

DOMSTOLENS DOM (FØRSTE AFDELING)  
AF 22. OKTOBER 1975 <sup>1</sup>

**Martin Meyer-Burckhardt**  
**mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber**

Sag 9/75

Sammendrag

1. *Tjenestemænd – annullationssøgsmål – erstatningssøgsmål – ingen sondring – klagefrist*  
(*Tjenestemandsvedtægtens artikel 90 og 91*)
2. *Tjenestemænd – erstatningssøgsmål – oprindelse – beskæftigelsessted – hjemmel*  
(*Tjenestemandsvedtægtens artikel 90 og 91*)

1. Da der i tjenestemandsvedtægtens artikel 90 og 91 ikke foretages nogen sondring mellem annullationssøgsmål og erstatningssøgsmål, hverken med hensyn til den administrative procedure eller til den processuelle behandling, kan den pågældende, idet de forskellige retsmidler er uafhængige af hinanden, frit vælge mellem dem eller vælge dem begge samtidig på betingelse af, at han anlægger sag ved Domstolen inden for fristen på 3 måneder efter afvisningen af hans klage.
2. En mellem en tjenestemand og hans nuværende eller tidligere institution verserende eller tidligere institution verserende tvist, der drejer sig om skadeserstatning og hidrører fra det ansættelsesforhold, som knytter den pågældende til institutionen, er omfattet af traktatens artikel 179 og vedtægtens artikel 90 og 91, hvorfor den, særlig hvad angår antagelsen til realitetsbehandling, hverken falder ind under traktatens artikel 178 og 215 eller artikel 43 i statuten for EØF-Domstolen.

I sag 9/75

MARTIN MEYER-BURCKHARDT, pensioneret direktør fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, boende i Horben i Forbundsrepublikken Tyskland, repræsenteret af Heinz Niederhausen, advokat i Freiburg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 34b, rue Philippe II, som

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, Bruxelles, repræsenteret af sin juridiske rådgiver Peter Gilsdorf, assisteret af Meinhard Hilf, ansat i den juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Mario Cervino, Kommissionens juridiske rådgiver, Place de la Gare, som

sagsøgt,

angående skadeserstatning,

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af: afdelingsformanden J. Mertens de Wilmars (refererende), dommerne R. Monaco og A. O'Keefe,

generaladvokat: J.-P. Warner  
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

## Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og parternes anbringender under den mundtlige forhandling kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

1. Sagsøgeren, tidligere tjenestemand i Forbundsrepublikken Tyskland og ved Det europæiske Fællesskab fra den 1. juli 1958, blev den 30. juni 1967 pensioneret

på grund af invaliditet. Han klager over, at Forbundsrepublikkens lovgivning vedrørende tjenestemænds alderspension i visse tilfælde begrænser og endog hindrer sammenlægning af en alderspension fra Fællesskabet og en alderspension udbetalt af Forbundsrepublikken. Denne begrænsning forekommer særlig hård, når det drejer sig om en fællesskabspension ydet på grund af invaliditet, og når det maksimale beløb er blevet tilkendt. I dette tilfælde nedsættes den tyske pen-

sion fra 75 % til 12 % af den løn, der lægges til grund. Begrænsningen støttes på sammenhængen mellem § 160 b, stk. 1 og § X, stk. 2 i lov af 19. juli 1968 (5. lov om ændring af lov om tjenestemændenes retsforhold og lønninger, BGBl I 1968, s. 848), og de tyske myndigheder lod den omfatte sagsøgeren i perioden 1. oktober 1968 — 30. juni 1972.

2. Sagsøgeren, der mente, at de bestemmelser i den tyske lovgivning, han var utilfreds med, strider mod fællesskabsretten, særlig mod traktatens artikel 5 og tjenstemandsvedtægten, navnlig dennes artikel 78, indbragte sagen om nedsættelsen af hans tyske alderspension for Verwaltungsgericht Freiburg, der ved dom af 28. juni 1973 frikendte sagsøgte efter at have afvist en anmodning om præjudiciel forelæggelse for Domstolen, hvilken ifølge sagsøgeren ville have sat den tyske dommer i stand til, i overensstemmelse med den begærede fortolkning, at fastslå den påståede overtrædelse.

Ved en direkte appel (»Sprungrevision«) indbragte sagsøgeren sagen for Bundesverwaltungsgericht, der endnu ikke har truffet nogen afgørelse, men som tidligere i *Ganschow*-dommen af 24. februar 1972 tog stilling til et identisk tilfælde og staturerede, at den pågældende lovgivning var forenelig med fællesskabsretten. Ved denne lejlighed udtalte Bundesverwaltungsgericht, at en præjudiciel forelæggelse ikke var påkrævet.

3. Sagsøgeren har anslået det af ham lidte tab til 122 486,88 DM på grund af, at satsen for hans tyske pension var nedsat med 63 % i perioden 1. oktober 1968 — 30. juni 1972.

