

DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)  
AF 21. FEBRUAR 1974 <sup>1</sup>

**Fru Roswitha Kortner, gift Schots og andre  
mod Rådet og Kommissionen for De euro-  
pæiske Fællesskaber og Europa-Parlamentet**

Forenede sager 15—33, 52, 53, 57—109, 116, 117, 123, 132 og 135—137/73

S a m m e n d r a g

1. *Tjenestemænd — klager — akt der indeholder klagepunkt — meddelelse — lønseddel*  
(Tjenestemandsvedtægtens artikel 90)
2. *Tjenestemænd — klager — vedtægtsbestemmelse — uanvendelighed — afgørelse fra Domstolen — tilbagevirkende kraft — fravær — frist — fristfornyelse — afvisning fra realitetsbehandling*  
(Tjenestemandsvedtægtens artikel 91)
3. *Fællesskabsret — bestemmelse — overholdelse af tilblivelses- og formkrav — den omhandlede regels ulovlighed — betegnelsen »nullitet« — afvisning fra realitetsbehandling*

1. Den meddelelse, der indeholdes i den månedlige lønseddel, bevirker, at klagefristerne begynder at løbe, såfremt den trufne beslutning klart fremgår af lønsedlen.
2. En dom, der fastslår, at en vedtægtsbestemmelse ikke finder anvendelse, kan ikke af parter, der har undladt rettidigt at udnytte de klagemuligheder, som vedtægten og traktaten giver

dem, påberåbes til støtte for, at klagefristen på ny skal begynde at løbe.

3. En bestemmelse, udgået fra den kompetente myndighed og truffet i overensstemmelse med de tilblivelses- og formkrav, der er fastsat i traktaten, kan ikke betegnes som en »nullitet«, selv om Domstolen har fastslået, at den pågældende bestemmelse er ulovlig.

I de forenede sager nr.

- 15/73 ROSWITHA KORTNER, GIFT SCHOTS  
16/73 MICHELLE MOREAU, GIFT DE TAVERNIER  
17/73 MARIE-JOSEPHE BESSE, GIFT SARENS  
18/73 ÉLISE CAMILLE BENSADOUN, GIFT GOOVAERTS  
19/73 GISÈLE PION, GIFT LEFEBVRE

1 — Processprog: Fransk.

- 20/73 MARLENE MEYER, GIFT HANCQ
- 21/73 ANITA DAERDEN, GIFT VAN DEN DRIESSCHE
- 22/73 MARIE-THÉRÈSE DE CUYPER, GIFT MASSET
- 23/73 GISELLA MILANESI-DE MOOR
- 24/73 EVELYSE MULLER, GIFT DE BLANDER
- 25/73 MONIKA BURKSCHAT, GIFT POURCEAU
- 26/73 MARIE-FRANCE SZRIFTGISER, GIFT GOEMINNE
- 27/73 LIANE SILBERSCHLAG, GIFT DE THIER,

alle tjenestemænd ved Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af advokat Marcel Grégoire, Bruxelles, med valgt adresse i Luxembourg hos advokat T. Biever, 83, boulevard Grande-Duchesse Charlotte,

som sagsøgere,

mod

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver Gonzague Lesort, med valgt adresse i Luxembourg hos P. Pamoureux, 4, boulevard Royal,

som sagsøgt,

- 28/73 INGEVELDE DEBATTICE, FØDT JADATZ
- 29/73 YVETTE BOUYET-LE GREFF
- 30/73 HERTA-MARIE DEBOIS, FØDT WIEDICKE
- 31/73 GODELIEVE VAN NUFFEL, GIFT ANTONINI
- 32/73 MARIE-ELISABETH LEONARD, GIFT AGAZZI
- 52/73 MARIA GOBIN-HUNZE
- 53/73 ANNA-MARIE RAINALDI-BEHR
- 57/73 MICHELINE SCHEFFLER-PILLONS
- 58/73 GISELA FRANÇOIS-GERSTER
- 59/73 NICOLE DECOSTER-BERTHELIN
- 60/73 ANTONIETTA THIELEMANS-PAUSCIN
- 61/73 GIUDITTA VERSCHUEREN-DELLE CHIAIE
- 62/73 HILTRUD GOLDSZTAJN-WAGNER
- 63/73 HELGA WEBER-KUEHNLE
- 64/73 SIGRID MAES-DUMPELMANN
- 65/73 ANDRÉE-MARIE GUIOT-TINGAUD
- 66/73 CHRISTEL FLEURY-CALLAM

