

I sag 33/80

RENATO ALBINI, forhenværende tjenestemand ved EF-Kommissionen og yderligere 9 forhenværende tjenestemænd ved Kommissionen, ved advokat Raimondo Marini-Clarelli, Rom, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Victor Biehl, 18 A, rue des Glacis,

sagsøgere,

mod

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Rådets juridiske konsulent John Carbery som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Douglas Fontein, direktør for Den europæiske Investeringsbanks juridiske tjeneste, Kirchberg,

og

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Kommissionens juridiske konsulent Joseph Griesmar og Oreste Montalto, medlem af den nævnte tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos M. Cervino, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgte,

angående de i stævningen indeholdte påstande,

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden T. Koopmans, dommerne A. O'Keefe og G. Bosco,

generaladvokat: F. Capotorti  
justitssekretær: J. A. Pompe, assisterende justitssekretær

afsagt følgende

## DOM

## Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder samt parternes påstande og argumenter under skriftvekslingen kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Den foreliggende sag skal ses i lyset af nedenstående fællesskabsregler:

I sin oprindelige formulering, der gjaldt til den 31. marts 1979, lød tjenestemandsvedtægtens artikel 63 som følger:

»Tjenestemandens vederlag lyder på belgiske francs. Det udbetales i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste. Vederlag udbetalt i en anden valuta end belgiske francs beregnes på grundlag af de af Den internationale Valutafond vedtagne pariteter, der var i kraft den 1. januar 1965«.

Denne paritet var på 12,50 BFR for 1 DM og 8 BFR for 100 LIT.

Ifølge artikel 17 i vedtægtens bilag VII kan en tjenestemand anmode om, at en del af hans indtægter regelmæssigt eller undtagelsesvist overføres til et andet land end det, hvori han gør tjeneste. Artiklens stk. 4, i den til 31. marts 1979 gældende formulering, bestemte, at overførslerne

skulle ske gennem den institution, tjenestemanden tilhørte, »til den gældende officielle vekselkurs på overførselsdagen«. Den sidste af IMF vedtagne paritet, som ikke var blevet ændret siden 1. november 1969 (altså f.eks. 13,66 BFR for 1 DM) betragtedes som «officiel vekselkurs» i den i den nævnte bestemmelse anførte betydning.

Efter at man i 1971 var gået bort fra et internationalt valutasytem med faste kurser, som ligger til grund for disse bestemmelser, afspejlede de omtalte kurser i stadig ringere grad de pågældende valutaers købekraft og deres værdi på valutabørserne. De tjenestemænd, som lod foretage overførsler til lande, hvis valuta var blevet opskrevet i forhold til de af IMF opgivne pariteter, kunne således opnå en kursgevinst i forhold til de overførsler, der fandt sted til de normale markedsbetingelser.

Ifølge den retsstilling, der var gældende inden 1. april 1979, skulle den i vedtægtens artikel 64 omhandlede justeringskoefficient, der afspejler levevilkårene på tjenestemandens tjenestested, finde anvendelse på hele vederlaget, herunder den del, der overførtes til et andet land i medfør af artikel 17 i bilag VII. Dette medførte en sideløbende forhøjelse af justeringskoefficienten for tjenestemænd med tjenestested i lande som f.eks. Italien, Det forenede Kongerige og Irland, hvor valutaen var nedskrevet i forhold til IMF's pariteter, og en nedsættelse af koefficienten for tjenestemænd med tjenestested i lande, hvis valuta var gået op i værdi i forhold til «IMF-pariteterne».

Disse regler kunne give pensionsberettigede særlige fordele. Hvis de erklærede at ville bosætte sig i et land med svag valuta, ville justeringskoefficienten for det pågældende land finde anvendelse på deres pension i medfør af vedtægtens artikel 82, stk. 1. Artikel 45 i vedtægtens bilag VIII åbnede mulighed for, at de kunne få udbetalt pensionen i hjemlandets hårde valuta eller i det lands hårde valuta, hvor den institution, tjenestemanden tilhørte, havde sæde. Dette forhold blev kritiseret af generaladvokat Mayras i forslaget til afgørelse i sag 28/74 (Gillet, Sml. 1975, s. 478).

Allerede i 1974 forelagde Kommissionen Rådet en række forslag, som skulle fjerne de mangler ved reglerne for udbetaling af vederlag og pension, der skyldtes bortfaldet af faste valutakurser i det internationale valutasystem.

Forslaget af 13. juni 1974 (EFT C 88, s. 25) til rådsforordning om ændring af vedtægten indeholdt en ny version af artikel 17, stk. 4, i vedtægtens bilag VII:

»Overførslerne i henhold til stk. 2 og 3 ovenfor sker på grundlag af de pariteter, der er fastsat i vedtægtens artikel 63, sidste afsnit; de overførte beløb reguleres med den koefficient, som er lig med forholdet mellem den justeringskoefficient, der er fastsat for det land, i hvis valuta overførslen gennemføres, og den justeringskoefficient, der er fastsat for tjenestemandens tjenesteland«.