4. Den 23. maj 1973 rettede sagsøgeren følgende anmodning til Kommissionen: »I henhold til EØF-traktatens artikel 169 opfordres Kommissionen til at anlægge sag mod Forbundsrepublikken Tyskland for at få den af »Bundesverwaltungsgericht« og Forbundsrepublikken Tyskland begåede overtrædelse af EØF-traktatens artikel 177, stk. 3 bragt til ophør.«

Ved afgørelse af 18. oktober 1973 afviste Kommissionen denne anmodning, men sagsøgeren havde allerede den 1. oktober 1973 indgivet klage i henhold til tjenestemandsvædtægts artikel 90, stk. 2. Denne klage blev afvist ved afgørelse af 7. februar 1974.

Den 18. april 1974 rejste sagsøgeren over for Kommissionen et nyt krav i henhold til vedtægts artikel 90, denne gang om erstatning i henhold til EØF-traktatens artikel 215 for den skade, han har lidt som følge af Kommissionens afslag på eller undladelse af at indlede en fremgangsmåde mod Forbundsrepublikken efter artikel 169.

Anmodningen blev afvist den 7. november 1974.

En den 9. september 1974 registreret klage forblev resultatløs.

Den 22. januar 1975 anlagde sagsøgeren den foreliggende sag, der blev registreret den 31. januar 1975.

## II — Parternes påstande

Sagsøgeren har for De europæiske Fællesskabers Domstol nedlagt følgende påstande:

— sagsøgte tilpligtes at betale sagsøgeren et beløb på 122 486,88 DM til opfyldelse af en fordring af denne størrelse, som sagsøgeren har på Forbundsrepublikken Tyskland, og som er blevet gjort gældende i en sag, der verserer for »Bundesverwaltungsgericht«.

Sagsøgeren har for det tilfælde, at Domstolen måtte anse denne sag for forhastet, nedlagt påstand om, at den udsættes.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande for Domstolen:

— afvisning, subsidiært frifindelse,  
— sagsøgeren tilpligtes at bære sagens omkostninger.

### III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender

1. Sagsøgeren begrundet sit erstatningssøgsmål med, at Kommissionen definitivt har afslået at yde ham bistand i den mellem ham og de tyske myndigheder verserende sag, hvorved tjenestemandsvedtægtens artikel 24 krænkes, og der samtidig tilføjes sagsøgeren skade. Som vogter af traktaten var Kommissionen forpligtet til at anlægge sag mod Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til traktatens artikel 169 med henblik på at bringe den dobbelte krænkelse af de denne stat påhvilende fællesskabsforpligtelser til ophør.

Forbundsrepublikken Tyskland har i første række gjort sig skyldig i en overtrædelse af traktatens artikel 5, stk. 2 og af tjenestemandsvedtægtens artikel 78. Ved anvendelsen af § 160 b, stk. 1, første og andet punktum, på tjenestemænd, der er pensioneret fra De europæiske Fællesskaber, krænktes traktatens artikel 5, idet herved virkeliggørelsen af det mål bringes i fare, som går ud på at sikre Fællesskaberne en stab af tjenestemænd, der opfylder de strengeste krav til uafhængighed, dygtighed, arbejdsevne og integritet, og som rekrutteres på den bredest mulige geografiske basis blandt statsborgerne i Fællesskabernes medlemsstater.

Den anfægtede lovbestemmelse har også den virkning, at retsvirkningerne af vedtægtens sket 78 afsvækkes, og den er dobbelt diskriminerende, fordi den kun vedrører 1: tjenestemænd, 2: som har forladt tjenesten på grund af invaliditet.

Den omstændighed, at Kommissionen ikke har foretaget noget skridt for at rette op på denne situation, har tvunget de pågældende tjenestemænd til at anlægge sag mod Forbundsrepublikken ved de tyske forvaltningsretter.

Sagsøgeren har anført et tilfælde ved en tidligere tjenestemænd ved Kommissionen, Hans Ganschow, hvis påstand om,

at BBG § 160 b, stk. 1 ikke skulle finde anvendelse, idet den er uforenelig med den kommunitære tjenestemandret, blev forkastet, først ved underretten og dernæst ved Bundesverwaltungsgericht. Ingen af de to retter fandt det nødvendigt at forelægge De europæiske Fællesskabers Domstol et præjudicielt spørgsmål på grundlag af traktatens artikel 177.

Tilsvarende blev sagsøgte i den sag, som sagsøgeren indbragte for forvaltningsdomstolen i Freiburg, frifundet ved dom af 28. juni 1973. Herefter blev der indgivet umiddelbar appel (»Sprungrevision«) til Bundesverwaltungsgericht, som endnu ikke har truffet nogen afgørelse. Idet sagsøgeren af Ganschow-dommen, der er afsagt af nævnte ret, har draget den slutning, at retten ikke vil henvende sig til Domstolen i henhold til artikel 177, har han under appellen begæret udsættelse, så længe Domstolen ikke har truffet afgørelse i nærværende sag.