- 67/73 INGRID LALOUX-HERRMANN  
68/73 ANNE ZALINSKY-POTEMKINE  
69/73 URSULA FRANQ-KNÜVER  
70/73 GORDINA DECLERCK-VAN DEN REEK  
71/73 ELIANE VAN HAMME-WILLEMS  
72/73 INGEBORG JOPPART-KLUWIG  
73/73 ANNA-MARIA GLUDTS-DETILLON  
74/73 ANNE-MARIE THEISEN-LOEWEN  
75/73 NICOLE RAUCHS-MENY  
76/73 DOROTHEA KOBOR-SONNE  
77/73 NICOLE LEHNERTZ-NEYT  
78/73 GISELA SOURIS-HORNEMANN  
79/73 MARGOT DITON-KIRWALD  
80/73 PAOLA CORBIAU-MARCHELLO  
81/73 JEANINE DUCHESNE-LABAYIE  
82/73 EDITH DUMONCEAU-DRIEUX  
83/73 ANNELEISE BECHET-WINKLER  
84/73 ALBERTA DEBAISE-DEGLI ESPOSTI  
85/73 MARIA FORHASIER-SIMON  
86/73 BARBARA VANDER VELDE-FELLER  
87/73 CARLA COSYNS-CROSETTO  
88/73 IRÈNE STEELS-WILSING  
89/73 CHRISTA STIENS-FRENZEL  
90/73 MARIA-ANTONIA WOLTECHE-VALLE  
91/73 LILIA DURDUREZ-CADRINGER  
92/73 CLAIRE DECOCK-FISCHER  
93/73 RENÉE STERN-SCHMITT  
94/73 ARLETTE HERDE-JAEGER  
95/73 YVETTE MOES-BOUSCHAUD  
96/73 MIREILLE THILGES-PORTE  
97/73 ELIANE HAGEN-VAN LIEFFERINGE  
98/73 CHRISTL SWARTENBROECKX-WEBER  
99/73 GISELA VANDEN AVONT-ZIEPRIES  
100/73 BRIGITTE DESPIC-TOUROLLE  
101/73 EVA WAUTREQUIN-TRAFÖJER  
102/73 YVETTE DELACROIX-GLANIA  
103/73 GISELA NAUWELAERTS-SCHEDLITZ

- 104/73 MARIE-THÉRESE SCHOENTGEN, FØDT WINGERTER
- 116/73 ANNE-MARIE FREYMANN-FASSBENDER
- 117/73 MARIE-CÉCILE HISSNAUER-NEY
- 132/73 ROSA MARINO
- 135/73 BRIGITTE DEMARET-MAKOWSKI
- 136/73 URSULA DE SMET-ZANKE,

alle tjenestemænd ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af advokat Marcel Grégoire, med valgt adresse i Luxembourg hos advokat T. Bieber,

og

- 137/73 CHARLOTTE RENIERS-SCHILLER,

tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af advokat Thierry Chomé, Bruxelles med valgt adresse i Luxembourg hos advokat T. Bieber,

som sagsøgere,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Pierre Lamoureux, og efter den 20. september 1973 af sin juridiske rådgiver, Joseph Griesmar, med valgt adresse i Luxembourg hos Lamoureux,

som sagsøgt,

- 105/73 MAGDA EWEN-BOUNOGORE
- 106/73 STÉPHANIE DEL BON-WEBER
- 107/73 HÉLÈNE-M. MOULIN
- 108/73 INGRID TERRENS-FELLINGER
- 109/73 ARGIA BIDOLI-SCARSINI
- 123/73 MARIA-LUISA HETTINGER-AVANCINI,

alle tjenestemænd ved Europa-Parlamentet, repræsenteret af advocat Marcel Grégoire, med valgt adresse i Luxembourg hos advokat T. Bieber,

som sagsøgere,

mod

EUROPA-PARLAMENTET, repræsenteret af generalsekretær Hans Robert Nord, bistået af advokat Alex Bonn, Luxembourg, med valgt adresse i Luxembourg på advokat Bonn's kontor, 22, Côte-d'Eich,

som sagsøgt,

33/73 MARIS-ELENA STEFANUTTI, GIFT CHANDELLE,

tjenestemand ved Rådet for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af advokat Marcel Grégoire, med valgt adresse i Luxembourg hos advokat T. Bieber,

som sagsøger,

mod

EUROPA-PARLAMENTET, repræsenteret af generalsekretær Hans Robert Nord, bistået af advokat Alex Bonn, med valgt adresse i Luxembourg på advokat Bonn's kontor,

og

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Conzague Lesort, med valgt adresse i Luxembourg hos P. Lamoureux

som sagsøgte,

på sagernes nuværende stadium angående antagelsen til realitetsbehandling af søgsmålene vedrørende betaling til sagsøgerinderne af skyldige udlandstillæg og, for så vidt det er nødvendigt, annullation af de sagsøgtes beslutninger om at fratage eller nægte sagsøgerne dette tillæg,

afsiger

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Sørensen (refererende), dommerne P. Pescatore og A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: A. Trabucchi

justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

## DOM

### Faktiske og retlige omstændigheder

A — Over sagens faktiske omstændigheder, klagerens genstand og parternes indlæg har den refererende dommer udarbejdet følgende rapport til den mundtlige forhandling:

#### I — Sagsfremstilling og retsforhandlingernes forløb

1. Sagsøgerne, der er tjenestemænd ved De europæiske Fællesskabers institutioner, er som følge af deres indgåelse af ægteskab og i henhold til tjenestemandsvedtægtens bilag VII, artikel 4, stk. 3, således som denne bestemmelse var udformet, før den blev ophævet af Rådets forordning nr. 558/73 af 26. februar 1973 (EFT nr. L 55 af 28. februar 1973, s. 1), blevet frataget eller nægtet udlandstillæg i henhold til beslutninger truffet af de institutioner, som de er knyttet til.

