DOMSTOLENS DOM (ANDEN AFDELING)
AF 17. FEBRUAR 1977 [1]

Andreas H. Reinarz
mod Kommissionen og Rådet for De europæiske Fællesskaber

Sag 48/76

Sammendrag

1. Tjenestemænd — forordning — forhold omfattet af vedtægten — tvist — vedtægtens retsmidler — anvendelse — administrativ klage påkrævet før søgsmål for Domstolen

2. Tjenestemænd — erstatningssøgsmål — årsag — ansættelsesforhold — hjemmel (Tjenestemandsvedtægten, artikler 90 og 91)

1. I tilfælde af tvist om anvendelsen af en forordning, der, selv om den ikke formelt er en del af tjenestemandsvedtægten, ikke desto mindre har til formål og genstand at give bestemmelser om et særligt spørgsmål i af vedtægten omfattede forhold mellem Fællesskabets institutioner og visse af disses tjenestemænd, er de retsmidler, der skal benyttes af de pågældende de i vedtægten hjemlede, herunder indbringelse af en administrativ klage som forudgående betingelse for ethvert søgsmål for Domstolen.

2. En tvist mellem en tjenestemand og hans nuværende eller tidligere institution, 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 ikke falder ind under traktatens artikler 178 og 215.

I sag 48/76

ANDREAS H. REINARZ, forhenværende tjenestemand ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, boende i Wasa (Canada), repræsenteret af advokat ved Arrondissementsrechtbank i Maastricht, A. J. Hammerstein, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Félicien Jansen, 21, rue Aldringen,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sin juridiske konsulent Raymond Baeyens som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Kommissionens juridiske rådgiver Mario Cervino, Bâtiment C.F.L., place de la Gare,

1 — Processprog: Nederlandsk.

og

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af sine juridiske rådgivere Antonio Sacchettini som befuldmægtiget og Gijsbertus Peeters som medbefuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Van den Houten, direktør for Den europæiske Investeringsbanks juridiske tjeneste, 2, Place de Metz,

sagsøgte,

angående, på sagens nuværende trin, antagelsen til realitetsbehandling af en påstand om annullation af artikel 3, stk. 3, sidste afsnit i Rådets forordning nr. 2530/72 af 4. december 1972 om indførelse af særlige og midlertidige foranstaltninger vedrørende ansættelse af tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber som følge af nye medlemsstaters tiltrædelse samt tjenestemænds udtræden af tjenesten i disse Fællesskaber (EFT-specialudgave 1.—8. 12. 1972, s. 11; org.ref. JO L 272 af 5. 12. 1972, s. 1) og af en påstand om skadeserstatning,

afsiger

DOMSTOLEN (anden afdeling)

sammensat af: afdelingsformanden P. Pescatore, dommerne M. Sørensen og A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: F. Capotorti
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb, parternes påstande og anbringender kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder

1. Af tjenstlige grunde og under hensyntagen til det behov, der opstod som følge af de nye medlemsstaters tiltrædelse af de europæiske Fællesskaber, gav Rådets forordning nr. 2530/72 Fællesskabernes institutioner bemyndigelse til indtil den 30. juni 1973 at træffe foranstaltninger vedrørende udtræden af tjenesten for deres tjenestemænd i lønklasserne A 1 til A 5 inklusive (artikel 2, stk. 1).

De tjenestemænd, der berørtes af sådanne foranstaltninger, har i en periode på et år ret til en månedlig godtgørelse lig med det senest oppebårne vederlag; i de følgende 30 måneder ret til en månedlig godtgørelse på 80 % af grundlønnen og en månedlig godtgørelse på 70 % af grundlønnen i den efterfølgende periode, hvis varighed er afhængig af en pågældendes alder (artikel 3,stk. 1).

I forordningens artikel 3, stk. 3 bestemmes det:

»Godtgørelsen i stk. 1 korrigeres med den koefficient, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 82, stk. 1, andet afsnit i vedtægten, for det land i Fællesskaberne, hvor den berettigede godtgør at have bopæl.

Såfremt den godtgørelsesberettigede bosætter sig i et land uden for Fællesskaberne, korrigeres godtgørelsen med den koefficient, der gælder for Belgien.

Godtgørelsen udtrykkes i belgiske francs. Den udbetales i det lands valuta, hvor den berettigede er bosat.

