

DOMSTOLENS DOM

5. oktober 2000 *

I de forenede sager C-432/98 P og C-433/98 P,

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør J.-P. Jacqué, D. Canga Fano og T. Blanchet, alle Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør A. Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

appellant,

støttet af

Kongeriget Spanien ved statens advokat, N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens Ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

intervenient i appelsagen,

angående appel af domme afsagt den 30. september 1998 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Femte Afdeling) i sag T-154/96, Chvatal m.fl. mod Domstolen, Sml.Pers. I-A, s. 527, og II, s. 1579, og i sag T-13/97, Losch mod Domstolen, Sml.Pers. I-A, s. 543, og II, s. 1633, hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af dommene,

* Processprog: fransk.

de andre parter i appelsagerne er

Christiane Chvatal m.fl., tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskabers Domstol, ved advokaterne J.-N. Louis og T. Demaseure, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Société de gestion fiduciaire, boîte postale 585,

Antoinette Losch, tjenestemand ved De Europæiske Fællesskabers Domstol, ved advokaterne J.-N. Louis og T. Demaseure, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Société de gestion fiduciaire, boîte postale 585,

sagsøgere i første instans,

De Europæiske Fællesskabers Domstol, L-2925 Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

og

Kongeriget Nederlandene, Bezuidenhoutseweg, 67, Haag,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.C. Moitinho de Almeida, D.A.O. Edward, L. Sevón og R. Schintgen samt dommerne C. Gulmann, A. La Pergola, J.-P. Puissochet (refererende dommer), H. Ragnemalm, M. Wathelet og V. Skouris,

generaladvokat: S. Alber

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 11. april 2000,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. juni 2000,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved to appelskrifter indleveret til Domstolens Justitskontor den 1. december 1998 har Rådet for Den Europæiske Union i medfør af artikel 49 i EF-statutten og de tilsvarende bestemmelser i EKSF-statutten og Euratom-statutten for Domstolen dels iværksat appel af dom afsagt den 30. september 1998 af Retten i Første Instans i sag T-154/96, Chvatal m.fl. mod Domstolen (Sml.Pers. I-A, s. 527, og II, s. 1579), dels iværksat appel af dom afsagt den 30. september 1998 af Retten i Første Instans i sag T-13/97, Losch mod Domstolen (Sml.Pers. I-A, s. 543, og II, s. 1633) (herefter »de appellerede domme«), hvorved Retten annullerede de afgørelser, Domstolen havde truffet om at afslå nogle ansattes ansøgninger om at opføre deres navne på listen over de personer, der havde tilkendegivet deres interesse i at komme i betragtning ved en afgørelse om udtræden af tjenesten, som fastsat ved Rådets forordning (EF, Euratom, EKSF) nr. 2688/95 af 17. november 1995 om særlige foranstaltninger for tjenestemænds

udtræden af tjenesten i De Europæiske Fællesskaber som følge af Østrigs, Finlands og Sveriges tiltrædelse (EFT L 280, s.1).

Sagernes faktiske omstændigheder

- 2 I forbindelse med Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse forelagde Kommissionen den 7. juli 1995 — efter den 21. juni 1995 at have opnået en positiv udtalelse fra Vedtægtsudvalget — et forslag til forordning om særlige foranstaltninger for tjenestemænds udtræden af tjenesten i De Europæiske Fællesskaber (herefter »det oprindelige forslag«). Dette forslag, hvori det antal tjenestemænd, der kunne blive omfattet af en udtrædelsesforanstaltning, blev fastsat for Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Domstolen, Revisionsretten og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, blev forelagt de berørte institutioner til udtalelse, og Parlamentet, Domstolen og Revisionsretten afgav positiv udtalelse.

- 3 Efter at Kommissionen havde opdelt det oprindelige forslag, udstedte Rådet den 17. november 1995 forordning nr. 2688/95, hvorefter Parlamentet, indtil den 30. juni 2000, blev bemyndiget til at træffe foranstaltninger til, at de af dets tjenestemænd, der var fyldt 55 år, med undtagelse af tjenestemænd i lønklasse A1 og A2, kunne udtræde af tjenesten.

- 4 Christiane Chvatal m.fl. og Antoinette Losch, der var tjenestemænd ved Domstolen, indgav — ved skrivelser, der i tiden fra den 6. februar til den 16. juli 1996 blev sendt til Domstolens justitssekretær i dennes egenskab af ansættelsesmyndighed — individuelt ansøgninger om, at deres navne blev optaget på listen over de personer, der havde tilkendegivet deres interesse i at komme i betragtning ved en afgørelse om udtræden af tjenesten i forbindelse med Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse.