Ved domme af 7. juni 1972 i sagerne nr. 20 og 32/71 (Sabbatini mod Europa-Parlamentet og Bauduin mod Kommissionen, Rec. 1972, ss. 345 og 363) har Domstolen givet udtryk for, at nævnte artikel 4, stk. 3, i vedtægtens bilag VII medførte en vilkårlig lønforskel blandt tjenestemænd, idet den gjorde de pågældende tjenestemænds ret til at bibeholde udlandstillægget efter indgåelse af ægteskab betinget af, at de opnåede betegnelsen familieforsørger, således som dette begreb dengang var defineret. Som følge heraf staterede Domstolen, at de beslutninger, hvorved fru Sabbatini-Bertoni og fru Bauduin-Chollet var blevet frataget deres udlandstillæg, savnede lovhemmel, og de blev følgelig annulleret.

Som følge af disse domme har de sagsøgte parter indrømmet samtlige sagsø-

gerne udlandstillæg med virkning fra 1. juli 1972.

Mellem den 25. juli 1972 og den 14. november 1972 indgav sagsøgerne klager ad tjenestevejen med henblik på at opnå betaling af de skyldige udlandstillæg. De perioder, for hvilke sagsøgerne fremsætter krav, har vidt forskellig varighed, idet den længste går tilbage til februar måned 1953 og den korteste til februar måned 1972.

Klagerne er direkte eller indirekte blevet afvist af de sagsøgte parter.

2. Ved stævninger indleveret på Domstolens justitskontor mellem den 27. februar og den 23. maj 1973 har sagsøgerne begæret, at Domstolen statuerer, at der skal betales udlandstillæg regnet fra det tidspunkt, hvor dette blev dem frataget eller nægtet, indtil det på ny blev tildelt dem, og for så vidt det er nødvendigt, annullerer de sagsøgte beslutninger, der fratog eller nægtede dem dette tillæg.

3. Ved skriftlige indlæg, indleveret mellem 5. april 1973 og den 26. juni 1973, har de sagsøgte gjort indsigelser vedrørende klagerens antagelse til realitetsbehandling og har i henhold til procesreglementets artikel 91 anmodet Domstolen om at tage stilling til disse formalitetsindsigelser uden at behandle realiteten.

4. Ved skriftlige indlæg, indleveret mellem den 14. juni 1973 og den 23. juli 1973, har sagsøgerne bestridt, at indsigelserne mod søgsmålenes antagelse til realitetsbehandling har fornødent grundlag.

5. Ved kendelser af 19. marts, 21. marts, 27. marts og 30. maj 1973 har Domstolen efter at have hørt generalad-

vokaterne besluttet at henvise sagerne 28—32, 52 og 53, 57—104, 116 og 117, 132 samt 135—137/73 til anden afdeling.

6. Ved kendelser af 11. april og 30. juli 1973 har Domstolen (anden afdeling) på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at forene sagerne med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

7. Domstolen (anden afdeling) har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at åbne den mundtlige forhandling vedrørende formalitetsindsigelsen uden forudgående bevisførelse.

## II — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender vedrørende klagerens antagelse til realitetsbehandling

Rådet har anført, at det for sagerne 15 til 27 og 33/73 af artikel 87 i forordning nr. 1473/72 (EFT specialudgave 1972 (III), s. 672; original reference JO L 160/72, s. 1) fremgår, at klager, indgivet efter den 30. juni 1972 omfattes af bestemmelserne i de nye artikler 90 og 91 i tjenestemandsvedtægten. Imidlertid har sagsøgerne — uden at tage hensyn til disse bestemmelser — indgivet deres klager for sent. De omstridte beslutninger er truffet mellem august 1961 og april 1971; klagerne er først blevet rettet til administrationen i oktober 1972. Perioden mellem de omhandlede beslutninger og klagerens indgivelse er således i alle sagerne en del længere end de tre måneder, der ufravigeligt er fastsat ved vedtægtens artikel 90. I øvrigt kan søgsmålene heller ikke antages til realitetsbehandling i henhold til vedtægtens artikel 91. I intet tilfælde har den pågældende myndighed forinden fået forelagt en klage indgivet inden for de frister, der er fastsat i artikel 90.

Kommissionen har gjort gældende, at hvad angår sagerne nr. 28 til 32, 52 og

53, 57 til 104, 116 og 117, 132 samt 135 til 137/73 viser en simpel sammenligning mellem tidspunktet for bortfaldet hhv. afslaget på tildeling af tillægget og sagsanlæggene, at disse ikke kan antages til realitetsbehandling på grund af forældelse, idet sagerne er anlagt efter udløbet af tre-måneders fristen, der skal regnes fra den akt, der indeholder klagepunktet, som bestemt i artikel 91 i den dagældende tjenestemandsvedtægt i den udformning, artiklen havde før de ændringer, der blev indført ved forordning nr. 1473. Denne forordning ophæver på ingen måde for sagsøgerne den tidligere indtrådte forældelse, der selvfølgelig må stå fast.

Parlamentet har gjort gældende, at det har været retligt umuligt at imødekomme de klager, der er fremsat i sagerne nr. 33, 105 til 109 og 123/73. Det er ikke bemyndiget til at ændre de allerede indtrufne virkninger af administrative beslutninger, der ikke på ny kan sættes under debat. Sagsøgerens retsstilling er bestemt af akter, der er fremkommet mellem juni 1965 og september 1970. Disse har ikke givet anledning til nogen administrativ eller retlig klage og kan ikke længere anfægtes. De klager, som sagsøgerne har fremsendt i september 1972 må afvises, idet de er fremkommet efter udløbet af fristen efter artikel 90, stk. 2, i den ændrede tjenestemandsvedtægt. Som en følge heraf og i henhold til artikel 91, stk. 2, i den ændrede vedtægt, må klagerne til Domstolen ligeledes afvises.