En godtgørelse, der udbetales i en anden valuta end belgiske francs, beregnes på grundlag af de pariteter, der er omhandlet i artikel 63, stk. 3 i vedtægten.«

Artikel 63, stk. 3 i tjenestemandsvedtægten (herefter vedtægten) lyder således:

»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 65.«

2. Sagsøgeren var i 1952 blevet ansat i EKSF's tjeneste. I 1959 blev han overført til EØF-Kommissionens tjeneste, hvor han blev indplaceret i lønklasse A 2.

Den 1. maj 1973 udtrådte sagsøgeren af tjenesten i EØF i medfør af forordning nr. 2530/72.

Fra den 1. maj 1973 til den 1. maj 1974 modtog sagsøgeren en månedlig godtgørelse lig med hans senest oppebårne vederlag. Denne godtgørelse blev udbetalt i belgiske francs ved overførsel til sagsøgers bankkonto i Belgien.

Fra den 1. maj 1974 har sagsøger modtaget en månedlig godtgørelse lig med 80 % af hans grundløn. Da han i mellemtiden har bosat sig i Canada, udbetales godtgørelsen ikke i belgiske francs, men i canadiske dollar ved overførelse til hans bankkonto i dette land. Godtgørelsen beregnes i medfør af artikel 3, stk. 3, sidste afsnit i forordning nr. 2530/72 på grundlag af en paritet på 46,25 belgiske francs pr. canadisk dollar. Den justeringskoefficient, der gælder for Belgien, anvendes på disse beløb i henhold til artikel 3, stk. 3, andet afsnit i nævnte forordning.

II — Retsforhandlingernes forløb

1. Sagsøgeren har den 8. juni 1976 anlagt nærværende sag med følgende påstande:

»1. det statueres, at bestemmelsen i artikel 3, stk. 3, andet afsnit i Rådets forordning nr. 2530/72, sammenholdt med bestemmelsen i artikel 63, tredje afsnit i vedtægten, er ugyldig og uden retsvirkning for så vidt angår den sagsøgeren tilkommende månedlige godtgørelse eller i det mindste, at bestemmelsen ikke bør finde anvendelse på sagsøgeren;

2. Rådet og Kommissionen for EØF dømmes til at erstatte sagsøgeren det tab, han fra den 1. maj 1974 har lidt ved anvendelsen af den under punkt 1 nævnte forordning, og som han fortsat vil lide af denne grund, herunder det eventuelle tab i forbindelse med sagsøgerens tilbageflytning til et af Fællesskabets lande;

3. det pålægges Rådet og Kommissionen for EØF at bære sagsøgerens omkostninger.«

2. I stævningen har sagsøgeren hvad angår realiteten navnlig gjort gældende,

at han har krav på en månedlig godtgørelse udbetalt enten i canadiske dollar ved omveksling af det beløb, han har krav på i belgiske francs, på grundlag af den belgiske francs paritet ovenfor den canadiske dollar på betalingstidspunktet eller udbetalt i belgiske francs i overensstemmelse med de for tjenestemænd i EØF gældende bestemmelser.

De bestemmelser, sagsøgeren anfægter, indebærer blandt andet en krænkelse af princippet om ligebehandling af Fællesskabets tjenestemænd.

Sagsøgeren har i denne forbindelse anført, at der ved den på hans godtgørelse anvendte justeringskoefficient sammenholdt med den betalingsmåde, sagsøgeren bestrider, hverken tages hensyn til levevilkårene i Canada eller til den canadiske dollars købekraft, som siden 1. januar 1965 er faldet i forhold til den belgiske franc.

Rådet burde i henhold til vedtægtens artikel 65 tilpasse justeringskoefficienten under hensyn til, at leveomkostningerne i Canada har ændret sig betydeligt siden den 1. januar 1965 i forhold til leveomkostningerne i Belgien.

I tidsrummet fra den 1. maj 1974 frem til i dag har sagsøgeren som følge af den bestridte omregninsmåde på grund af kursen franc/canadisk dollar lidt et indkomsttab på ca. 15 til 35 %. Sagsøgeren er af den opfattelse, at han med hjemmel i artikel 215, stk. 2 i traktat om oprettelse af Fællesskabet kan kræve erstatning for det tab, han har lidt og fremtidig vil lide som følge af regler eller en mangel på regler i strid med princippet om ikke-diskrimination, og som en af Fællesskabets institutioner er ansvarlig for.

Sagsøgeren finder det desuden forkert, at de sociale tillæg, han har krav på ud over den månedlige godtgørelse efter artikel 3, stk. 1 i forordning nr. 2530/72, også udbetales ham i canandiske dollar omregnet efter den regel, sagsøgeren anfægter.