Den 1. april 1977 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til forordning om indførelse af den europæiske regningsenhed (ERE) i vedtægten (EFT C 99, s. 5), som blev afvist af vedtægtsudvalget, der havde fået forslaget forelagt. Rådet indhentede udtalelser fra Europa-Parlamentet og Domstolen. Ved beslutning af 7. juli 1977 (EFT C 183, s. 55) tiltrådte Parlamentet forslaget, idet det henviste til »Kommissionens forsikringer om, at dens forslag på ingen måde i henseende til vederlag og andre godtgørelser vil være til skade for tjenestemandene«. Under mødet havde Kommissionsmedlem C. Tugendhat, der er ansvarlig for administrative spørgsmål, udtalt: »... Målet med Kommissionens system er at skabe en finansiel neutralitet, og det, vi mener, vi kan opnå med vores system, er en ensartet købekraft. Det, vi ønsker er, at en tjenestemand ved Kommissionen i en given lønklasse, hvad enten han arbejder i Bruxelles eller Luxembourg eller London eller et hvilket som helst andet sted inden for Fællesskabet, skal være i stand til at købe nøjagtig den samme mængde varer, som hans kollega i en anden del af Fællesskabet ... Problemet med overførsler optager ligeledes Kommissionen. I øjeblikket er et forslag til ændring af vedtægten for tjenestemænd under overvejelse. Efter vor opfattelse skal denne ændring vedtages senest samtidig med det foreliggende forslag til forordning, og den omhandler, mener jeg, et andet punkt, der har været uro om«.

Da det ikke lykkedes Rådet i 1978 at vedtage forslag af 6. oktober 1976 til forordning om anvendelse af den europæiske regningsenhed (ERE) i de af De europæiske Fællesskabers institutioner

vedtagne retsakter (EFT C 271, s. 5), bestræbte Kommissionen sig — under hensyntagen til den således opståede situation — på at gennemføre den i forslaget af 1. april 1977 omhandlede ajourføring af vekselkurserne for tjenestemændenes vederlag. Som bilag til sin rapport for 1978 vedrørende den årlige undersøgelse af lønningsniveauet (Dok. KOM (78) 673 endel. af 29. 11. 1978), gav Kommissionen Rådet nedestående meddelelse, der ikke gav anledning til høring af Parlamentet, Domstolen eller vedtægtsudvalget:

»... Artikel 63, stk. 1 og 2, affattes således: 'Tjenestemandens vederlag lyder på belgiske francs. Det udbetales i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste. Vederlag, udbetalt i en anden valuta end belgiske francs, beregnes på grundlag af de vekselkurser, der anvendes ved gennemførelsen af De europæiske Fællesskabers almindelige budget den ...'

Kommissionen henstiller til Rådet, at det inden årets udgang vedtager ovennævnte artikel samt artikel 17 i bilag VII i den udformning, den har fået efter Rådets arbejde i forbindelse med revisionen af vedtægten ...

... Denne forordning træder i kraft den 1. januar 1979; den gælder fra den 1. april 1979.

For de pensionsberettigede og modtagere af godtgørelser, hvis nettoindtægter nedsættes i forhold til de indtægter, de har efter den nuværende ordning, gælder

forordningen først fra den 1. oktober 1979 ...»

Den 21. december 1978 udstedte Rådet forordning nr. 3085/78 om ændring, især vedrørende de valutakurser, der skal anvendes, af forordning nr. 259/68 om vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber samt ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber, og af forordning nr. 2530/72 samt forordning nr. 1543/73 om visse særlige foranstaltninger (EFT L 369, s. 6). Forordningen gentager formuleringen i Kommissionens meddelelse af 29. november 1978 og, for så vidt angår justeringskoefficienten for de overførte beløb, formuleringen i forslaget af 1. april 1977. Forordningen fastsætter den 1. juli som den afgørende dato for beregningen af det vederlag, som udbetales i en anden valuta end belgiske francs på grundlag af de vekselkurser, der anvendes ved gennemførelsen af Fællesskabernes almindelige budget, ligesom den præciserer, at denne dato ændres ved den årlige undersøgelse af lønningsniveauet.

Samtidig med ajourføringen af kurserne ændrede Rådet ved forordning nr. 3086/78 af 21. december 1978 om tilpasning af justeringskoefficienterne for vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De europæiske Fællesskaber som følge af ændringen af vedtægtens bestemmelser vedrørende de valutakurser, der anvendes i forbindelse med vedtægten (EFT L 369, s. 8), størrelsen af justeringskoefficienterne for de forskellige tjenestesteder, således at enhver tjenestemand (eller midlertidigt ansat), der ikke gør tjeneste i Belgien eller i Luxembourg, modtager samme vederlag for april 1979 som for den foregående måned. Da udgangspunktet

(vederlagets størrelse udtrykt i belgiske francs) nemlig antages at forblive uændret, for så vidt angår fastsættelsen, og da resultatet (det udbetalte beløb i den nationale betalingsvaluta) på den anden side normalt bør være det samme, var det altså, ved ændring af en af parametrene (vekselkursen) for fastsættelsen, nødvendigt at tilpasse den anden parameter (justeringskoefficienten) for at sikre en neutral operation.

For at fastsætte den i vedtægtens artikel 64 omhandlede justeringskoefficient har Rådet og Kommissionen siden 1967 anvendt følgende procedure for at sammenligne prisniveauet i Bruxelles og de forskellige tjenestesteder: EF's statistiske Kontor udfærdiger regelmæssigt, i samarbejde med de kompetente nationale myndigheder, en oversigt over priser for varer og tjenesteydelser, der anses for at repræsentere typiske udgiftsposter for tjenestemandsfamilier på de forskellige tjenestesteder. For hver enkelt post beregnes forholdet mellem prisen i Bruxelles og prisen i den by, der tjener som reference for tjenestemandens tjenestested. Denne sammenligning gør det muligt at beregne forholdet mellem købekraften for de landes valuta, hvor Fællesskabets tjenestemænd gør tjeneste. Det efter »Fisher-metoden« beregnede indeks udtrykker f.eks. prisforholdet Bruxelles-Rom og Rom-Bruxelles ved et enkelt tal. Dette tal anvendes ved beregningen af justeringskoefficienterne inden for Fællesskabet, da det udtrykker det reversible prisforhold mellem to byer, og det derfor gør det muligt at foretage prissammenligninger ikke blot mellem to, men mellem flere tjenestesteder. Ifølge den her beskrevne metode når man frem til justeringskoefficienten ved at dividere det således beregnede »Fisher-indeks« med den tilsvarende valutakurs, der anvendes ved omregning af tjenestemandenes vederlag til den respektive nationale valuta ifølge vedtægtens artikel 63. I oktober-november 1975 blev der fore-

taget en komparativ prisundersøgelse i alle Fællesskabets hovedstæder.