Sagsøgerne i samtlige sager, bortset fra sag nr. 137/73, har svaret, at klagerne først og fremmest tilsigter udbetaling af de skyldige beløb, og at der derfor er tale om en særskilt klageadgang, der ikke er underkastet fristerne i tjenestemandsvedtægtens artikel 91. Subsidiært har sagsøgerne gjort gældende, at de i hvert fald i hovedparten af tilfældene først ved læsningen af deres lønseddel havde kunnet erfare, at udlandstillægget var faldet bort eller ikke udbetalt, uden at der i den anledning fremkom nogen særlig skriftlig og begrundet meddelelse.

Imidlertid kan lønsedlerne ikke tillægges anden betydning end en simpel oplysning. Under disse omstændigheder er de oprindelige beslutninger vedrørende bortfald hhv. afslag på tildeling af tillægget ikke meddelt sagsøgerne forskriftsmæssigt i den i vedtægtsens artikel 25 forudsatte betydning, og når en sådan meddelelse ikke er givet, er det uden betydning, at klagefristen i henhold til den tidligere vedtægts artikel 91 ikke er overholdt.

Mere subsidiært har sagsøgerne anført, at klagefristerne på ny er begyndt at løbe ved fremkomsten af nye omstændigheder. Den første nye omstændighed udgøres af Domstolens forannævnte domme af 7. juni 1972. Uden at underkende Domstolens praksis, hvorefter en dom kun skaber en ny omstændighed for de personer, der er direkte berørt af den annullerede akt, bemærker sagsøgerne, at Domstolen har anvendt dette princip i forbindelse med domme til annullation dels som følge af den administrative myndigheds tilsidesættelse af en bestemt retsregel, dels som følge af en forkert fortolkning eller anvendelse af denne. Imidlertid er den annullation, der fandt sted ved dommene af 7. juni 1972, begrundet i konstateringen af ulovligheden af den retsregel, der var anvendt på de omhandlede parter — ligesom på sagsøgerne. Følgelig indeholder konklusionen i dommene af 7. juni 1972, som annullerede visse akter, også en bedømmelse ikke blot af den konkrete sag, men af almen rækkevidde, idet den vedrører lovligheden af en generel bestemmelse, der ligeledes og under samme betingelser er blevet anvendt på sagsøgerne i disse søgsmål.

Efter sagsøgernes opfattelse må det under disse særlige omstændigheder kunne lægges til grund, at den personkreds, der direkte er berørt af dommene udvides til enhver, der er berørt af den vedtægtsbestemmelse, der er anset for ulovlig.

Den anden nye omstændighed, som sagsøgerne har påberåbt sig, er de sagsøgtes beslutning om, med virkning fra 1. juli 1972, fremover eller på ny at indrømme

sagsøgerne udlandstillæg. Da det således tidligere havde været opfattelsen, at sagsøgerne på grund af indgåelse af ægteskab enten slet ikke eller ikke længere opfyldte betingelserne for tildeling af udlandstillæg, anerkendes det reelt ved denne nye beslutning, eftersom de faktiske omstændigheder ikke har ændret sig og den omstridte tekst endnu ikke er ophævet; at disse betingelser er til stede. Efter sagsøgernes opfattelse kan man endog under ét karakterisere disse beslutninger som en almindelig ændring af den administrative praksis, der således også udgør en ny omstændighed. Med hensyn til dommen af 15. december 1966 i sag nr. 34/65 (Mosthaf mod Kommissionen, Rec. 1966, s. 754), hvor Domstolen allerede statuerede, at det, eftersom myndighederne lader sig lede af Domstolens afgørelser, mindre er den administrative akt end selve dommen, der kan fremhæves som en ny omstændighed, har sagsøgerne gjort gældende, at de nye beslutninger i nærværende tilfælde reelt udgør en ændring af den administrative myndigheds retsopfattelse i forhold til sagsøgerne selv, mens sagen Mosthaf mod Kommissionen drejede sig om ændring i administrationens retsopfattelse i forhold til andre tjenestemænd end den pågældende sagsøger, der søgte at drage nytte heraf.

*Sagsøgeren i sag nr. 137/73* har i lyset af almindelige principper og de principper, der anerkendes i medlemsstaternes interner ret, fremhævet vigtigheden af at få præciseret naturen, virkningen og rækkevidden af Domstolens domme af 7. juni 1972, der fastslog, at artikel 4, stk. 3 i vedtægtsens bilag VII var ulovlig. Denne sagsøger hævder, at en klage til Domstolen med henblik på annullation af en ulovlig beslutning må beskrives som en klage foranlediget af magtmisbrug, og at de afgørelser, der afsiges i sådanne sager, har virkning ikke blot for sagsøgerne men for alle og enhver. Domstolens afgørelser har derfor virkning for alle tjenestemænd og følgelig også for sagsøgeren. Hun påpeger, at virkningerne af, at en retsakt anses for at være ugyldig,



må ses i relation til det høje princip, hvorefter den pågældende akt skal anses for en nullitet, hvorfor dens virkninger skal ophæves med tilbagevirkende kraft. Det var chokerende at bemærke, hvorledes der tidligere ved anvendelsen af en bestemmelse, der var erklæret for ugyldig og ulovlig over for alle og enhver, kunne nægtes erstatning med den begrundelse, at klagefristerne var udløbet.