Subsidiært har sagsøgeren påberåbt sig de almindelige grundsætninger om beskyttelse af menneskerettighederne og gjort gældende, at de omtvistede bestemmelser modvirker udvandringen til tredjelande i forhold til Fællesskabet.

3. I skriftstykker indgivet henholdsvis den 17. august og den 12. juli 1976 har Kommissionen og Rådet i henhold til procesreglementet artikel 91 anmodet Domstolen om at tage stilling til spørgsmålet om sagens antagelse til behandling uden at indlede behandlingen af sagens realitet og påstået sagen afvist og sagsøgeren idømt sagsomkostningerne.

4. I skriftstykke indgivet den 15. september 1976 har sagsøgeren påstået den af Rådet rejste indsigelse forkastet med de deraf følgende retsvirkninger for sagsomkostningerne. Hvad angår den af Kommissionen nedlagte afvisningspåstand har sagsøgeren i et skriftstykke indgivet den 15. oktober 1976 overladt spørgsmålet til Domstolens skøn.

5. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen (anden afdelin) besluttet uden forudgående bevisførelse at indlede mundtlig forhandling om formaliteten.

III — Parternes anbringender og indsigelser vedrørende antagelsen til realitetsbehandling

1. *Kommissionen* har anført, at søgsmålet i det omfang det er rettet mod Kommissionen kan forstås som sigtende hovedsagelig til annullation af Kommissionens anvendelse af bestemmelserne i artikel 3, stk. 3, sidste afsnit i forordning nr. 2530/72. Endvidere indeholder søgsmålet en påstand om erstatning for ansvar uden for kontraktsforhold.

Da det drejer sig om en tvist mellem en forhenværende tjenestemand og den in-

stitution, han gjorde tjeneste ved, finder procedureregleme i vedtægtens artikler 90 og 91 anvendelse.

Sagsøgeren har imidlertid ikke indbragt nogen klage som omhandlet i vedtægtens artikel 90, stk. 2, hvorfor det pågældende søgsmål må afvises i henhold til artikel 91, stk. 2.

2. a) *Rådet* har gjort gældende, at selv om sagsøgerens påstande ikke gør det helt klart, hvad sagsøgeren kræver, er det muligt af stævningen som helhed at udlede følgende tre påstande:

— en påstand om anullation af bestemmelsen i artikel 3, stk. 3, sidste afsnit i forordning nr. 2530/72;
— en påstand om ersatning for ansvar uden for kontraktsforhold i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2;
— en subsidiær påstand om, at den bestemmelse, som påstås annulleret, ikke kan finde anvendelse, jf. traktatens artikel 184.

b) Med hensyn til påstanden om annullation har Rådet anført, at der kun synes at være to muligheder: enten et søgsmål i henhold til vedtægtens artikel 91 eller et søgsmål med hjemmel i traktatens artikel 173. I begge tilfælde bør søgsmålet afvises.

Hvad angår retsmidler, er sagsøgeren underkastet vedtægtens bestemmelser, selv om han ikke i egentlig forstand er »omfattet af vedtægten«, da de for ham gældende regler findes i forordning nr. 2530/72. En af forordningens »betragtninger« anfører udtrykkeligt nødvendigheden af, at der midlertidigt træffes særlige foranstaltninger vedrørende vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber.

Bestemmelserne i vedtægtens artikler 90 og 91 bør følgelig være iagttaget, for at søgsmålet kan antages til behandling. Stk. 2 i artikel 90 tydeliggør begrebet »akt, der indeholder et klagepunkt« ved at anføre, at ansættelsesmyndigheden skal have truffet en sådan afgørelse eller have undladt at træffe en i vedtægten foreskrevet foranstaltning. Den afgørelse, hvis ugyldighed påberåbes i stævningens påstande, er imidlertid en retsakt hidrørende fra Rådet. Da Rådet ikke er ansættelsesmyndighed for sagsøgeren, er den anfægtede retsakt således ikke en akt, der indeholder et klagepunkt imod ham som omhandlet i vedtægtens artikel 90, stk. 2.