Forbundsrepublikkens anden krænkelse af sine forpligtelser i henhold til traktaten består ifølge sagsøgeren i, at Bundesverwaltungsgericht har afslået at benytte fremgangsmåden i traktatens artikel 177. Den omstændighed, at Bundesverwaltungsgericht har tilsidesat artikel 177 og ikke har rettet henvendelse til Domstolen, fordi den finder, at de påberåbte regler i fællesskabsretten er klare og ikke giver anledning til fortolkningsproblemer, burde også have ført til, at der blev indledt en sag om ikke-overholdelse. Nægtelsen af at indlede en sådan sag er et culpøst forhold fra Kommissionens side.

Bundesverwaltungsgerichts sandsynlige frifindelsesdom i den sag, der for tiden verserer for denne ret, vil for sagsøgeren betyde, at han mister sin ret til at sagsøge Forbundsrepublikken Tyskland, hvilken ret i realiteten angår betalingen af det beløb på 122 486,88 DM, som blev tilbageholdt i hans tyske pension. Skaden er sekt i og med, at Kommissionen har givet endeligt afslag på at yde ham den bistand, han anmodede om.

2. I sit svarskrift har *Kommissionen* bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling.

Den har først gennemgået formalia. For så vidt der klages over, at Kommissionen har overtrådt tjenestemandsvedtægtens artikel 24, kan det erstatningssøgsmaal, som er indledt mod institutionen som arbejdsgiver, kun støttes på tjenestemandsvedtægtens artikel 91, stk. 1, sammenholdt med EØF-traktatens artikel 179. En anvendelse af artikel 215, stk. 2, er, når det drejer sig om krav i forbindelse med tjenestemændenes arbejde, kun muligt under anvendelse af de supplerende procedureregler i tjenestemandsvedtægtens artikel 90 og 91. For så vidt sagsøgeren til støtte for sin erstatningssag også har til hensigt at påberåbe sig, at Kommissionen, uden for det arbejdsretlige forhold mellem sagsøgeren og Kommissionen, generelt ikke har overholdt sine forpligtelser, må sagen antages i virkeligheden at have EØF-traktatens artikel 215, stk. 2 som grundlag.

a) Hvad angår erstatningssøgsmålet i forbindelse med tjenestemandsvedtægten anerkender Kommissionen, at sagsanlægget formelt opfylder betingelserne i vedtægtens artikel 90. Alligevel må det afvises, fordi det er et forsøg på at omgå fristerne for indgivelse af klage, da sagsøgeren, efter at Kommissionens afslag af 18. oktober 1973 og 7. februar 1974 var blevet meddelt ham, undlod at klage til Domstolen over afslaget inden for de krævede frister. Afslaget på anmodningen af 23. maj 1973 blev således uanfægteligt, og sagsøgeren kan ikke »lægge sag an på ny under henvisning til et erstatningskrav« (dom af 12. december 1967, sag 4/67, Collignon, Rec. 1967, s. 480). Domstolens praksis vedrørende de særlige betingelser for at anlægge erstatningssøgsmål (dom af 2. december 1971, sag 5/71, Schöppenstedt, Rec. 1971, s. 975), kan ikke påberåbes, fordi det spørgsmål, som skulle løses i de pågældende tilfælde, drejede sig om, hvorvidt en erstatningssag kunne antages til realitetsbehandling på trods af, at et søgsmål

på grundlag af artikel 173 eller 175 i almindelighed måtte afvises. I denne sag drejer det sig om at afgøre, hvorvidt en erstatningssag skal antages til realitetsbehandling, skønt sagsøgeren har overskredet fristen for anfægtelse hos Domstolen af den retsakt eller passivitet, som han klager over, og hvorpå han støtter sit erstatningskrav.

Selv bortset fra denne side af sagen må erstatningssøgsmålet afvises, idet det er indgivet for sent. Efter sagsøgerens mening har Kommissionen ikke overholdt sine forpligtelser, idet den undlod at reagere, da loven af 19. juli 1968 om ændring af BBG blev bekendtgjort. Imidlertid blev det første erstatningskrav ikke rejst før den 18. april 1974, og det kan derfor i henhold til artikel 43 i protokolken vedrørende statuten for EØF-Domstolen ikke antages til realitetsbehandling. Selv om »kravet« af 18. april 1974 blev betragtet som en klage efter tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2, ville 3-måneders fristen i henhold til denne artikel heller ikke være overholdt, idet Kommissionens påståede passivitet var sagsøgeren bekendt fra 1973.

b) For så vidt erstatningssagen støttes på EØF-traktatens artikel 215, må den ligeledes afvises, fordi den som ovenfor påvist er for sent anlagt under hensyn til den frist, der er fastsat i artikel 43 i protokolken vedrørende statuten for EØF-Domstolen. Dette gælder kun, for så vidt det bebrejdes Kommissionen, at den ikke har reageret over for Forbundsrepublikken efter bekendtgørelsen af lov af 1968. For så vidt klagepunktet derimod vedrører en eventuel overtrædelse af traktatens artikel 177 ved Forbundsrepublikkens domsmyndigheder, er fristen tilsyneladende blevet overholdt.