Sagsøgerne, der er forhenværende tjenestemænd i Kommissionen, og som har fået deres pension udbetalt i Italien, har rettidigt indbragt en klage i den i tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2, anførte betydning med henblik på at anfægte de i de nævnte forordninger indeholdte afgørelser. Ved anlægget af nærværende sag var klagerne endnu ikke blevet besvaret.

Sagen blev registreret på Domstolens justitskontor den 24. januar 1980.

Rådet og Kommissionen har henholdsvis den 28. februar 1980 og 29. februar 1980 nedlagt påstand om afvisning.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen (første afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling om formaliteten uden forudgående bevisførelse.

## II — Parternes påstande

*Sagsøgerne* har nedlagt følgende påstande:

- forordning nr. 3086/78 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber annulleres, subsidiært kendes uanvendelig i forhold til sagsøgerne;
- forordning nr. 3085/78 fra Rådet for De europæiske Fællesskaber annulleres, subsidiært kendes uanvendelig i forhold til sagsøgerne;

- mere subsidiært: sagsøgerne tilkendes en kompensationsgodtgørelse beregnet således, at der ikke sker nogen nedsættelse af de til sagsøgerne før ikrafttrædelsen af forordningerne nr. 3085 og 3086/78 udbetalte pensioner;
- under alle omstændigheder: de sagsøgte, Rådet for De europæiske Fællesskaber og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

*Rådet* har ved begæring indgivet i medfør af procesreglementets artikel 91 nedlagt påstand om, at sagerne afvises, for så vidt angår Rådet.

*Kommissionen* har ved begæring indgivet i medfør af procesreglementets artikel 91 nedlagt følgende påstand:

- efter modtagelse af replik og duplik erklæres skriftvekslingen for afsluttet, og det bestemmes i så fald, at den mundtlige forhandling ikke indledes;
- sagen afvises;
- sagsøgerne tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

### III — Parternes anbringender og argumenter

*Sagsøgerne* har anført, at pensionsordningen for tjenestemænd i Fællesskaberne er en ordning med bidrag. Vedtægtens artikel 83, stk. 2, bestemmer, at tjenestemændene bidrager med en tredjedel til finansieringen af pensionsordningen. De to resterende tredjedele finansieres af Fællesskaberne. Det følger heraf, at pensionen kun udgør et opsat

vederlag og ikke en slags erkendtlighed fra arbejdsgiverens side.

Alle tjenestemænd i en bestemt lønklasse og med en bestemt anciennitet indbetaler det samme beløb, dels ved et direkte fradrag i lønnen, dels ved et tilsvarende bidrag fra arbejdsgiverside, uafhængigt af tjenestemandens nationalitet eller tjenestested. I virkeligheden indeholdes tjenestemandens bidrag i belgiske francs i lønnen uden anvendelse af nogen form for justering.

Sagsøgerne gør gældende, at denne ordning forudsætter, at en tjenestemand, der har betalt et vist beløb af samme størrelse som det af de andre tjenestemænd i samme lønklasse og med samme anciennitet indbetalte beløb, modtager en pension af samme størrelse som de andre tjenestemænds, svarende dels til de beløb, der har været indeholdt i hans løn, dels til de af arbejdsgiveren indbetalte beløb.

I den vedtagne pensionsordning retter pensionsbeløbet sig derimod ikke blot efter de af tjenestemanden indbetalte beløb, men ligeledes efter det land, som han erklærer at ville bosætte sig i på pensioneringstidspunktet.

På grund af den vedtagne ordning med justeringskoefficienter modtager de pensionsberettigede tjenestemænd med opholdssted i visse lande, efter sagsørgernes mening, en lavere pension end den, de har ret til på grundlag af de samlede til gunst for dem indbetalte bidrag. En pensionsberettiget tjenestemand bosat i Belgien modtager f.eks. en pension, der er 34 % højere end den pension, der oppebæres af en pensioneret tjenestemand i samme lønklasse og med samme anciennitet, men med bopæl i Italien, selv om de begge har indbetalt samme beløb, og selv om begge har fået udbetalt samme beløb til dækning af deres pension.

Sagsøgerne finder det ulovligt at indeksregulere pensionsbeløbet på grundlag af bopælen og de dér eksisterende leveomkostninger, fordi den pensionsberettigedes bevægelsesfrihed derved begrænses netop på det tidspunkt, hvor han har mest brug for den. Pensionens størrelse bør udelukkende fremtræde som slutsummen af de samlede bidrag, som ingen er berettiget til at påvirke eller justere på grundlag af valutariske og geografiske kriterier.

Sagsøgerne mener, at deres berettigede forventninger er blevet tilsidesat på grund af vedtagelsen af de anfægtede forordninger, der har bevirket, at deres pension er blevet mere end halveret.