- 5 Domstolens justitssekretær svarede — ved skrivelser, der blev fremsendt i tiden mellem den 28. februar og den 22. juli 1996 (herefter »de omtvistede skrivelser«) — at han ikke var i stand til at imødekomme ansøgningerne, idet andre institutioner end Parlamentet efter de gældende bestemmelser ikke kunne træffe udtrædelsesforanstaltninger. Justitssekretæren tilføjede dog, at man ikke ville undlade at tage interessetilkendegivelserne i betragtning for det tilfælde, at Rådet på et senere tidspunkt måtte vedtage Kommissionens oprindelige forslag, for så vidt som det også omfattede tjenestemænd i de øvrige institutioner.
- 6 I tiden mellem den 21. maj og den 24. september 1996 indgav Christiane Chvatal m.fl. og Antoinette Losch hver for sig klager over de afgørelser, der efter deres opfattelse var truffet i de omtvistede skrivelser. Klagerne blev afslået af Domstolens klageudvalg med den begrundelse, at de udelukkende tog sigte på at anfægte gyldigheden af forordning nr. 2688/95, særlig for så vidt som forordningen ikke fandt anvendelse på tjenestemænd ved Domstolen, men at det ikke tilkom Domstolens ansættelsesmyndighed at bedømme en rådsforordnings gyldighed.
- 7 Efter afslagene på klagerne, der blev meddelt i tiden mellem den 11. juli og den 23. oktober 1996, anlagde Christiane Chvatal m.fl. samt Antoinette Losch ved to stævninger, der blev indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 8. oktober 1996 og den 20. januar 1997, sag med påstand om, at det blev fastslået, at forordning nr. 2688/95 var ulovlig, og at ansættelsesmyndighedens afslag på deres ansøgninger, som indeholdt i de omtvistede skrivelser, blev annulleret.

De appellerede domme

- 8 Retten fandt indledningsvis, at der ikke kunne gives medhold i en række indsigelser mod, at sagerne blev antaget til realitetsbehandling, som var fremsat af sagsøgte i første instans, Domstolen, samt af Rådet og Kongeriget Nederlandene, der var indtrådt i sagerne i første instans til støtte for sagsøgtes påstande.

- 9 Som begrundelse herfor udtalte Retten dels, at en tjenestemands ret til, i henhold til artikel 90, stk. 1, i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter »vedtægten«), at forelægge en ansøgning for ansættelsesmyndigheden om at træffe en beslutning for sit vedkommende ikke er undergivet nogen betingelser, dels at de af ansættelsesmyndigheden truffe afgørelser, hvorved denne endeligt afslog at tage de fremsatte ansøgninger i betragtning, direkte og umiddelbart berørte retsstillingen for Christiane Chvatal m.fl. og Antoinette Losch, og at afgørelserne derfor var bebyrdende for dem.
- 10 For så vidt angår ulovlighedsindsigelsen vedrørende forordning nr. 2688/95 fandt Retten også, at den kunne antages til realitetsbehandling.
- 11 Retten bemærkede, at forordning nr. 2688/95 udgjorde den direkte hjemmel for ansættelsesmyndighedens afgørelser, idet forordningen — uden at det siges udtrykkeligt, men nødvendigvis — udelukkede tjenestemænd i andre institutioner end Parlamentet fra sit anvendelsesområde. Retten fastslog derefter, at ulovlighedsindsigelsen vedrørende forordningen ikke var fremsat på for tidligt et tidspunkt — idet der ikke var truffet bestemmelse om udtrædelsesforanstaltninger for de øvrige institutioner efter udstedelsen af forordning nr. 2688/95, og idet Kommissionens oprindelige forslag delvis var bortfaldet — og at indsigelsen heller ikke var udtryk for et misbrug, selv om ansættelsesmyndigheden ikke havde haft andet valg end at afslå de indgivne ansøgninger.
- 12 Endelig fastslog Retten efter realitetsbehandling af ulovlighedsindsigelsen vedrørende forordning nr. 2688/95, at forordningen var ulovlig af to grunde.
- 13 For det første udtalte Retten — som led i en domstolskontrol, der kun omfatter spørgsmålet, om der er truffet en åbenbart urigtig afgørelse, eller om der foreligger magtfordrejning — at forordning nr. 2688/95, for så vidt som den kun gav Parlamentet ret til at træffe udtrædelsesforanstaltninger, var udtryk for, at situationer, som var fuldt ud sammenlignelige, vilkårligt blev behandlet forskelligt eller blev behandlet på en måde, der var åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til