Sagsøgeren opfylder ej heller betingelserne i EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, for at en privat kan indbringe et annullationssøgsmål for Domstolen. Sagsøgeren er ikke »umiddelbart og individuelt« berørt af beslutninger, udfærdiget i form af en forordning eller af en beslutning rettet til en anden person. Dels fremgår det klart, at den anfægtede retsakt er en »almengyldig« retsakt, jf. Domstolen dom af 14. december 1962 i sagerne 16 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruit et légumes m.fl. mod Rådet (Sml. 1954-1964, s. 359), dels kan sagsøgeren ikke antages at være »individuelt « berørt af den anfægtede retsakt i den betydning, der forudsættes i Domstolens dom af 15. juli 1963 i sag 25/62, Plaumann og Co mod Kommissionen (Sml. 1954-1964, s. 411).

c) Med hensyn til påstanden om erstatning for ansvar uden for kontraktsforhold har Rådet gjort gældende, at en sådan påstand angår en af de følger, det påhviler Rådet at drage af en eventuel dom om annullation, og at påstanden følgelig er samenfaldende med påstanden om annullation, jf. Domstolens dom af 18. marts 1975 i sag 72/74, Union syndicale — Service public européen m.fl. mod Rådet (Sml. 1975, s. 401).

Endelig har Rådet anført Domstolens dom af 22. oktober 1975 i sag 9/75, Meyer-Burckhardt mod Kommissionen (Sml. 1975, s. 1171). Af denne dom følger det, at nærværende sag, da den hidrører fra det ansættelsesforhold, som knytter den pågældene 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 178 eller 215.

Efter at Domstolen har opstillet så klare betingelser må Rådet være af den opfattelse, at sagsøgerens påstand om erstatning for ansvar uden for kontraktsforhold må afvises af de samme grunde, som hvis der foreligger en påstand om annullation i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 91.

d) Med hensyn til sagsøgerens påstand om uanvendelighed, er Rådet af den opfattelse, at en sådan påstand ikke kan fremsættes, da der er tale om en tvist, i hvilken Domstolen ikke skal træffe afgørelse om realiteten.

3. Sagsøgeren har bestridt indsigelsens rigtighed og har hvad angår det af Rådet i så henseende anførte anerkendt, at han har to søgsmålsmuligheder: søgsmål i overensstemmelse med vedtægten med hjemmel i artikel 179 og søgsmål med hjemmel i traktatens artikel 178. Sagsøgeren er af den opfattelse, at den sidstnævnte søgsmålsmulighed var den eneste mulige for ham: søgsmålet er i første række rettet mod Rådet og angår et tab, der først er indtrådt forholdsvis lang tid efter at forordning nr. 2530/72, der er årsag til tabet, trådte i kraft.

Domstolens dom af 22. oktober 1975 i sag 9/75 er irrelevant i denne forbindelse, da sagsøgeren er i en ganske anderledes faktisk situation.

IV — Mundtlige forhandlinger

Sagsøgeren har meddelt, at han afstod fra at give møde i retsmødet den 13. januar 1977.

Under dette retsmøde har Kommissionen, repræsenteret af sin juridiske rådgiver R. Bayens som befuldmægtiget, og Rådet, repræsenteret af sin juridiske rådgiver A. Sacchettini som befuldmægtiget og G. Peeters som medbefuldmægtiget, henholdt sig til de under skriftvekslingen fremførte anbringender.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 3. februar 1977.

Præmisser

1 Sagsøgeren, der er forhenværende tjenestemand ved De europæiske Fællesskaber, og som nu modtager en godtgørelse i medfør af Rådets forordning nr. 2530/72 af 4. december 1972 om indførelse af særlige og midlertidige foranstaltninger vedrørende ansættelse af tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber som følge af nye medlemstaters tiltrædelse samt tjenestemænds udtræden af tjenesten i disse Fællesskaber (EFT-specialudgave 1.-8. december 1972, s. 11; org.ref. JO L 272 af 5. 12. 1972, s. 1), har nedlagt påstand om annullation af den nævnte forordnings artikel 3, stk. 3, sidste afsnit, sammenholdt med vedtægtens artikel 63, stk. 3, eller i det mindste om, at denne kendes uanvendelig overfor ham, samt påstand om erstatning for det tab, han påstår at have lidt ved disse bestemmelsers anvendelse;

2 efter at være udtrådt af Fællesskabernes tjeneste i 1973 bosatte sagsøgeren sig i Canada, hvorfor hans godtgørelse, fastsat i belgiske francs, blev udbetalt i dette

lands mønt, beregnet på grundlag af de officielle pariteter pr. 1. januar 1965 i medfør af artikel 3, stk. 3 i forordning nr. 2530/72, sammenholdt med vedtægtens artikel 63, stk. 3;

3 sagsøgeren har bestridt rigtigheden af denne betalingsmåde og har blandt andet gjort gældende, at de pågældende bestemmelser og deres anvendelse over for ham krænker princippet om ligebehandling af tjenestemænd, idet den justeringskoefficient, der anvendes på hans godtgørelse, er en koefficient fastsat på grundlag af levevilkårene i Belgien, der ikke tager hensyn til faldet i den canadiske dollars købekraft.