Artikel 45 i vedtægtens bilag VIII bestemmer, at »[pensions]-ydelse kan, efter modtagernes valg, enten udbetales i hjemlandets, opholdslandets eller det lands valuta, hvor den institution tjenestemanden tilhørte, har sæde«.

Indtil vedtagelsen af de anfægtede forordninger var det den 1. januar 1965 af Den internationale Valutafond fastsatte vekselkurs, der skulle anvendes (for Italien 8 BFR = 100 LIT), og justeringskoefficienten var 146,8. Efter vedtagelsen af forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 anvendtes samme kurser, som ved gennemførelsen af De europæiske Fællesskabers almindelige budget den 1. juli 1978 (3,83 BFR = 100 LIT) og justeringskoefficienten blev 70,3.

De nye regler havde til følge, at sagsøgernes pension blev mere end halveret.

Sagsøgerne mener, at denne situation har haft meget alvorlige konsekvenser for de tjenestemænd, der er berettiget til pension i belgiske francs, og som har opholdssted i lande med svag valuta; de har tilrettelagt deres liv på grundlag af de modtagne pensionsbeløb og oplever nu, at disse beløb nedskæres drastisk.

Ifølge vedtægtens artikel 64 fastsættes justeringskoefficienterne efter levevilkårene i de forskellige medlemsstater. Artikel 65 bestemmer, at koefficienterne beregnes matematisk. For Italiens vedkommende foretages beregningen som følger: til kursen 8 BFR = 100 LIT svarer en justeringskoefficient på 146,8. Da den gældende kurs er 3,83 BFR = 100 LIT, fremgår den nye justeringskoefficient, der skal anvendes, af ligningen  $8 : 146,8 = 3,83 : x$ , hvilket giver:

$$x = \frac{146,8 \times 3,83}{8} = 70,28$$

afrundet til 70,3, der netop er den nye justeringskoefficient.

Sagsøgerne gør gældende, at man ikke når frem til en fornuftig og retfærdig justeringskoefficient ved at foretage en matematisk udregning.

Justeringskoefficienten skal beregnes objektivt for at tage hensyn til udviklingen i levevilkårene og pengenes købekraft i Fællesskabets forskellige medlemsstater. Den bør hvile på en passende statistisk undersøgelse udført af de forskellige nationale statistiske kontorer i samarbejde med De europæiske Fællesskabers statistiske Kontor på grundlag af en ensartet referenceværdi.

Sagsøgerne hævder, at Europa-Parlamentet ikke er blevet hørt om forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78.

Kommissionens forslag af 1. april 1977 (EFT C 99, 1977), der blev godkendt af Parlamentet (EFT C 183, 1977) har efter sagsøgernes opfattelse til formål at indføre den europæiske regningsenhed i tjenestemandsvedtægten samt at fastsætte regningsenhedens værdi i forhold til de forskellige valutaer pr. 1. juli 1977, mens forordning nr. 3085/78 af 21. december 1978 (EFT L 369, 1978) derimod udelukkende har til formål at ajourføre de ved aftale den 1. juli 1978 i belgiske francs fastsatte valutakurser i forhold til de andre valutaer. Forordning nr. 3085/78 henviser til Parlamentets udtalelse afgivet halvandet år tidligere om Kommissionens tidligere forslag af 1. juli 1977 om indførelsen af den europæiske regningsenhed.

Sagsøgerne mener ikke, det kan være lovligt at ændre en tekst ved at anvende en udtalelse om en tidligere tekst, som på et væsentligt punkt afviger fra den nye.

I forbindelse med afvisningsindsigelsen har Rådet begæret, at Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 91, stk. 1, tager stilling til formaliteten uden at indlede behandlingen af hovedsagen.

Med hensyn til annullationssøgsmålet vedrørende forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78 mener Rådet, at det kun kan antages til realitetspåkendelse, hvis det opfylder betingelserne i vedtægtens artikler 90 og 91. Det er ikke tilfældet.

Rådet anfører, dels at sagsøgerne aldrig har indbragt en klage i den i vedtægtens artikel 90, stk. 2, anførte betydning, dels at Rådet ikke kan anses som ansættelsesmyndighed i forhold til sagsøgerne, der

er forhenværende tjenestemænd ved Kommissionen. Forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78 kan ikke betragtes som akter, der indeholder et klagepunkt, og som kan anfægtes ifølge søgsmålsreglerne i artikel 91, da denne artikel kun hjemler søgsmål mod akter, der indeholder et klagepunkt, og som er udstedt af ansættelsesmyndigheden (artikel 90, stk. 2).

Rådet mener, at annullationssagen heller ikke kan anlægges i medfør af traktatens artikel 173, da forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78 finder anvendelse over for samtlige tjenestemænd og forhenværende tjenestemænd i Fællesskaberne, der er gået på pension. Man kan således ikke hævde, at det drejer sig om »beslutninger«, der retter sig til sagsøgerne, eller om beslutninger, som berører dem »umiddelbart og individuelt«, skønt de er udfærdiget i form af en forordning.

Rådet tilføjer, at selv om sagerne havde støtte i artikel 173, måtte de alligevel afvises, da de ikke er blevet anlagt inden for den i artiklen anførte frist.

Det er Rådets opfattelse, at sagsøgernes påstand om, at forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78 bør kendes uanvendelige i forhold til dem, er støttet på traktatens artikel 184.