det tilsigtede mål, og at forordningen som sådan var i strid med lighedsprincippet, der er et grundlæggende fællesskabsretligt princip. Den situation, der forelå i Domstolen, adskilte sig således ikke fra den, der gjorde sig gældende i Parlamentet, med hensyn til, at det var nødvendigt at ændre sammensætningen af tjenstemandsgruppen i deres tjeneste i forbindelse med nye medlemsstaters tiltrædelse.

- 14 For det andet udtalte Retten, at forordning nr. 2688/95 var behæftet med en væsentlig formel mangel, fordi der ikke var sket en fornyet høring af Parlamentet og Vedtægtsudvalget i forbindelse med, at Kommissionen ændrede det oprindelige forslag.
- 15 Retten fandt, at der var sket en væsentlig ændring af det oprindelige forslag, fordi forslagens rækkevidde var blevet begrænset betydeligt, og at ændringen derfor skulle have været forelagt til udtalelse dels for Parlamentet i henhold til artikel 24 i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber, dels for Vedtægtsudvalget i medfør af vedtægtens artikel 10, stk. 2, andet punktum. Dette var imidlertid ikke sket.
- 16 Af disse grunde annullerede Retten de afgørelser, Domstolen havde truffet over for Christiane Chvatal m.fl. og Antoinette Losch om at afslå deres ansøgninger om at opføre deres navne på listen over personer, der havde tilkendegivet deres interesse i at komme i betragtning ved en afgørelse om udtræden af tjenesten, som fastsat ved forordning nr. 2688/95.

Appelsagerne

- 17 Rådet har nedlagt påstand om, at Domstolen ophæver de appellerede domme. Til støtte for sin appel har Rådet fremført seks anbringender, hvoraf tre angår antagelsen dels af de ved Retten anlagte sager, dels den i sagerne fremførte ulovlighedsindsigelse, til realitetsbehandling, mens tre angår lovligheden af forordning nr. 2688/95.

- 18 Christiane Chvatal m.fl. og Antoinette Losch har nedlagt påstand om, at appellerne afvises, subsidiært forkastes, og om, at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 19 Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident den 19. april 1999 har Kongeriget Spanien fået tilladelse til at intervenere i sagerne C-432/98 P og C-433/98 P til støtte for Rådets påstande. Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om, at de appellerede domme ophæves.
- 20 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 17. marts 2000 er sagerne C-432/98 P og C-433/98 P blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

Formaliteten i appelsagerne

- 21 Christiane Chvatal m.fl. og Antoinette Losch har nedlagt påstand om, at Domstolen afviser appelsagerne. De har til støtte herfor anført, at de appellerede domme, såvel med hensyn til præmisserne som domskonklusionen, svarer til Rettens dom af 30. september 1998 i sag T-164/97, Busacca m.fl. mod Revisionsretten (Sml.Pers. I-A, s. 565, og II, s. 1699). Da Rådet ikke intervererede i sag T-164/97, er det åbenbart, at Rådets appel af dommen må afvises. Da ingen af parterne i sag T-164/97 har iværksat appel, har Rettens dom i sagen Busacca m.fl. mod Revisionsretten fået retskraft. Hvis Rådet får adgang til at iværksætte appel af de appellerede domme, vil det svare til at tillade, at der rejses tvivl om den retskraft, dommen i sagen Busacca m.fl. mod Revisionsretten har fået, selv om Rådet bevidst har undladt at intervenere i sagen, og det nu påhviler den pågældende institution at træffe de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af dommen.
- 22 Hertil findes det tilstrækkeligt at bemærke, at betingelserne for, at en appel kan antages til realitetsbehandling, som er fastsat i artikel 49 i EF-statutten og de

tilsvarende bestemmelser i EKSF-statutten og Euratom-statutten for Domstolen, skal bedømmes i forhold til den pågældende sag og kun denne. Den omstændighed, at der i præmisserne til en afgørelse fra Retten, som er blevet endelig, gives medhold i en ulovlighedsindsigelse vedrørende en forordning, er ikke til hinder for, at den, der iværksætter en appel, som kan antages til realitetsbehandling, i en anden sag bestrider, at samme forordning er ulovlig.