Efter sagsøgerens opfattelse anerkendes det i praksis, at en ugyldig akt skal betragtes som en nullitet, når den frembyder en for åbenbar eller urimelig fejl eller ulovlighed. Udtrykket ikke-eksisterende er anvendt af praksis for at mildne visse formelle regler, der har syntes for rigoristiske i særlige situationer. Sagsøgeren anfører, at grovheden af den ulovlighed, som artikel 4, stk. 3 i vedtægtens bilag VII indeholder, er så meget desto tydeligere, som det er blevet pålagt Fællesskabets institutioner at afskaffe enhver kønsdiskrimination på det lønmæssige område i medlemsstaternes interne ret.

Sagsøgeren har yderligere påberåbt sig det retsforhold, der består mellem Kommissionen og dennes tjenestemænd: tjenestemændene ansættes i en retlig situation, som de ingen indflydelse har på, men hvor de eventuelt må underkaste sig nye ændringer og beslutninger fra Kommissionens side. Det følger af denne situation, at Kommissionen ved selv at fastsætte tjenestemandsvedtægtens bestemmelser skaber en stærk formodning for, at den handler i overensstemmelse med den retsorden, som ligger til grund for dens egen kompetence. Desuden mener sagsøgeren, at det er rimeligt, at alle de økonomiske følger af den ensidige akt, der er erklæret ugyldig på grund af ulovlighed, fuldt og helt må bæres af den part, fra hvem den udgår. Endelig er det vigtigt, at en udøvende myndighed, der har fået tillagt retsmyndende magt, ikke ustraffet til egen fordel kan træffe bestemmelser i strid med den retsorden, som den er forpligtet til at overholde.

Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at

den bestemmelse, som ligger til grund for beslutningen om at ophæve udlandstillægget, skal betragtes som en nullitet, og at vedtægtens artikler 90 og 91 følgelig må finde anvendelse fra Kommissionens beslutning af 1. september 1972, hvorved der på ny blev tildelt udlandstillæg fra 1. juli 1972 men ikke længere tilbage.

B — Efter den ovenfor gengivne retsmøderapport fulgte den mundtlige forhandling den 27. september og den 15. november 1973.

Sagsøgerne har alle været repræsenteret af advokat Grégoire bortset fra sagsøgeren i sag nr. 137/73, der har været repræsenteret af advokat Chomé og advokat Haas, Bruxelles; Rådet har været repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Lesort, Kommissionen af sin juridiske rådgiver, Griesmar, og Parlamentet af generalsekretær Nord, bistået af advokat Bonn.

I retsmødet har de tre *institutioner* fastholdt deres påstande om, at samtlige søgsmål afvises. De henviser særlig til dommen af 8. februar 1973 i sag nr. 56/72 (Goeth mod Kommissionen, Domssamlingen 1973, s. 181), hvor Domstolen har bekræftet den praksis, hvorefter søgsmål, der anlægges efter fristers udløb, ikke kan antages til realitetsbehandling.

Mod sagsøgernes opfattelse, at der med begæringerne er tale om en særskilt klageadgang, har institutionerne indvendt, at alene EØF-traktatens artikel 179 kan udgøre det retlige grundlag for klagerne. I henhold til denne bestemmelse skal imidlertid de begrænsninger og betingelser, der er fastsat i vedtægten, anvendes i enhver tvist mellem Fællesskabet og dets ansatte. Følgelig kan alene vedtægtens artikler 90 og 91 finde anvendelse i nærværende sag.

I øvrigt har klagerne krav på betaling på ingen måde været fremsat som et krav på skadeserstatning. I hvert fald er et søgsmål på grundlag af EØF-traktatens artikler 178 og 215 en formel fejl, for så vidt der med støtte i artikel 178

søges opnået et resultat, der kun kan nås i medfør af artiklerne 173 og 179.

Efter institutionernes opfattelse kan det ikke alvorligt fremføres, at de fremgangsmåder, der er foreskrevet i vedtægtens artikel 25, er obligatoriske, hvor der i henhold til vedtægten er tale om rent automatisk og regnskabsmæssig at anvende præcise vedtægtsregler, som ikke levner plads for noget subjektivt skøn.

De har i øvrigt anført, at vedtægtens artikel 90, stk. 2 bestemmer, at den administrative klage, såfremt den senere retslige klage skal kunne antages til realitetsbehandling, må være indgivet inden 3 måneder regnet fra »den dag, afgørelsen meddeles modtageren og i alle tilfælde senest den dag, den pågældende får kendskab til den«.

Imidlertid kan der ikke været tvivl om, at sagsøgerne har haft kendskab til bortfaldet af deres udlandstillæg tidligere end 3 måneder før deres administrative klager. I så henseende henviser institutionerne til Domstolens domme af 8 maj 1973 og af 30. maj 1973 i sag nr. 33/72 og sag nr. 36/72 (Gunella mod Kommissionen og Meganck mod Kommissionen, Domssamlingen 1973, s. 475 og s. 527).