Men der er efter Kommissionens opfattelse mere principielle grunde til at antage, at sagen må afvises.

I så henseende må den første begrundelse for at afvise sagen udledes af den omstændighed, at undersøgelsen af, om et passivitets- eller erstatningssøgsmål

indgivet af en privatperson på grundlag af Kommissionens afslag på at indlede en fremgangsmåde efter artikel 169 har fornødent grundlag, ville indebære, at Domstolen bedømte en medlemsstats handlemåde uden at være foranlediget dertil af Kommissionen eller en anden medlemsstat, og uden at den indklagede medlemsstat forinden havde været opfordret til at fremsætte sine bemærkninger. En anden begrundelse for afvisning må søges i, at artikel 169 tilsigter at beskytte Fællesskabernes almindelige interesser og ikke privates interesser, således at en eventuel overtrædelse af artiklen ikke kan bevirke, at private får krav på erstatning. Artikel 169's specielle rolle forklarer også, hvorfor den regel, der udtales af Domstolen i den ovenfor nævnte sag 5/71, Schöppenstedt, ikke kan udstrækkes til den foreliggende sag. Der er en fundamental forskel mellem *på den ene side* Domstolens kompetence til inden for rammerne af en erstatningssag at kontrollere lovligheden af en af fællesskabsinstitutionerne truffet materiel foranstaltning, som private ikke kan anfægte med annulationssøgsmål, og *på den anden side* dens kompetence til præliminært at kontrollere, hvorvidt en medlemsstats handlemåde har være lovlig, uden at denne nyder de i traktatens artikel 169 hjemlede processuelle garantier. Desuden er Kommissionen af den opfattelse, at stævningen, særligt hvad angår tabet, ikke opfylder kravene i procesreglementets artikel 38.

Kommissionen er herefter gået over til at tage stilling til realiteten og har i første række svaret på anbringendet om, at den skulle have været forpligtet til at indlede en fremgangsmåde mod Forbundsrepublikken på grund af overtrædelse af traktaten. Efter Kommissionens mening kan den kun pålægges ansvar, hvis det bevises, at den ulovligt har overtrådt en fællesskabsretlig regel, hvis formål bl.a. er at beskytte sagsøgerens interesser. Imidlertid er ingen af disse betingelser opfyldt.

Først og fremmest mener Kommissionen, at artikel 169, på de to på hinanden

følgende trin af den fremgangsmåde, som bestemmelsen fastsætter, overlader denne en vis skønsbeføjelse med hensyn til spørgsmålet, om der skal indledes sag mod en stats ikke-overholdelse. Kommissionen udelukker ikke, at helt usædvanlige tilfælde kan forekomme, hvor Fællesskabets interesser forpligter den til at udøve sin kontrolopgave, men selv da ville det dreje sig om en forpligtelse, som ikke ville kunne gøres til genstand for en retssag.

Desuden tager traktatens artikel 169 ikke sigte på direkte at beskytte private. Medlemsstaterne har bestemt, at de kun vil tale sagsanlæg fra andre medlemsstater eller fra Kommissionen. Selv inden for rammerne af fremgangsmåden med den præjudicielle forelæggelse er Kommissionens ikke-overholdelse af sin forpligtelse til at kontrollere ikke omfattet af den type regler, som private kan påberåbe sig præliminært.

Hvis man dog måtte anse traktatens artikel 169 for en regel til varetagelse også af privates interesser, kunne der højst være tale om en retlig forpligtelse i tilfælde af åbenbar krænkelse af traktaten fra en medlemsstats side, således at Kommissionens skønsbeføjelse indskrænkes. Imidlertid indebærer den anfægtede tyske forbundslov vedrørende tjenestemænd ikke en åbenbar krænkelse.

Vedrørende iværksættelsen af fremgangsmåden efter artikel 177 har Kommissionen anført, at bestemmelsens formål er at sikre en ensartet fortolkning og anvendelse af fællesskabsretten på grundlag af et samarbejde mellem Fællesskabernes Domstol og de nationale retsmyndigheder. Private har overhovedet ikke mulighed for at kræve en præjudiciel forelæggelse for Domstolen og endnu mindre for at tiltvinge sig en sådan under anvendelse af EØF-traktatens artikel 169. Kommissionen har reserveret sig muligheden for en indskriden i henhold til traktatens artikel 169 for at sikre domsmyndighedernes samarbejde inden for traktatens artikel 177, men der er her

kun tale om en sidste udvej, når retterne i en medlemsstat i deres praksis vedholdende ignorerer bestemmelserne om præjudiciel forelæggelse og dermed giver grund til frygt for, at selve mekanismen i artikel 177 skal visne bort. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag.