- 23 Det følger i øvrigt af artikel 49, stk. 2, i EF-statutten og de tilsvarende bestemmelser i EKSF-statutten og Euratom-statutten for Domstolen, at det er tilstrækkeligt til, at en institution, der har intervenseret i en sag i første instans, kan iværksætte appel for Domstolen, at den helt eller delvis ikke har fået medhold.
- 24 Da dette er tilfældet for Rådet i de sager, hvori de appellerede domme er afsagt, kan den af institutionen iværksatte appel af de appellerede domme antages til realitetsbehandling, uden at det kan have betydning herfor, på hvilket processuelt stadium andre sager befinder sig, selv om de rejser lignende retsspørgsmål.

Realiteten i appelsagerne

Ulovlighedsindsigelsen vedrørende forordning nr. 2688/95

- 25 Rådet har gjort gældende, at Retten har anvendt EF-traktatens artikel 184 (nu artikel 241 EF) urigtigt ved at antage ulovlighedsindsigelsen vedrørende forordning nr. 2688/95 til realitetsbehandling.

- 26 Det står fast, at Retten alene har begrundet annullationen af de anfægtede afgørelser med, at den forordning, der har været hjemmelen for afgørelserne, har været ulovlig. Heraf følger, at hvis Retten urigtigt har fundet, at der er rejst en indsigelse, som kunne antages til realitetsbehandling, vedrørende lovligheden af forordning nr. 2688/95, må en sådan urigtig retsanvendelse nødvendigvis føre til, at de appellerede domme ophæves.
- 27 Det fremgår af de appellerede domme, at Christiane Chvatal m.fl. og Antoinette Losch har ansøgt ansættelsesmyndigheden om, at denne opfører deres navne på listen over de personer, der har tilkendegivet deres interesse i at komme i betragtning ved en afgørelse om udtræden af tjenesten. Ved de omtvistede skrivelser, der er fremlagt for Retten, svarede ansættelsesmyndigheden, at den, som sagen forelå på det pågældende tidspunkt, ikke var i stand til at imødekomme ansøgningerne, da forordning nr. 2688/95 kun fandt anvendelse på tjenestemænd i Parlamentet og dermed ikke gav de øvrige institutioner mulighed for, for de ansatte i disse institutioner, at træffe foranstaltninger til udtræden af tjenesten.
- 28 Indledningsvis bemærkes, at foranstaltninger til udtræden af tjenesten — som dem, der er givet mulighed for ved forordning nr. 2688/95 — ikke har deres retlige grundlag i vedtægten og udgør dermed ikke et ordinært led i de pågældendes karriereforsløb. Sådanne udtrædelsesforanstaltninger må derimod betragtes som en praksis, Fællesskabet har benyttet ved enkeltstående lejligheder af hensyn til institutionernes funktion.
- 29 Heraf følger dels, at en ansøgning om at blive opført på en liste over personer, der har tilkendegivet deres interesse i at komme i betragtning ved en sådan foranstaltning, forudsætter, at der findes en særlig og lovlige forordningsbestemmelse, som giver hjemmel hertil, dels at den pågældende institution — selv hvis der findes en sådan bestemmelse — hverken er forpligtet til at imødekomme de ansøgninger, der indgives, eller til, selv delvis, at gøre brug af den mulighed, den har fået, for at træffe bestemmelse om en del af sine tjenestemænds udtræden af tjenesten.