Med hensyn til den argumentation, der er fremført angående fremkomsten af nye omstændigheder, som på ny kan få klagefristerne til at løbe, har institutionerne henvist til Domstolens praksis, særlig i dommen af 17. juni 1965 i sag nr. 43/64 (Müller mod Rådet, Rec. 1965, s. 500), ifølge hvilken en dom kun udgør en ny omstændighed for de personer, der direkte er berørt af den annullerede akt. Da søgsmålsgrundene er identiske, må løsningen i nærværende tilfælde også blive den samme. Denne løsning stemmer i øvrigt overens med de principper, der mere eller mindre ubetinget anerkendes i de forskellige medlemsstaters retssystemer.

I øvrigt har institutionerne understreget, at dommene i sagerne Sabbatini og Bauduin ikke har statueret nogen annulation som følge af, at den tilgrundliggende regel, dvs. artikel 4, stk. 3 i

vedtægtens bilag VII, var ulovlig. Annulationen vedrørte kun dens anvendelse i individuelle beslutninger. Når en indsigelse om ulovlighed tages til følge, bevirker annulationen af den konkrete afgørelse principielt aldrig, at den tilgrundliggende akt annulleres. Man kan ikke ud fra en udtalelse om, at en lovregel ikke kan finde anvendelse, slutte, at denne lovregel er annulleret med tilbagevirkende kraft, og tillægge denne ugyldighed de virkninger, som i den grad er stridende mod al tidligere retspraksis, at den skulle medføre annulation af konkrete beslutninger, der ikke er anfægtet rettidigt. Den formelle annulation af artikel 4, stk. 3 i bilag VII fandt i virkeligheden sted ad lovgivningsvejen, idet den blev ophævet ved forordning nr. 558/73 af 26. februar 1973 (EFT nr. L 55, s. 1) men kun med tilbagevirkende gyldighed til 1. juli 1972.

De administrative beslutninger om på ny fra 1. juli 1972 at tildele udlandstillæg var kun en foregribelse af de ventede nye regler, som faktisk blev udstedt ved den forannævnte forordning. Enhver anden fortolkning må afvises.

Med hensyn til anbringendet om, at artikel 4, stk. 3 skal betragtes som en nullitet, har institutionerne indvendt, at man til støtte herfor kun med føje kan påberåbe sig, at der mangler et vigtigt led ved aktens tilblivelse, eller at der har foreligget en mangel, således at det tydeligt fremgår af akten, at den ikke kan betragtes som en anvendelse af en lov eller en tilsvarende generel regel. Der kan følgelig ikke tales om nullitet i nærværende sag.

Institutionerne har gjort opmærksom på, at udtrykket familieforsørger, der var omtvistet i dommene Sabbatini og Bauduin, i årenes løb har undergået en udvikling i de nationale lovgivninger og ligeledes i den retlige og sociale opfattelse i almindelighed.

Sagsøgerne har videre gjort gældende, at der foreligger en tjenestefejl, der berettiger et krav på godtgørelse, og har i denne forbindelse henvist til den praksis, der er skabt ved dom af 13. juli 1972 i sag nr.

79/71 (Heinemann mod. Kommissionen, Rec. 1972, s. 579).

De har i øvrigt bemærket, at det ved dommene i sagerne Sabbatini og Bauduin blev fastslået, at artikel 4, stk. 3 i bilag VII var ulovlig, for så vidt den indebærer en vilkårlig forskelsbehandling af tjenestemændene. Det var imidlertid i medfør af denne vedtægtsbestemmelse, at udlandstillægget i sin tid blev frataget sagsøgerne. Denne fratagelse er således foretaget i medfør af en bestemmelse, der er erklæret ulovlig, og som af denne grund må anses for aldrig at have eksisteret og aldrig at kunne have haft retsvirkninger. I øvrigt står det fast, at sagsøgerne til trods for deres ægteskab altid har opfyldt de retlige betingelser for tildeling af tillægget. Sagsøgerne rejser det spørgsmål, om det i grunden ikke her drejer sig om en ny omstændighed. Ifølge sagsøgerne har en udtalelse om, at en retsregel er ulovlig, nødvendigvis virkning over for alle og enhver, selv om udtalelsen findes i en doms præmisser, men i en præmis, der er uløseligt forbundet med den annullerende domskonklusion, og som er det nødvendige grundlag for denne.

Sagsøgeren i sag nr. 137/73 har gjort gældende, at ordningen i henhold til EØF-traktatens artikler 173, 174 og 184 i visse særlige tilfælde også tillader søgsmål, hvor ugyldigheden er en nullitet. Da betingelserne for annullationssøgsmål grundet ulovlighed er særdeles strikte, er det, når ulovligheden er særligt grov, uomgængeligt nødvendigt at kunne henvises til, at ugyldigheden er en nullitet i modsætning til den ugyldighed, der er omhandlet i traktatens artikel 174. Sagsøgeren er af den opfattelse, at den omstridte bestemmelse må betegnes som en nullitet. Traktatens artikel 119 udtrykker indirekte et forbud mod på ny at indføre forskelsbehandling; krænkelsen af en præcist formuleret bestemmelse i EØF-traktaten må beskrives som en ganske ubeføjet akt, hvis virkninger alle må ophæves.

C — Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 13. december 1973.