For så vidt angår krænkelser af forpligtelsen til at yde bistand i henhold til vedtægtens artikel 24 har Kommissionen anført, at bestemmelsens formål er at sikre tjenestemændene Fællesskabernes bistand, når de på grund af deres stilling eller hverv bliver ofre for en ifølge loven strafbar handling. Den tyske lov kan ikke beskrives som et »angreb på formue« tilhørende sagsøgeren eller som en uretfærdig, kriminel og strafbar lovgivningsakt. Endvidere forudsætter erstatningskravet i henhold til artikel 24, stk. 2, at den pågældende ikke har kunnet opnå erstatning fra den skadevoldende person, mens sagsøgeren i den foreliggende sag har mulighed for at sagsøge forbundsregeringen. Den eventuelle retsvildfarelse, som en national ret som Bundesverwaltungsgericht gør sig skyldig i ved ikke at anvende fremgangsmåden efter traktatens artikel 177, falder heller ikke ind under artikel 24.

Som noget underordnet har Kommissionen gennemgået spørgsmålet om, i hvilket omfang reglerne i BBG kan forenes med fællesskabsretten. I så henseende er sagsøgte af den opfattelse, at § 160 b) i BBG tager sigte på at hindre, at maksimumspensioner sammenlægges. Domme af 16. december 1960 (sag 6/60, Humblet, Rec. 1960, s. 1127) og af 3. juli 1974 (sag 7/74, Brouerius van Nidek, Sml. 1974, s. 757) kan ikke påberåbes til støtte for klagen, da en nedsættelse af hjemlandets pension ikke kan sidestilles med opkrævningen af skat på almindelig indkomst. Der findes i fællesskabsretten ikke noget princip, hvorefter den nationale lovgivning vedrørende tjenestemandspensioner skal være tilpasset således, at den nationale tjenestemand, der overgår til tjeneste i Fællesskabet, ikke lider no-

gen som helst skade og endog stilles gunstigere end de nationale tjenestemænd.

3. I sin *replik* har sagsøgeren præciseret grundlaget for sit sagsanlæg: den overtrædelse af traktaten, som Kommissionen har undladt at reagere imod, består i, at Bundesverwaltungsgericht med forbundsregeringens billigelse fortolker artikel 177, stk. 3 urigtigt, og på grundlag af denne urigtige fortolkning afstår at forelægge to betydningsfulde fællesskabsretlige spørgsmål for Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse.

Det første spørgsmål, der skulle være stillet, går ud på, om tjenestemandsvedtægten skal fortolkes således, at tjenestemænd fra alle medlemsstaterne, som befinder sig i ensartede situationer, skal oppebære vederlag og pensioner, der reelt er lige store. Til støtte herfor påberåber sagsøgeren sig betragtningerne til vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber, hvori der gives en definition af vedtægten, som præciseres ved dom af 16. december 1960 (sag 16/60, Humblet), og han foreslog, at der gives et bekræftende svar. Derfor bør BBG § 160 b, stk. 1, første og andet punktum ikke anvendes på tjenestemænd, som er pensioneret fra De europæiske Fællesskaber.

I tilfælde af benægtende svar på dette første spørgsmål må der stilles et andet vedrørende fortolkningen af artikel 78 i tjenestemandsvedtægten (forordning nr. 31 (EØF) af 18. december 1961, JO nr. 45 af 14. juni 1962). Det går ud på, om retten til kommuniter invalidepension for den tjenestemand, som under sin beskæftigelse hos EØF er blevet 100 % invalid, kan blive berørt, måske indirekte, ved, at medlemsstaten tillægger eksistensen af den kommuniter invalidepension den retsvirkning, at tjenestemandens pensionskrav i hjemlandet ophæves fuldstændigt. Sagsøgeren foreslår et benægtende svar og kritiserer den fortolkning, som Kommissionen har givet af BBG § 160, stk. 1, og som går ud på, at bestemmelsen tilsigter at fratage de tjenestemænd,

der til dels har været i Forbundsrepublikkens og til dels i en international eller supranational institutions tjeneste, fordelten ved en dobbelt maksimumspension. Kommissionens analyse er urigtig, fordi bestemmelsen også angår de tyske pensioner, der ikke er maksimale og for øvrigt ikke gælder for tyske tjenestemænd, som udtræder af Fællesskabernes tjeneste med en fællesskabspension, men uden at være ramt af invaliditetet.

Sagsøgeren har gjort den opfattelse gældende, at argumentationen for afvisning af erstatningssøgsmålet, for så vidt det som grundlag har Kommissionens passivitet over for forbundsloven af 19. juli 1968, er irrelevant. Til støtte for sagen påberåbes Kommissionens passivitet over for Forbundsrepublikken Tysklands overtrædelse af traktatens artikel 177.