Rådet gør gældende, at en dom, som kender en forordning uanvendelig efter en påstand om dens ulovlighed, kun tager stilling til en enkelt indsigelse, der er fremsat under sagen, og som derfor har begrænsede retsvirkninger. Domstolen har tidligere udtalt, at annullation af en individuel beslutning som følge af retlige mangler ved de generelle beslutninger, som den er udledt af, kun påvirker den generelle beslutningsvirkninger i det omfang, disse kommer til

udtryk i den annullerede individuelle beslutning (dom af 13. 6. 1958 i sag 9/56 Meroni & Co., Industrie Metallurgiche SpA mod Den Høje Myndighed for EKSF, Sml. 1954-1964, s. 55; org. ref. Recueil 1958, s. 11, og dom af 12. 6. 1958 i sag 15/57 Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse mod Den Høje Myndighed for EKSF, Sml. 1954-1964, s. 103; org. ref. Recueil 1958, s. 157), og at dette søgsmål, for så vidt det støttes på artikel 184, ikke kan antages til realitetspåkendelse.

Sagsøgernes krav om en kompensationsgodtgørelse kan ifølge Rådet ikke gennemføres ved et erstatningssøgsmål i medfør af traktatens artikel 215. Rådet mener, at et sådant søgsmål må afvises, og har herved henvist til dom af 22. oktober 1975 (sag 9/75, Meyer-Burckhardt mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Sml. 1975, s. 1171).

*Sagsøgerne* har i bemærkningerne til Rådets afvisningspåstand gjort gældende, at de alle har indbragt deres klage inden for den i tjenestemandsvedtægtens artikel 90 anførte frist.

Ifølge sagsøgerne må forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78 betragtes som akter, der indeholder et klagepunkt, idet størrelsen af deres pensionsrettigheder for juni måned 1980 er mere end halveret i forhold til de i september 1979 udbetalte ydelser. De anfægtede forordninger er udstedt af Rådet og gennemført af Kommissionen; derfor har sagsøgerne besluttet at anlægge sag mod begge disse institutioner.

Efter sagsøgernes opfattelse har den i traktatens artikel 184 indeholdte undtagelsesbestemmelse udelukkende til formål at muliggøre et direkte søgsmål mod Rådet i det omfang, de anfægtede retsakter er udstedt af denne institution.

Med hensyn til påstanden om en kompensationsgodtgørelse hævder sagsøgerne, at deres krav kan støttes på den

almindelige pligt, Fællesskabets institutioner har til at yde deres tjenestemænd bistand. Sagsøgerne kan ikke se, hvorfor denne almindelige bistandspligt ikke ligeledes skulle omfatte Fællesskabets pensionsberettigede forhenværende tjenestemænd eller øvrige ansatte.

*Kommissionen* har i begæringen i medfør af procesreglementets artikel 91 anført, at sagen bør afvises, da den er rettet mod akter, der ikke er udstedt af den i forhold til sagsøgerne kompetente ansættelsesmyndighed. I sag 48/79 (Ooms m.fl. mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Sml. 1979, s. 3121), hvorunder sagsøgerne som i den foreliggende sag havde nedlagt påstand om annullation af forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78, har Domstolen i kendelse af 4. oktober 1979 kendt for ret:

»Ifølge tjenestemandsvedtægtens artikel 91, stk. 2, skal søgsmål, der anlægges af tjenestemænd i henhold til EØF-traktatens artikel 179, være rettet imod ansættelsesmyndigheden og angå retsakter eller undladelser, som hidrører fra denne myndighed, og som indeholder et klagepunkt imod sagsøgerne. Søgsmålet opfylder ikke denne betingelse, eftersom det tilsiger annullation af en forordning fra Rådet.«

Kommissionen anfører, at søgsmålet heller ikke kan antages til realitetsbehandling i medfør af artikel 173.

Den mener, at en tjenestemand eller en forhenværende tjenestemand kun kan anlægge et søgsmål med støtte i artikel 179. Den i artikel 179 hjemlede kompetence er eksklusiv og tillader ikke en kumulativ eller konkurrerende kompetence, der støtter sig på almindelige søgsmålsregler.

I dom af 22. oktober 1975 (sag 9/75, Meyer-Burckhardt mod Kommissionen, Sml. 1975, s. 1171) og dom af 17. februar 1977 (sag 48/76, Reinartz mod Kommissionen og Rådet for De

europæiske Fællesskaber, Sml. 1977, s. 291) har Domstolen udtalt:

»... En tvist mellem en tjenestemand og hans nuværende eller tidligere institution, der drejer sig om erstatning og udspringer af det ansættelsesforhold, som knytter den pågældende til institutionen, er omfattet af traktatens artikel 179 og vedtægtens artikel 90 og 91 ...«

(Kommissionen konstaterer, at Domstolens praksis, der er opstået på grundlag af en erstatningssag lige så fuldt finder anvendelse i et annullationssøgsmål (jf. den allerede citerede dom af 22. oktober 1975, hvori Domstolen udtalte: »Selv om annullationssøgsmålet og erstatningssøgsmålet faktisk udgør forskellige retsmidler, findes der imidlertid, for så vidt angår tvister mellem tjenestemændene og institutionerne, ikke i vedtægtens artikel 90 og 91 nogen sondring i så henseende, hverken med hensyn til den administrative procedure eller til den judicielle behandling, disse tvister kan give anledning til.«)

Hvis erstatningssøgsmålet rent procesuelt udelukkende støttes på artikel 179, må det samme gælde annullationssøgsmålet.