## Præmisser

- 1 Ved klager, indleveret på Domstolens justitskontor mellem den 27. februar og 23. maj 1973, har sagsøgerne i medfør af tjenestemandsvedtægtens bilag VII, artikel 4, stk. 3 krævet betaling af skyldige udlandstillæg fra det tidspunkt, hvor disse blev dem frataget eller nægtet, indtil de igen blev udbetalt;
- 2 ved klagerne nedlægges i øvrigt i det omfang det er nødvendigt påstand om annullation af de søgtes beslutninger om at fratage eller nægte sagsøgerne udlandstillæg og af de beslutninger, hvorved deres klager vedrørende tillægget for perioden før 1. juli 1972, blev afvist.
- 3 Under skriftsvekslingen har de søgte i henhold til procesreglementets artikel 91 rejst indsigelse mod, at sagerne antages til realitetsbehandling, idet de har

gjort gældende, at klagerne er indgivet for sent, eftersom de ikke er indleveret i henhold til reglerne i tjenstemandsvedtægts artikler 90 og 91;

- 4 i henhold til artikel 91 kan en klage til Domstolen kun antages til realitetsbehandling, såfremt ansættelsesmyndigheden tidligere har modtaget en klage efter artikel 90, stk. 2 og inden for de heri angivne frister;
- 5 i henhold til artikel 90 skal enhver klage mod en akt, der indeholder et klagepunkt, indbringes for ansættelsesmyndigheden inden 3 måneder regnet fra den dag, afgørelsen meddeles modtageren, og i alle tilfælde senest den dag, den pågældende får kendskab til den;
- 6 en simpel sammenligning af tidspunkterne for bortfald eller nægtelse af udlandstillægget og klagerne viser, at disse ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom de er indleveret efter udløbet af de frister, der er fastsat i vedtægts artikler 90 og 91.
- 7 Sagsøgerne har indvendt, at klagerne først og fremmest sigter på udbetaling af skyldige beløb, og at disse må udgøre som en særskilt klageadgang, der ikke er omfattet af fristerne i vedtægts artikler 90 og 91.
- 8 De omhandlede klager tilsigter i realiteten en annullation af de sagsøgte institutioners beslutninger og støtter sig på disse beslutningers påberåbte ulovlighed;
- 9 i ingen af de stævninger, der ligger til grund for sagen, har den krævede betaling været fremført som et krav på erstatning for skader, forvoldt af institutionerne;
- 10 selv om sagsøgerne virkelig har haft til hensigt at kræve erstatning for tab, som institutionerne har forvoldt under udførelse af deres tjeneste, fremtræder et sådant krav i nærværende tilfælde som grundet i den påståede ulovlighed af institutionernes beslutninger og kan således ikke udskilles fra et annullations-søgsmål;

- 11 klagerne må altså udelukkende henføres til EØF-traktatens artikel 179, der bestemmer, at Domstolen har kompetence til at afgøre alle tvister mellem Fællesskabet og dets ansatte med de begrænsninger og på de betingelser, som fremgår af de vilkår, der gælder for dets ansatte;
- 12 fristerne i vedtægtens artikler 90 og 91 finder således anvendelse på klagerne;
- 13 følgelig må denne søgsmålsgrund forkastes.
- 14 En del af sagsøgerne har anført, at fristerne for deres vedkommende ikke er begyndt at løbe, idet de oprindelige beslutninger om ophævelse eller nægtelse af udlandstillægget ikke var blevet dem forskriftsmæssigt meddelt i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 25;
- 15 disse sagsøgere har ment, at de kun ved læsning af deres lønsedler har kunnet erhverve kendskab til, at tillægget var blevet dem frataget eller nægtet, uden at der i øvrigt herom var fremkommet nogen udtrykkelig og begrundet skriftlig meddelelse;
- 16 en lønseddel kan ifølge disse sagsøgere ikke betragtes som en beslutning i den betydning, der er forudsat i vedtægtens artikel 25.
- 17 Det er ubestridt, at sagsøgerne har haft kendskab til de oprindelige beslutninger, hvorved udlandstillægget for deres vedkommende blev ophævet eller afslået, mere end 3 måneder før de indgav deres administrative klage;
- 18 den meddelelse, der indeholdes i den månedlige lønseddel, bevirker, at klagefristerne begynder at løbe, såfremt den trufne beslutning klart fremgår af lønsedlen;
- 19 denne betingelse er opfyldt i nærværende tilfælde;

- 20 denne søgsmålsgrund må følgelig forkastes.
- 21 Endelig har sagsøgerne fremført forskellige argumenter for at godtgøre, at klagefristerne i hvert fald for deres vedkommende på ny er begyndt at løbe;
- 22 en af sagsøgerne har i denne henseende støttet sig på, at bestemmelsen i vedtægtens bilag VII, artikel 4, stk. 3 frembyder en så udtalt ulovlighed, at den må betragtes som en »nullitet«;
- 23 såfremt det fastslås, at en regel ikke eksisterer, bør dette bevirke, at den forældelse, der er en følge af, at fristerne er udløbet, ophæves for denne sagsøgers vedkommende;
- 24 i samme øjemed har samtlige sagsøgere anført, at der er fremkommet visse »nye omstændigheder«;
- 25 der skal således være fremkommet en ny omstændighed ved Domstolens domme af 7. juni 1972 i sag nr. 20/71, Sabbatini mod Europa-Parlamentet, og i sag nr. 32/71, Bauduin mod Kommissionen;
- 26 disse dommes annullation af de konkrete beslutninger skulle ifølge sagsøgerne være begrundet i, at vedtægtens bilag VII, artikel 4, stk. 3 var ulovlig;
- 27 sagsøgernes udlandstillæg er imidlertid blevet ophævet eller afslået i medfør af denne bestemmelse, der blev kendt ulovlig;
- 28 endnu en ny omstændighed skulle være fremkommet ved de beslutninger, som de sagsøgte institutioner har truffet som følge af Domstolens domme med henblik på fremover — eller på ny — at tildele sagsøgerne udlandstillægget fra 1. juli 1972;
- 29 disse beslutninger kan ifølge sagsøgerne karakteriseres som en almindelig ændring af administrationens praksis og således udgøre en ny omstændighed.