Med henblik herpå har sagsøgeren præciseret, at hans klage har traktatens artikel 215 som grundlag, idet tjenestemandsvedtægtens artikel 91 ikke kan anvendes som hjemmel for erstatningssager. Erstatningssøgsmålets karakter af selvstændigt retsmiddel er blevet bekræftet i dom af 28. april 1971 (sag 4/69, Lütticke, Rec. 1971, s. 325), og i en række senere domme (dom af 2. december 1971, sag 5/71, Schöppenstedt Rec. 1971, s. 975, af 13. juli 1972, sag 79/71, Heinemann, Rec. 1972, s. 579, af 13. juni 1972, sag 9 og 11/71, Cie d'Approvisionnement Rec. 1972, s. 391, af 24. oktober 1973, sag 43/73, Merkur, Sml. 1973, s. 1055, og af 2. juli 1974, sag 153/73, Holtz og Willemssen, Sml. 1974, s. 675).

Hvis det — hvad sagsøgeren bestrider — forholder sig således, at Domstolen kun kan behandle præjudicielle forelæggelser vedrørende spørgsmål om fortolkning af fællesskabsregler, som har direkte virkning, hævder han, at der under alle omstændigheder ved tjenestemandsvedtægtens artikel 24 og traktatens artikel 7 skabes krav, som umiddelbart kan eksekveres. Desuden tilsigtes det ved anlæg af en erstatningssag grundet på Kommissionens traktatstridige adfærd slet ikke at

overbebyrde Kommissionen med sager i dens egenskab af vogter af traktaten, men derimod at imødegå en alt for eftergivende holdning hos Kommissionen over for medlemsstaternes overtrædelser af traktaten. I så henseende understreger sagsøgeren, at Bundesverwaltungsgerichts indstilling støttes af forbundsregeringen, hvilket beviser handlingens alvor og nødvendigheden af, at Kommissionen griber ind.

4. I sin *duplik* har Kommissionen konstateret, at sagsøgeren stadig ikke klart har præciseret, om han til støtte for sin erstatningssag påberåber sig traktatens artikel 179 og tjenestemandsvedtægten eller traktatens artikel 215, stk. 2. Kommissionen indrømmer, at forældelsesfristen på 5 år, dersom sagen støttes på artikel 215, ikke er udløbet, i det omfang søgsmålet ikke længere kun har Bundesverwaltungsgerichts overtrædelse af traktatens artikel 177 som grundlag. Dersom sagsøgeren støtter sin klage på tjenestemandsvedtægten, kan han ikke for at underbygge påstanden om, at klagen skal antages til realitetsbehandling, påberåbe sig Domstolens dom af 13. juli 1972 (sag 79/71, Heinemann mod Kommissionen, Rec. 1972, s. 589), hvori det statueredes, at erstatningssagen kunne antages til realitetsbehandling, idet det ikke var omfattet af fristerne i vedtægtens artikel 91. I denne sag udtalte Domstolen faktisk klart, at det indgivne erstatningssøgsmål ikke var støttet på en retsakts ulovlighed men på, at der var givet urigtige oplysninger. I Domstolens dom af 21. februar 1974 (de forenede sager 15-33/73, Kortner-Schots mod Rådet, Kommissionen og Parlamentet, Sml. 1974, s. 188-189), præciserede Domstolen, at når erstatningskravet har den påståede ulovlighed af institutionernes beslutninger som grundlag, findes søgsmålshjemmelen udelukkende i traktatens artikel 179, og fristerne i vedtægtens artikel 90 og 91 finder anvendelse på søgsmålet.

Da klageren ikke anlagde sag ved Domstolen inden 3 måneder efter det udtrykkelige afslag på hans anmodning, der



blev givet ved Kommissionens skrivelse af 7. februar 1974, må den foreliggende erstatningssag afvises. Mere generelt må påstanden om, at Kommissionen tilpligtes at indlede en fremgangsmåde efter artikel 169 om overtrædelse, ligeledes afvises, dels fordi sagsøgeren ikke er berettiget til at kræve denne fremgangsmåde indledt, og dels fordi heller ikke artikel 177 hjemler ham nogen ret til at gå til Domstolen.

Vedrørende sagens realitet mener Kommissionen, at sagsøgerens kritik af § 160 b i forbundsloven om tjenestemænd hviler på fejlagtig opfattelse eller rækker ud over den del af lovgivningen, der angår ham. Således kan den i fællesskabsretten gældende ligebehandling ikke sikre abso-

lut ligestilling af tjenestemændene i deres hjemlande vedrørende ydelser, som udbetales dér. Ved sagsøgerens andet spørgsmål tages der ikke hensyn til, at hans fællesskabspension ikke er blevet berørt. Den tyske lovgiver er gået ud fra det almindelige princip, at tjenestemænd, der aflønnes af det offentlige, ikke ved afslutningen af et komplet erhvervsaktivt liv kan oppebære mere end én maksimumspension.