Hvis det antages, at de almindelige regler for annullationssøgsmål alligevel kan komme i betragtning såvel sideløbende som konkurrerende, når tvisten mellem Fællesskaberne og en af deres ansatte eller tidligere ansatte har til formål at opnå annulation af en retsakt udstedt af Kommissionen eller Rådet, gør Kommissionen gældende, at tvisten alligevel ikke kan antages til realitetspåkendelse, da den ikke opfylder de i traktatens artikel 173 indeholdte betingelser. Den foreliggende sag er for det første anlagt efter udløbet af den i artikel 173 fastsatte frist på to måneder. Endvidere opfylder den ikke de i samme artikels stk. 2 indeholdte betingelser (jf. Domsto-

lens kendelse i ovennævnte sag 48/79: »... Da forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 hverken udgør en beslutning, der er rettet til sagsøgerne, eller en beslutning, som, skønt den er udfærdiget i form af en forordning, dog berører dem umiddelbart og individuelt, kan søgsmålet heller ikke antages til realitetsbehandling, for så vidt som det er baseret på EØF-traktatens artikel 173«).

For så vidt angår påstandene om, at forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78 kendes uanvendelige i forhold til sagsøgerne, gør Kommissionen gældende, at de pågældende ikke kan påberåbe sig traktatens artikel 184. Artiklen hjemler ikke en selvstændig klageadgang, men indeholder muligheden af ved en mellemafgrøelse med begrænset retsvirkning at erklære en forordning uanvendelig under en sag for Domstolen, der selv har hjemmel i en anden af traktatens bestemmelser (dom af 14. 12. 1962, forenede sager 31 og 33/62, Milchwerke Heinz Wöhrmann & Sohn KG og Firma Alfons Lütticke GmbH mod Kommissionen for Det europæiske økonomiske Fællesskab, Sml. 1954-1964, s. 373; org. ref. Recueil 1962, s. 967). Den foreliggende sag er anlagt som et selvstændigt hovedsøgsmål, og følgelig kan sagsøgerne ikke påberåbe sig artikel 184.

Med hensyn til kravet om en kompensationsgodtgørelse står det efter Kommissionens opfattelse fast, at en erstatningssag med fuld prøvelsesret for Domstolen, ikke vil kunne påkendes, når et annullationssøgsmål må afvises (dom af 10. 12. 1969 i sag 32/68, Grasselli mod Kommissionen, (Sml. 1969, s. 141; org. ref. Recueil 1969, s. 505)).

Yderligere indeholder stævningen, for så vidt den fremsætter krav om godtgørelse, intet som helst om den eller de søgsmålsgrunde, der kan støtte påstanden, hvilket er i strid med procesreglementets artikel 38, stk. 1.

Sagsøgerne har i deres bemærkninger til Kommissionens afvisningspåstand understreget, at de har anfægtet forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78 over for såvel Rådet som Kommissionen, da forordningerne er vedtaget af Rådet og gennemført af Kommissionen. Da begge institutioner kan betragtes som ansættelsesmyndighed, overlader sagsøgerne det til Domstolen at afgøre dette spørgsmål.

Sagsøgerne mener, at de anfægtede forordninger kan rekrurreres i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2. Forordningerne indeholder forholdsregler af generel karakter, der, efter at være vedtaget af Rådet, er gennemført over for samtlige pensionsberettigede med skadelige virkninger for en del af dem.

Sagsøgerne mener endvidere, at sagen kan antages til realitetspåkendelse i medfør af artikel 173, stk. 2. Efter deres opfattelse udgør de anfægtede forordninger beslutninger, der retter sig til

sagsøgerne, og som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning, berører dem umiddelbart og individuelt.

Sagsøgerne gør gældende, at påstandene om, at forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78 kendes uanvendelige, er fremsat i form af et selvstændigt hovedsøgsmål. Følgelig har Domstolen kompetence i medfør af traktatens artikel 184.

Sagsøgerne anfører, at da hovedpåstanden kan admitteres, kan også påstanden om tildeling af en kompensationsgodtgørelse antages til realitetspåkendelse.

#### IV — Mundtlig forhandling

I retsmøderne den 19. og 20. februar 1981 har parterne afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. maj 1981.

## Præmisser

- 1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 24. januar 1980, har sagsøgerne i medfør af tjenestemandsvedtægtens (herefter benævnt vedtægten) artikel 91 anlagt sag mod Rådet for De europæiske Fællesskaber og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber. Sagsøgerne, ti pensionerede tjenestemænd fra Kommissionen, har nedlagt følgende påstande:

- 1) Forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78 annulleres, subsidiært kendes uanvendelige i forhold til sagsøgerne.

- 2) Mere subsidiært: sagsøgerne tilkendes en kompensationsgodtgørelse beregnet således, at der ikke sker nogen nedsættelse af de til sagsøgerne før ikrafttrædelsen af forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78 udbetalte pensioner.
- 2 Vedtægtens artikler 63 og 64 i den indtil udgangen af 1978 gældende formulering bestemte: »Tjenestemandens vederlag lyder på belgiske francs. Det udbetales i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste. Vederlag udbetalt i en anden valuta end belgiske francs beregnes på grundlag af de af Den internationale Valutafond vedtagne pariteter, som var i kraft 1. januar 1965. Tjenestemandens vederlag, udtrykt i belgiske francs, ... korrigeres med en koefficient, der er over, under eller lig med 100 %, afhængig af de forskellige tjenestesteders levevilkår. Justeringskoefficienten for vederlaget for de tjenestemænd, der gør tjeneste på de steder, hvor Fællesskaberne har deres midlertidige sæde, er den 1. januar 1962 lig med 100 %«.
- 3 Vedtægtens artikel 82 bestemmer: »De ovenfor nævnte pensioner til forhenværende tjenestemænd udregnes på grundlag af den lønskala, der er gældende den første dag i den måned, hvor retten til pension kan gøres gældende. De korrigeres med en koefficient, der er fastsat på grundlag af bestemmelserne i artiklerne 64 og 65, stk. 2, for det land i Fællesskaberne, hvor den pensionsberettigede har erklæret at ville bosætte sig . . . «.
- 4 Artikel 45, stk. 3, i bilag VIII (pensionsordningen) bestemmer: »Ydelserne kan efter modtagernes valg enten udbetales i hjemlandets, opholdslandets eller det lands valuta, hvor den institution, tjenestemanden tilhørte, har sæde; valget gælder for mindst to år«.
- 5 Rådet vedtog den 21. december 1978 forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 3085/78 (EFT 369, s. 6), som i artikel 1 bestemmer, at vedtægtens artikel 63 affattes således:

»Tjenestemandens vederlag lyder på belgiske francs. Det udbetales i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste.