- 30 Som følge af Domstolens domme af 7. juni 1972 og institutionernes beslutninger, først til fordel for de pågældende sagsøgere og dernæst til fordel for samtlige tjenestemænd, samt de ændringer, der er indført i vedtægten for de ansatte, er princippet om den lige behandling af tjenestemændene, der skal anvendes ved tildeling af udlandstillæg til kvindelige tjenestemænd, ikke længere bestridt;
- 31 søgsmålene er udelukkende rettet mod betaling til sagsøgerne af skyldige udlandstillæg for tiden før de nævnte beslutninger;
- 32 spørgsmålet om, hvorvidt klagerne kan antages til realitetsbehandling, må følgelig bedømmes ud fra hensynet til retssikkerheden, der er en nødvendig forudsætning for fællesskabsinstitutionernes gnidningsløse funktion, og som ligger til grund for fastsættelsen af klagefrister i vedtægtens artikel 91.
- 33 Man kan på ingen måde betegne artikel 4, stk. 3 i vedtægtens bilag VII som »nullitet«, idet den er udgået fra den kompetente myndighed og truffet i overensstemmelse med den fremgangsmåde og i de former, der er fastsat i traktaterne.
- 34 Ved »nye omstændigheder« har sagsøgerne først og fremmest forstået det forhold, at artikel 4, stk. 3 i vedtægtens bilag VII fremstår som mangelfuld som følge af dommene af 7. juni 1972 og derfor ugyldig fra vedtægtens ikrafttræden;
- 35 for det andet har sagsøgerne anvendt denne betegnelse på de beslutninger, som de sagsøgte har truffet med hensyn til dem som følge af Domstolens nævnte afgørelser, idet disse beslutninger skulle have den virkning, at nævnte vedtægtsbestemmelse blev anset for ugyldig med tilbagevirkende kraft.
- 36 Dommene af 7. juni 1972 har kun materiel retskraft for parterne i de pågældende sager;
- 37 det bør derfor yderligere bemærkes, at dommene ikke har kunnet annullere den omhandlede retsakt i medfør af artikel 174, stk. 1, men at de simpelthen har

fastslået, at denne bestemmelse ikke har kunnet finde anvendelse, hvorfor de konkrete beslutninger, der var truffet på dette grundlag, er blevet annulleret;

38 under disse omstændigheder kan de nævnte domme ikke påberåbes af parterne, der har undladt i rette tid at udnytte de klagemuligheder, som vedtægten og traktaten giver dem.

39 Den almindelige ændring af den administrative praksis, der fulgte efter de nævnte domme, må under hensyn til sagens omstændigheder betragtes som en forhåndsanvendelse af en formel ændring af tjenstemandsvedtægten og kan ikke danne grundlag for på ny at rejse tvivl om en tidligere situation, der var en følge af de beslutninger, der var truffet vedrørende sagsøgerne, og som blev endelige ved klagefristernes udløb.

40 Disse søgsmålsgrunde må følgelig forkastes;

41 det fremgår af det foregående, at klagerne er indgivet for sent, hvorfor de må afvises.

#### Vedrørende sagsomkostningerne

42 Sagsøgerne har ikke fået medhold;

43 i henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2 dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger;

44 i henhold til procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne imidlertid selv de af dem afholdte udgifter i sager vedrørende ansatte ved Fællesskaberne.

På grundlag af disse præmisser,

under henvisning til procesdokumenterne;  
efter at have hørt den refererende dommers rapport;



efter at have hørt parternes mundtlige indlæg;  
efter at have hørt generaladvokatens forslag til afgørelse;  
under henvisning til protokollen vedrørende statuten for Domstolen;  
under henvisning til vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesska-  
ber, særlig dennes artikler 25, 90 og 91;  
under henvisning til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Dom-  
stol, særlig dets artikler 69, 70 og 91,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

idet den forkaster enhver anden videregående eller hermed uforenelig påstand:

1. Klagerne afvises.
2. Hver part bærer sine omkostninger.

Sørensen

Pescatore

Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. februar 1974.

A. Van Houtte

Justitssekretær

M. Sørensen

Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT A. TRABUCCHI  
FREMSAT DEN 13. DECEMBER 1973<sup>1</sup>

*Høje ret,*

Det er ikke overraskende, at den prak-  
tiske anvendelse af en dom, der har

opstillet et generelt princip, som f.eks.  
den absolutte ligestilling mellem køn-  
nene ved tildeling af udlandstillæg i hen-  
hold til tjenstemandsvedtægten bilag

1 — Oversat fra italiensk.