I retsmødet den 10. juli 1975 har parterne redegjort nærmere for de under skriftvekslingen fremsatte anbringender.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 19. november 1974.

## Præmisser

- 1 Ved denne klage påstås Kommissionen dømt til at betale et beløb på 122 486,88 DM som erstatning for den skade, den angiveligt har påført sagsøgeren ved at afslå at indlede en fremgangsmåde i henhold til traktatens artikel 169 mod Forbundsrepublikken Tyskland;
  - 2 sagsøgeren, som tidligere har været tjenestemand henholdsvis i Forbundsrepublikken og i Det europæiske økonomiske Fællesskab, har ved de tyske retsinstanter hævdet, at visse af Forbundsrepublikkens lovbestemmelser er ugyldige i henhold til fællesskabsretten, da de har bevirket, at hans tyske alderspension, som følge af denne pensions sammenlægning med alderspensionen fra Fællesskabet, mærkbart er blevet nedsat i perioden fra 1. oktober 1968 til 30. juni 1972;
- efter at sagsøgerens påstande var blevet forkastet af Verwaltungsgericht Freiburg den 28. juni 1973, appellerede han til Bundesverwaltungsgericht, der på tidspunktet for nærværende doms afsigelse endnu ikke har truffet afgørelse;
- 3 efter endvidere at have fået kendskab til en tidligere, den 24. februar 1972 afsagt dom fra Bundesverwaltungsgericht i en sag, hvor han ikke var part, men som han mener angår et lignende tilfælde, og da han var af den opfattelse, at

denne høje retsinstans var forpligtet til præliminært at anvende traktatens artikel 177, rettede sagsøgeren imidlertid den 23. maj 1973 en anmodning til Kommissionen i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90 om indledning af en fremgangsmåde mod Forbundsrepublikken i henhold til traktatens artikel 169 »for at få den . . . begåede overtrædelse af traktatens artikel 177, stk. 3 bragt til ophør«, som han påstod, Bundesverwaltungsgericht havde gjort sig skyldig i;

denne anmodning, som først stiltiende og derefter udtrykkeligt blev afvist, efterfulgtes af en klage med samme indhold, der ligeledes blev afvist ved skrivelse af 7. februar 1974;

uden at have forelagt Domstolen afvisningen af klagen rejste sagsøgeren den 18. april 1974 over for Kommissionen et nyt krav, denne gang om skadeserstatning, hvilket efter et stiltiende afslag og en påfølgende klage, der udtrykkeligt blev afvist den 7. november 1974, førte til den foreliggende erstatningssag.

- 4 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionens undladelse af at indlede en fremgangsmåde mod Forbundsrepublikken som følge af den af Bundesverwaltungsgericht den 24. februar 1972 afsagte dom er årsag til den skade, som han påstår erstatning for, og som svarer til den nedsættelse, der er foretaget af hans tyske alderspension i henhold til den pågældende nationale lovgivning;

i så henseende har han anført, at de bestemmelser i den tyske lovgivning, der vedrører ham, strider mod fællesskabsretten, og at en præjudiciel afgørelse fra Domstolen vedrørende fortolkningen af tjenestemandsvedtægten, hvis der var blevet fremsat anmodning herom, ville have sat de tyske retsinstanser i stand til at konstatere den påståede modstrid.

- 5 Efter Kommissionens opfattelse må sagen afvises, hvad enten den måtte være anlagt med hjemmel i traktatens artikel 179 og tjenestemandsvedtægten, eller dens hjemmel skal søges i traktatens artikel 215.
- 6 Til støtte for sin klage har sagsøgeren samtidig påberåbt sig traktatens artikel 178 og 215 og traktatens artikel 179 samt tjenestemandsvedtægten;

med henblik på bedømmelsen af afvisningsspørgsmålet må det derfor fastslås, hvilke bestemmelser sagen bør støttes på.

- 7 I henhold til traktatens artikel 179 har Domstolen kompetence til at afgøre alle tvister mellem Fællesskabet og dets ansatte med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i vedtægten, eller som fremgår af de for disse ansatte gældende ansættelsesvilkår;

i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 91 er tvister, der angår pengebeløb, omfattet heraf, og Domstolen har i øvrigt i sådanne sager fuld prøvelsesret;

følgelig er en mellem en tjenestemand og hans nuværende eller tidligere institution verserende tvist, der drejer sig om skadeserstatning og hidrører fra det ansættelsesforhold, som knytter den pågældende til institutionen, omfattet af traktatens artikel 179 og vedtægtens artikel 90 og 91, hvorfor den, særlig hvad angår antagelsen til realitetsbehandling, hverken falder ind under traktatens artikel 178 og 215 eller under artikel 43 i statutten for EØF-Domstolen.