Vederlag udbetalt i en anden valuta end belgiske francs beregnes på grundlag af de vekselkurser, der anvendes ved gennemførelsen af De europæiske Fællesskabers almindelige budget den 1. juli 1978.

Rådet træffer på forslag fra Kommissionen med kvalificeret flertal i henhold til stk. 2, andet afsnit, første led, i artikel 148 i EØF-traktaten og artikel 118 i Euratom-traktaten afgørelse om ændring af denne dato ved den i artikel 65 omhandlede årlige undersøgelse af lønningsniveauet.

Med forbehold af anvendelsen af artikel 64 og 65 tilpasses de justeringskoefficienter, der er fastsat i medfør af disse artikler, i tilfælde af ændring af dette tidspunkt af Rådet, der efter fremgangsmåden i stk. 3 korrigerer virkningen af den belgiske francs udsving i forhold til de i stk. 2 omhandlede kurser«.

- 6 Ifølge artikel 4 træder forordningen i kraft den 1. januar 1979, men anvendes fra den 1. april 1979; for de pensioner og godtgørelser, hvis nettobeløb nedsættes i forhold til den nuværende ordning, gælder forordningen dog først fra den 1. oktober 1979. Fra denne dato reduceres forskellen mellem de nettobeløb, der fremgår af forordningen, og dem, der er udbetalt i september 1979, med en tiendedel pr. måned.
- 7 Den 21. december 1978 vedtog Rådet endvidere forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 3086/78 om tilpasning af justeringskoefficienterne for vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De europæiske Fællesskaber som følge af ændringen af vedtægtens bestemmelser vedrørende de valutakurser, der anvendes i forbindelse med vedtægten. Forordningens artikel 1, stk. 2, fastsætter bl.a. i overensstemmelse med vedtægtens artikel 82, stk. 1, andet afsnit, for Italien justeringskoefficienten for pensioner til 74,4.
- 8 I marts 1979 anmodede enkelte af sagsøgerne Kommissionen om at foreslå Rådet at foretage de nødvendige ændringer af forordningerne nr. 3085/78

og nr. 3086/78, hvis lovlighed blev bestridt af de pågældende. Ved meddelelse af 12. juli 1979 afviste Kommissionen deres anmodning.

- 9 I medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2, påklagede de fleste af sagsøgerne i oktober 1979 Kommissionens afgørelse. Da Kommissionen ikke ændrede standpunkt, har sagsøgerne anlagt nærværende sag.
  
- 10 Sagsøgerne har hævdet, at tjenestemændenes pensionsordning er en ordning med bidrag, der for en tredjedels vedkommende finansieres af tjenestemændenes bidrag. Det følger heraf, at pensionen kun er et opsat vederlag, hvorimod den ikke udgør en art erkendtlighed fra arbejdsgiverside. Alle tjenestemænd i en bestemt lønklasse med bestemt anciennitet indbetaler det samme beløb, som indeholdes i lønnen. Alle indeholdelser foretages i belgiske francs ved kilden og uden nogen form for justering. Denne ordning forudsætter, at en tjenestemand, der har betalt et vist beløb af samme størrelse som det af andre tjenestemænd i samme lønklasse og med samme anciennitet indbetalte beløb, oppebærer en pension af samme størrelse som andre tjenestemænds, svarende dels til de beløb, der har været indeholdt i hans løn, dels til de af arbejdsgiveren indbetalte beløb. Sagsøgerne finder det ulovligt at indeksregulere pensionsbeløbet på grundlag af opholdsstedet og de dér eksisterende leveomkostninger, fordi den pensionsberettigedes bevægelsesfrihed derved begrænses netop på det tidspunkt, hvor han har mest brug for den. Ifølge sagsøgerne er deres berettigede forventninger blevet tilsidesat på grund af vedtagelsen af de anfægtede forordninger, der har bevirket, at deres pension er blevet mere end halveret.
  
- 11 Ved særskilt dokument har Rådet og Kommissionen hhv. den 28. og 29. februar 1980 i medfør af artikel 91 i Domstolens procesreglement nedlagt påstand om afvisning af annullationssøgsmålet samt påstandene om forordningernes uanvendelighed i forhold til sagsøgerne og om kompensationsgodtgørelse.