4 De sagsøgte institutioner, Rådet og Kommissionen, har påstået sagen afvist og har herved henvist dels til, at sagsøgeren ikke forinden sagsanlægget har indbragt en klage til den kompetente myndighed i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, og dels, for så vidt søgsmålet må anses for støttet på EØF-traktatens artikler 178 og 215, stk. 1, til, at erstatningssøgsmål i henhold til disse artikler ikke kan finde anvendelse i sager angående tjenestemænds vedtægtsmæssige rettigheder.

5 Selv om forordning nr. 2530/72 ikke formelt er en del af tjenestemandsvedtægten, er det ikke desto mindre forordningens formål og genstand at give bestemmelser om et særligt spørgsmål i det af vedtægten omfattede forhold mellem Fællesskabets institutioner og visse af disses tjenestemænd;

6 følgelig er de retsmidler, der skal benyttes af de pågældende i tilfælde af tvist om forordningens anvendelse, de i vedtægten hjemlede, herunder indbringelse af en administrativ klage som forudgående betingelse for ethvert søgsmål;

7 det er ubestridt, at sagsøgeren ikke i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2 har indgivet nogen klage angående de klagepunkter, der er genstand for nærværende sag;

8 sagen bør følgelig afvises for så vidt den støttes på traktatens artikel 179 og vedtægtens artikel 91, stk. 1.

9 For så vidt sagsøgeren til støtte for søgsmålet har påberåbt sig traktatens artikler 178 og 215, stk. 2 vedrørende sager om erstatning for ansvar uden for kontraktsforhold, forudsætter søgsmålets antagelse til realitetsbehandling, at de nævnte artikler fortolkes således, at de giver en tjenestemand eller en forhenværende tjenestemand mulighed for søgsmål uafhængigt af et søgsmål i henhold til vedtægten på grundlag af traktatens artikel 179;

10 i så henseende må det bemærkes, som Domstolen allerede har udtalt i dom af 22. oktober 1975 i sag 9/75, Meyer-Burckhardt (Sml. 1975, s. 1171), at 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 og ikke falder ind uner traktatens artikler 178 og 215;

11 i øvrigt giver den fulde prøvelsesret, der tilkommer Domstolen i de i artikel 179 omhandlede sager, Domstolen mulighed for i en sådan sag at træffe afgørelse ikke alene med hensyn til gyldigheden af den anfægtede retsakt men også med hensyn til erstatning for det tab, den pågældende måtte have lidt som følge af en retsakt, der krænker hans vedtægtsmæssige rettigheder;

12 følgelig bør sagen ligeledes afvises for så vidt den støttes på traktatens artikler 178 og 215, stk. 2.

Vedrørende sagsomkostningerne

13 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2 dømmes den part, som taber sagen, til at bære sagens omkostninger;

14 sagsøgeren har tabt sagen;

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

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (anden afdeling)

1. Sagen afvises.

2. Hver af parterne bærer sine egne omkostninger.

Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. februar 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

P. Pescatore
Formand for anden afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI FREMSAT DEN 3. FEBRUAR 1977 [1]

Høje Ret.

1. Emnet for dette forslag til afgørelse er begrænset: det drejer sig udelukkende om spørgsmålet, hvorvidt det søgsmål, Andreas Reinarz den 8. juni 1976 har indgivet mod Rådet og Kommissionen kan tages under realitetspåkendelse. De vil erindre at herværende afdeling besluttede først at undersøge de sagsøgtes formalitetsindsigelser uden at gå ind på sagens realitet, som parterne altså endnu ikke har haft lejlighed til at drøfte. Det er imidlertid nødvendigt kort at erindre om de omstændigheder, der ligger til grund for sagen, og om de krav, Reinarz har fremsat.

Sagsøgeren havde i længere tid været tjenestemand ved Kommissionen, da man udstedte Rådets forordning nr. 2530/72 af 4. december 1972, der *bl.a.* indførte særlige bestemmelser (og særlige økonomiske fordele) for de af Fællesskabets ansatte, hvis ansættelsesforhold definitivt ophørte. I henhold til denne forordning udtrådte Reinarz af tjenesten den 1. maj 1973. Nogen tid efter flyttede han til Canada (hvor han fortsat har bopæl) og som følge heraf anmodede han om og opnåede, at den godtgørelse, der tilkommer ham i henhold til artikel 3, stk. 1 i den nævnte forordning, og som er udtrykt i belgiske francs, fra den 1. maj 1974 udbetales ham i canadiske dollar (artikel 3,

1 — Oversat fra italiensk.