- 8 Som søgsmålsgrund har sagsøgeren navnlig henvist til, at Kommissionen har krænkede vedtægtens artikel 24 om den beskyttelse, institutionerne skal yde deres ansatte;

endvidere har han selv ved at indgive en anmodning og en klage fulgt fremgangsmåden efter artikel 90 og 91;

bedømmelsen af spørgsmålet, om sagen kan antages til realitetsbehandling, må derfor foretages på grundlag af disse bestemmelser.

- 9 I så henseende har Kommissionen gjort gældende, at den foreliggende klage bør afvises, fordi sagsøgeren ikke inden for de tre måneder, der foreskrives i vedtægtens artikel 90, stk. 3, har forelagt Domstolen en klage over den afvisning af hans første klage af 1. oktober 1973, han modtog ved Kommissionens skrivelse af 7. februar 1974, og at han ikke kan råde bod herpå ved i stedet at anlægge erstatningssag;

hertil har sagsøgeren bemærket, at erstatningssøgsmålet i forhold til annulationsøgsmålet er et selvstændigt retsmiddel, for hvis antagelse til realitetsbehandling der gælder særlige betingelser, hvorfor hans søgsmål, der er indgivet inden for fristen på tre måneder efter afvisningen af hans klage over afslaget på kravet om en godtgørelse, kan antages til realitetsbehandling.

- 10 Selv om annulationsøgsmålet og erstatningssøgsmålet faktisk udgør forskellige retsmidler, findes der imidlertid, for så vidt angår tvister mellem tjene-

stemændene og institutionerne, ikke i vedtægtens artikel 90 og 91 nogen son-  
dring i så henseende, hverken med hensyn til den administrative procedure  
eller til den processuelle behandling, disse tvister kan give anledning til;

det er i så henseende betegnende, at hverken traktatens artikel 178 eller ved-  
tægtens artikel 90 og 91 foreskriver, hvilket retsmiddel der skal vælges i til-  
fælde af, at en administrativ klage afvises;

drejer det sig om en tvist om lovligheden af en akt, der indeholder et klage-  
punkt mod sagsøgeren, er Domstolen i henhold til artikel 91 kompetent, gan-  
ske uanset, hvilken form for søgsmål der vælges;

- 11 så snart sagsøgeren havde fået afslag på sin klage af 1. oktober 1973 ved Kom-  
missionens skrivelse af 7. februar 1974, kunne han således inden for fristen på  
3 måneder forelægge Domstolen en tvist om lovligheden af en akt, der inde-  
holdt et klagepunkt mod ham, samt om de økonomiske virkninger, der  
kunne opstå heraf;

det må bemærkes, at sagsøgeren netop har begrundet sit erstatningskrav med,  
at det afslag, han modtog, var ulovligt, og han har således anerkendt, at konstateringen af denne ulovlighed og hans erstatningskrav tilsammen udgør sags-  
genstanden;

da de forskellige retsmidler er uafhængige af hinanden, kunne han frit vælge  
mellem dem eller vælge dem begge samtidig, men han måtte under alle om-  
stændigheder anlægge sag inden for fristen på tre måneder efter afvisningen  
af klagen af 1. oktober 1973;

- 12 søgsmålet af 22. januar 1975, der blev registreret den 31. januar 1975, er an-  
lagt efter udløbet af den nævnte frist.
- 13 Det skal endelig anføres, at søgsmålet, selv om det kunne støttes på traktatens  
artikel 215 og ikke var omfattet af de processuelle regler i vedtægtens artikel  
90 og 91, alligevel ville være for sent indgivet, idet fristerne i henhold til arti-  
kel 43 i EØF-Domstolens statut ikke er overholdt;

da det til institutionen indgivne krav om erstatning blev registreret den 30.  
april 1974, og da institutionen ikke traf nogen afgørelse inden for den i arti-  
kel 175, stk. 2 fastsatte frist på to måneder, burde sagen være anlagt inden for  
en ny frist på 2 måneder, hvilket ikke skete;

selv om man måtte anse den klage over afslaget på kravet om erstatning, som blev registreret den 9. september 1974 og herefter afvist den 7. november 1974, for et sådant krav, som omtales i artikel 43 i EØF-Domstolens statut, bliver resultatet det samme;

14 som følge heraf må sagen afvises.

#### Vedrørende sagsomkostningerne

15 Sagsøgeren har tabt sagen;

i henhold til procesreglementets artikel 59, stk. 2 dømmes den part, som taber sagen, til at bære sagens omkostninger;

i henhold til procesreglementets artikel 70 skal institutionerne dog selv bære de udgifter, de har afholdt i sager vedrørende de ansatte ved Fællesskaberne.

På grundlag af disse præmisser,  
udtaler og bestemmer

#### DOMSTOLEN (første afdeling)

1. Sagen afvises.

2. Hver af parterne bærer sine egne omkostninger.

Monaco

Mertens de Wilmars

O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. marts 1975.

A. Van Houtte  
Justitssekretær

R. Monaco  
Formand for første afdeling