- 12 For så vidt angår annullationssagen, tager Rådet og Kommissionen to muligheder i betragtning, nemlig, at det kan være anlagt enten med støtte i vedtægtens artikel 91 eller i traktatens artikel 173. Er sagen anlagt i medfør af vedtægtens artikel 91, må den ifølge Rådet afvises af følgende grunde: sagsøgerne har aldrig indbragt en klage til Rådet i henhold til artikel 90, stk. 2; Rådet er ikke ansættelsesmyndighed i forhold til sagsøgerne; under en sag efter artikel 91 kan der kun anfægtes akter, der indeholder et klagepunkt, idet sådanne akter nødvendigvis må være udstedt af ansættelsesmyndigheden. Efter Kommissionens mening kan der i medfør af vedtægtens artikel 91 kun anlægges sag for at anfægte en »akt, der indeholder et klagepunkt«, og som er udstedt af anklagemyndigheden; den foreliggende sag retter sig imidlertid mod Rådets forordninger, der ikke kan betragtes som akter, der indeholder et klagepunkt, i den i vedtægtens artikel 90, stk. 2, anførte betydning.
- 13 Rådet og Kommissionen har anført, at selv om sagen støttede sig på traktatens artikel 173, måtte den afvises, da de anfægtede forordninger ikke er beslutninger, der retter sig til sagsøgerne, eller beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en forordning, berører dem umiddelbart og individuelt. Under alle omstændigheder kan sagen ikke antages til realitetsbehandling, da den ikke er anlagt inden for en frist af 2 måneder fra offentliggørelsen af forordningerne.
- 14 For så vidt angår påstanden om, at de pågældende forordninger kendes uanvendelige i forhold til sagsøgerne, har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at den kun kan støttes på traktatens artikel 184. Denne artikel hjemler ganske vist sagsøgeren mulighed for at påberåbe sig en forordnings ugyldighed ved en påstand med begrænsede retsvirkninger, der dog kun kan fremsættes under en sag, der verserer for Domstolen på grund af en anden bestemmelse i traktaten. Muligheden for at påberåbe sig forordningens ulovlighed under en verserende retssag kan ikke hjemle ret til at anlægge en selvstændig sag med hovedpåstand om, at forordningen erklæres uanvendelig. Rådet og Kommissionen mener derfor, at påstanden ikke kan antages til realitetsbehandling med støtte i traktatens artikel 184.
- 15 Efter Rådets opfattelse kan erstatningssøgsmålet heller ikke admitteres. Det er i modstrid med Domstolens praksis, hvorefter en (også forhenværende) tjenstemands erstatningssøgsmål skal anlægges inden for rammerne af traktatens artikel 179 og vedtægtens artikler 90 og 91, når søgsmålets grundlag

er det ansættelsesforhold, der knytter den pågældende til institutionen. Følgelig kan sagen kun anlægges mod ansættelsesmyndigheden. Kommissionen tilføjer, at når en tjenestemand i medfør af traktatens artikel 179 anlægger sag med påstand om annullation af en akt fra en institution og tilkendelse af en erstatning for det tab, denne akt har påført ham, indebærer afvisningen af annullationssøgsmålet ifølge Domstolens praksis, at heller ikke erstatningssøgsmålet vil kunne påkendes.

- 16 Sagsøgerne har heroverfor anført, at de har indbragt deres klage inden for den i vedtægten foreskrevne frist. De pågældende forordninger må betragtes som akter, der indeholder et klagepunkt mod sagsøgerne, for så vidt de bevirker, at sagsøgernes pensionsrettigheder mere end halveres. Forordningerne er udstedt af Rådet og gennemført af Kommissionen, hvilket er grunden til, at sagsøgerne har besluttet at anlægge sag mod begge institutioner. De er ganske vist enige i Rådets opfattelse, at der skal tages stilling til en påstand om en forordnings uanvendelighed ved en mellemafgørelse under hovedsagen, men det er ingen begrundelse for Rådets konklusion. For så vidt angår den subsidiære påstand om genopretning af den lidte skade, kan denne begrundes med fællesskabsinstitutionernes pligt til at yde deres tjenestemænd bistand.
- 17 Rådets og Kommissionens afvisningspåstande vil være at tage til følge. Det fremgår nemlig af vedtægtens artikel 90 og 91, at klagen og derfor også søgsmålet kun kan rettes mod ansættelsesmyndigheden, og at den akt, der indeholder et klagepunkt, skal være udstedt af den nævnte myndighed. Endvidere er sagen, for så vidt den støttes på artikel 173 — selv om den i øvrigt ville kunne påkendes — ikke anlagt inden for den i denne artikel anførte frist. Det fremgår af Domstolens praksis, at den i traktatens artikel 184 indeholdte hjemmel til at påberåbe sig uanvendeligheden af en forordning ikke udgør en selvstændig søgsmålsret, men kun kan udøves under en verserende retssag. Da der ikke består nogen ret til at anlægge et selvstændigt søgsmål, kan sagsøgerne ikke påberåbe sig artikel 184.
- 18 For så vidt angår erstatningssøgsmålet, er det i Domstolens praksis (bl.a. ved dom af 12. 12. 1967 i sag 4/67, Müller mod Kommissionen (Sml. 1965-1968, s. 415; org.ref. Recueil 1967, s. 469), og dom af 20. oktober 1975 i sag 9/75, Meyer-Burckhardt mod Kommissionen (Sml. 1975, s. 1171)) fastslået, at når

en tjenestemand i medfør af traktatens artikel 179 anlægger sag med påstand om annullation af en akt fra en institution og tilkendelse af erstatning for det tab, akten har påført ham, er påstandene så nært forbundne, at afvisningen af annullationssøgsmålet indebærer en afvisning af erstatningssøgsmålet.

- 19 Sagen vil derfor være at afvise.

### Sagens omkostninger

- 20 Ifølge procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne i tjenstemands-sager selv de af dem afholdte udgifter.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (første afdeling)

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

Koopmans

O'Keeffe

Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. juli 1981.

A. Van Houtte

Justitssekretær

T. Koopmans

Formand for første afdeling