- 30 I den foreliggende sag var det eneste retsgrundlag, tjenestemændene kunne påberåbe sig til støtte for ansøgninger om at komme i betragtning ved udtrædelsesforanstaltninger, forordning nr. 2688/95, som kun gav Parlamentet mulighed for at træffe sådanne foranstaltninger.
- 31 Selv hvis det antoges, at forordningen var behæftet med en mangel i form af, at den var ulovlig, uanset af hvilken grund, og at den derfor ikke kunne finde anvendelse, kunne denne omstændighed således ikke medføre, at der var hjemmel for ansøgninger fra tjenestemænd i institutioner, der ikke var omfattet af forordningens anvendelsesområde.
- 32 Det kan således ikke have betydning for lovligheden af ansættelsesmyndighedens svar til Christiane Chvatal m.fl. og Antoinette Losch, at en forordning, der ikke finder anvendelse på Domstolen, måtte være behæftet med mangler.
- 33 Heraf følger, at de pågældende tjenestemænd ikke har haft adgang til at få antaget en indsigelse vedrørende lovligheden af en forordning, som de anfægtede afgørelser ikke er gennemførelsesforanstaltninger til, til realitetsbehandling. Retten har således, i de appellerede domme, urigtigt accepteret at træffe afgørelse om den af sagsøgerne fremførte ulovlighedsindsigelse vedrørende forordning nr. 2688/95.
- 34 Heraf følger, at der må gives medhold i anbringendet om, at traktatens artikel 184 er anvendt urigtigt, og at de appellerede domme af denne grund skal ophæves, uden at det er nødvendigt at behandle de øvrige anbringender, Rådet har fremført.

Anbringendet vedrørende unkladelse af på ny at indhente udtalelse fra Vedtægtsudvalget

- 35 For det tilfælde, at Domstolen ikke træffer afgørelse vedrørende lovligheden af forordning nr. 2688/95, har Rådet imidlertid anmodet Domstolen om — blandt de realitetsanbringender, Retten har tiltrådt — at tage stilling til det anbringende om væsentlige formelle mangler, som går ud på, at der ikke på ny blev indhentet udtalelse fra Vedtægtsudvalget, efter at Kommissionens oprindelige forslag var blevet opdelt.
- 36 Da den begæring, Christiane Chvatal m.fl. og Antoinette Losch fremsatte over for Retten om, at denne traf afgørelse om en indsigelse vedrørende lovligheden af forordning nr. 2688/95, ikke har kunnet antages til realitetsbehandling, er der ikke anledning til, at Domstolen, efter at have konstateret, at begæringen skulle have være afvist, tager stilling til rigtigheden af Rettens udtalelser vedrørende sagernes realitet.

Sagsanlæggene ved Retten

- 37 I henhold til artikel 54 i EF-statutten og de tilsvarende bestemmelser i EKSF-statutten og Euratom-statutten for Domstolen ophæver Domstolen, når den giver appellanten medhold, den af Retten truffne afgørelse. Domstolen kan i denne forbindelse selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. Dette er tilfældet i disse sager.
- 38 Det følger af præmis 26-34 i denne dom, at De Europæiske Fællesskabers Domstol skal frifindes i de sager, Christiane Chvatal m.fl. og Antoinette Losch har anlagt ved Retten.

Sagsomkostningerne

- 39 I henhold til procesreglementets artikel 122, stk. 1, træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen.

Sagsomkostningerne i første instans

- 40 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 88 bærer institutionerne dog selv deres egne omkostninger i tvister mellem Fællesskaberne og deres ansatte.
- 41 Da Christiane Chvatal m.fl. og Antoinette Losch har tabt sagen, bærer hver af parterne, herunder hver af intervenienterne, deres egne omkostninger.

Sagsomkostningerne i appelsagerne

- 42 Ifølge artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement, som i henhold til artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge artikel 69, stk. 4, der også finder anvendelse i appelsager, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. I henhold til

artikel 70, der finder anvendelse på appel iværksat af institutionerne i medfør af artikel 118 og 122 i sager mellem Fællesskaberne og deres ansatte, bæres de af institutionerne afholdte udgifter, medmindre andet er bestemt, af disse.

- 43 Da Christiane Chvatal m.fl. og Antoinette Losch har tabt sagerne, bærer hver part, herunder Kongeriget Spanien, der er indtrådt i appelsagerne, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) De af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans afsagte domme af 30. september 1998 i sag T-154/96, Chvatal m.fl. mod Domstolen, og i sag T-13/97, Losch mod Domstolen, ophæves.
- 2) De Europæiske Fællesskabers Domstol frifindes i de sager, der er anlagt ved Retten under nr. T-154/96 og T-13/97.

- 3) Christiane Chvatal m.fl. og Antoinette Losch, De Europæiske Fællesskabers Domstol, Rådet for Den Europæiske Union, Kongeriget Spanien og Kongeriget Nederlandene bærer deres egne omkostninger såvel i første instans som i appelsagerne.

Rodríguez Iglesias

Moitinho de Almeida

Edward

Sevón

Schintgen

Gulmann

La Pergola

Puissochet

Ragnemalm

Wathelet

Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. oktober 2000.

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident