DOMSTOLENS DOM (FØRSTE AFDELING)
AF 27. OKTOBER 1981 [1]

Gerhard Venus og Wolfgang Obert mod Kommissionen og Rådet for De europæiske Fællesskaber

»Midlertidigt ansatte — valutakurser for den del af vederlaget, som kan overføres«

Forenede sager 783 og 786/79

Sammendrag

1. *Tjenestemænd — søgsmål — forudgående administrativ klage — genstand — akt fra ansættelsesmyndigheden der indeholder et klagepunkt*
   (Tjenestemandsvedtægten, art. 90 og 91)

2. *Tjenestemænd — søgsmål — akt der indeholder et klagepunkt — begreb — lønseddel, hvorved nye bestemmelser for vederlaget gennemføres*
   (Tjenestemandsvedtægten, art. 90 og 91)

1. Det fremgår af tjenestemandsvedtægtens artikler 90 og 91, at en klage — og følgelig et søgsmål — kun kan rettes mod en akt fra ansættelsesmyndigheden, der indeholder et klagepunkt.

2. Den lønseddel, hvorved administrationen over for tjenestemændene gennemfører nye forordninger vedrørende vederlaget er en akt, der indeholder et klagepunkt i vedtægtens forstand.

I de forenede sager 783 og 786/79

GERHARD VENUS OG WOLFGANG OBERT, midlertidigt ansatte ved Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, tjenestegørende ved det fælles foretagende »Joint European Torus (JET) Joint Undertaking« Culham (Det forenede Kongerige), ved advokat Ernest Arendt, 34B, rue Philippe-II, Luxembourg,

sagsøgere,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Kommissionens juridiske konsulent Joseph Griesmar, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

1 — Processprog: Fransk.

og

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

sagsøgte,

angående de i stævningerne nedlagte påstande,

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

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

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 retsforhandlinger

De foreliggende sager skal ses i lyset af nedenstående fællesskabsregler:

Tjenestemandsvedtægtens artikel 63 bestemte i den indtil 31. marts 1979 gældende affattelse: »Vederlag udbetalt i en anden valuta end belgiske francs beregnes på grundlag af de af Den internationale Valtuafonds vedtagne pariteter, som var i kraft den 1. januar 1965«. Overførsler i henhold til artikel 17 i bilag VII, som fandt sted efter anmodning fra tjenestemænd, som ønskede at disponere over en del af vederlaget i deres hjemland, blev ligeledes foretaget på grundlag

af »de af Den internationale Valutafond fastsatte pariteter«.

Denne ordning blev indført på et tidspunkt med faste valutakurser, og den viste sig at være tilfredsstillende, så længe kurserne forblev faste. Der opstod problemer, da valutakurserne begyndte at flyde, dvs. fra omkring 1971. For at imødegå denne situation valgte man på det pågældende tidspunkt den løsning at fastsætte justeringskoefficienten, jf. vedtægtens artikel 64, under hensyn ikke alene til udviklingen i leveomkostningerne, men ligeledes til kursudsvingene. Løsningen tilsigtede naturligvis en sænkning af koefficienten for lande med stærk valuta og modsat en forhøjelse af koefficienten for lande med svag valuta såsom Italien, Det forenede Kongerige og Irland. Generaladvokat Mayras anfægtede i forslag til afgørelse i sag 26/74 (Gillet, Sml. 1975, s. 479) ordningens lovmedholdighed, idet artikel 64 efter hans opfattelse klart var udtænkt og affattet på en sådan måde, at koefficienten udelukkende skulle udligne ændringer i leveomkostningerne. Praktisk set virkede ordningen imidlertid tilfredsstillende med hensyn til lønforholdene og medførte ingen ændringer i nettolønnen til tjenestemænd med tjenestested uden for Belgien og Luxembourg, uanset om landets valuta var stærk eller svag.

Derimod var der forbundet en »vekselfordel« med overførsler fra tjenestemænd med tjenestested i lande, hvis valuta var blevet »svag«, til lande med en »stærk« valuta. For øvrigt blev der i henhold til vedtægtsbestemmelserne anvendt samme justeringskoefficient for den overførte del af lønnen som for vederlaget som helhed (dvs. den koefficient, der fastsættes under hensyn til tjenestestedets særlige levevilkår). Kombinationen af den høje justeringskoefficient for hjemstedet og betalingen i valutaen i det land, hvor institutionen har sæde (sådan som det er tilladt dels ifølge vedtægtens artikel 82 vedrørende justeringskoefficienten, dels ifølge artikel 45 i vedtægtens bilag VIII, hvorefter der ved betalingen kan vælges mellem tre valutaer), gav mulighed for en yderligere vekselfordel.

Med henblik på for fremtiden at undgå de fordrejninger, som den fortsatte henvisning i vedtægten til »de af Den internationale Valutafond vedtagne pariteter »medførte, foreslog Kommissionen den 1. april 1977 Rådet en vedtægtsændring, som indebar en opgivelse af »de af Den internationale Valutafond fastsatte pariteter« og en ajourføring af valutakurserne (EFT C 99 af 22. 4. 1977, s. 5). Det blev med henbik på ajourføringen foreslået, at vedtægtens artikel 63 skulle affattes således, at vederlaget »beregnes på grundlag af modværdien [af den valuta, vederlaget beregnes i] i forhold til den europæiske regningsenhed pr. 1. januar 1977« (denne dato skulle ændres mindst én gang årligt). Samtidig blev det med hensyn til overførsler i henhold til artikel 17-i bilag VII foreslået, at de skulle finde sted »på grundlag af den værdi af den europæiske regningsenhed (ERE), der er fastsat i vedtægtens artikel 63,« og at de overførte beløb skulle »reguleres af den koefficient, som er en følge af forholdet mellem den justeringskoefficient, der er fastsat i det lands

valuta, fra hvilket overførslen er gennemført, og den justeringskoefficient, der er fastsat for tjenestemandens tjenesteland«.

Efter at have fået forelagt forslaget og indhentet udtalelse desangående fra Europa-Parlamentet og Domstolen udstedte Rådet den 21. december 1978 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 vedrørende visse særlige foranstaltninger (EFT L 369, s. 6). Forordningen, der skulle anvendes fra 1. april 1979, ajourførte de i vedtægtens artikel 63 omhandlede pariteter på følgende måde: vederlaget skulle fortsat lyde på belgiske francs, men skulle ved udbetaling i en anden valuta beregnes »på grundlag af de vekselkurser, der anvendes ved gennemførelsen af De europæiske Fællesskabers almindelige budget den 1. juli 1978«. Med hensyn til justeringskoefficienten til regulering af de overførte beløb gentog forordning nr. 3085/78 formuleringen i forslaget af 1. april 1977.

Samtidig med ajourføringen af valutakurserne skulle der foretages en tilpasning af justeringskoefficienterne for de forskellige tjenestesteder, således at enhver tjenestemand (eller midlertidigt ansat), der ikke gjorde tjeneste i Belgien eller Luxembourg, ville modtage samme vederlag for april 1979 som for den foregående måned. Tilpasningen skete i Rådets 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 ændringer af vedtægtens bestemmelser vedrørende de valutakurser, der anvendes i forbindelse med vedtægten (EFT L 369, s. 8). Da udgangspunktet (vederlagets størrelse udtrykt i BFR, referencevalutaen) nemlig skulle forblive uændret ved 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.

Sagsøgerne, der er tyske statsborgere, og som er midlertidigt ansatte ved Joint European Torus (JET) Joint Undertaking, gør gældende, at de har lidt tab som følge af den ved forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 skete tilpasning, der har påført dem en fordyrelse af de overførsler, der i henhold til artikel 17 i vedtægtens bilag VII efter deres anmodning foretages gennem institutionen.

Det fremgik imidlertid af de ansættelsestilbud, som »JET's« personalechef undertegnede henholdsvis den 8. november og 13. december 1978 (Venus) og den 27. oktober 1978 (Obert), at det tilbudte vederlag bestod af to dele, hvoraf den ene var betalbar i £ på tjenestestedet i forholdet 1 £ = 140 BFR og den anden del, som kunne overføres, var betalbar i DM i hjemlandet i forholdet 1 DM = 13,66 BFR.

Som følge af de nye bestemmelser steg vekselkursen fra DM i forhold til BFR fra 12,50 til 15,76 BFR. Overførsler fra tjenestelandet, Det forenede Kongerige, til hjemlandet, Forbundsrepublikken Tyskland, sker derfor fra nu af på grundlag af forholdet 1 £ = 6,096 DM, mens 1 £ ved tidligere overførsler var lig (140 : 13,66 =) 10,24 DM. Modværdien af en overførsel på 1 000 DM, som efter de tidlige kurser i marts 1979 udgjorde 97,57 £ (svarende til 13 660 BFR) steg således i april til 164,05 £ under hensyn til de nye kurser i vedtægtens artikel 63 (1 £ = 3,86 DM) og til reguleringen med den koefficient, som er lig med forholdet mellem den nye justeringskoefficient for Tyskland (98,7) og den nye justeringskoefficient for Det forenede Kongerige (62,5).

Fordyrelsen for Venus, som i april 1979 overførte 4 318,96 DM, udgør

709,38 £ (modværdien i april af det overførte beløb)
— 421,40 £ (modværdien i marts af det overførte beløb)
287,98 £

Fordyrelsen for Obert, som overførte 4 363,03 DM andrager

716,61 £ (beløbets modværdi i april)
— 425,70 £ (beløbets modværdi i marts)
290,91 £.

Personalechefen for »JET Joint Undertaking« meddelte ved rundskrivelse af 4. april 1979 de ansatte ved Euratom og JET, at der med virkning fra den 1. april 1979 trådte nye bestemmelser i kraft, dvs. forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78, vedrørende beregningen af den del af vederlaget, som kan overføres.

Sagsøgerne havde inden udsendelsen af denne rundskrivelse den 26. marts 1979 klaget til Kommissionen. Sagsøgerne krævede i klagen, at forordningerne ikke fandt anvendelse, eller at der i det mindste blev truffet »passende overgangsbestemmelser«.

Kommissionen svarede den 12. juli 1979 de pågældende, dels at den ikke uden at overskride sine beføjelser kunne undlade at gennemføre Rådets forordninger, som lovligt var trådt i kraft, dels at den materielt bifaldt vedtægtsændringerne.

Nærværende sager blev registreret på Domstolens justitskontor henholdsvis den 22. oktober 1979 (stævningen fra Venus, 783/79), og den 26. oktober 1979 (stævningen fra Obert, 786/79).

Domstolen (første afdeling) har ved kendelse af 13. december 1979 besluttet at forene sagerne med henblik på retsforhandlingerne og domsafsigelsen.

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

II — Parternes påstande

Sagsøgerne har nedlagt følgende påstand:

1) Arbejdsgiverens afgørelse, hvorefter omregningskursen for den del af sagsøgernes vederlag, som kan overføres, er fastsat til 1 £ = 6,09 DM, kendes ugyldig eller i hvert fald uanvendelig i forhold til dem.

2) Det statueres, at omregningskursen for denne del af vederlaget i stedet er den mellem parterne aftalte, nemlig 1 £ = (140 : 13,60) = 10,24 DM.

3) Kommissionen tilpligtes at erstatte sagsøgerne det løntab, de har lidt på grund af gennemførelsen af den omtvistede ordning.

4) Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1) Afvisning,

2) subsidiært, frifindelse.

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

III — Parternes anbringender og argumenter

Sagsøgerne har gjort gældende, at deres rettigheder og forpligtelser som midlertidigt ansatte først og fremmest følger af deres ansættelseskontrakter og ikke af tjenestemandsvedtægten (sag 25/68, Schertzer mod Parlamentet, Sml. 1977, s. 1729).

Det fremgik af de stillingstilbud, som sagsøgerne accepterede, at omregningskursen for den del af vederlaget, som kunne overføres til Forbundsrepublikken Tyskland, var fastsat til 1 DM = 13,66 BFR.

Forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 medførte en ensidig ændring af den aftalte omregningskurs, hvorfor arbejdsgiveren har krænket sagsøgernes rettigheder ifølge kontrakt.

Sagsøgerne anfører, at de forlod deres stillinger og familie i Forbundsrepublikken Tyskland for at tiltræde de af Kommissionen tilbudte stillinger i tillid til de konkrete og talmæssigt underbyggede tilbud, som man havde forelagt dem under forhandlingerne inden ansættelsen. Muligheden for at overføre en væsentlig del af vederlaget til kursen 1 DM = 13,66 BFR til deres hjemland, hvor der fortsat påhvilede dem tunge økonomiske byrder, var afgørende for, at de accepterede stillingerne, og må derfor anses for et væsentligt forhold ved ansættelsen.

Sagsøgerne gør gældende, at det er i strid med det almindelige retssikkerhedsprincip, at deres situation ændres som følge af indgreb i de grundlæggende forudsætninger, som var afgørende for deres tiltrædelse.

Sagsøgerne finder for det andet, at arbejdsgiveren ved ensidigt at ændre deres lønforhold har tilsidesat grundsætningen om beskyttelse af de ansattes berettigede forventning om, at den, hvis myndighedsudøvelse de er underlagt, overholder sine forpligtelser, jf. Domstolens dom af 5. juni 1973 (sag 81/72, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1973, s. 575).

Kommissionen har i svarskriftet anført, at det af flere grunde forekommer tvivlsomt, om nærværende sager kan antages til realitetsbehandling.

Kommissionen bemærker, at sagsøgerne nedlægger påstand om annullation af »arbejdsgiverens afgørelse, hvorefter

omregningskursen for den del af sagsøgernes vederlag, som kan overføres, er fastsat til 1 £ = 6,09 DM«, uden at præcisere udstedelsesdatoen og arten af den anfægtede afgørelse. Kommissionen mener derfor, at der kan være tale om tre muligheder:

— Første mulighed: ved sagsanlæggene tilsigtes det, at Rådets forordninger nr. 3085/78 og 3086/78 kendes ugyldige og derfor ikke finder anvendelse.

Kommissionen finder, at nærværende sager i dette tilfælde må afvises under hensyn til Domstolens kendelse af 4. oktober 1979 i sag 48/79 (Ooms m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 3121), hvori Domstolen udtalte følgende:

»Ifølge tjenestemandsvedtægtens artikel 91, stk. 2, skal søgsmål, der anlægges af tjenestemænd i henhold til EØF-traktatens artikel 179, være rettet mod 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 tilsigter annullation af en forordning fra Rådet. 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.«

— Anden mulighed: ved sagsanlæggene tilsigtes der annullation af rundskrivelsen af 4. april 1979 fra administrationen for JET.

Kommissionen anfører, at denne meddelelse ikke udgør en akt, der kan gøres til genstand for judiciel efterprøvelse. Formålet med meddelelsen, der udelukkende fremtræder som en redegørelse for indholdet og retsvirkningerne af de nye vedtægtsbestemmelser, var at give »en orientering« om retsvirkningerne af forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78. Meddelelsen udgør derfor efter Kommissionens opfattelse ikke en akt, der indeholder et klagepunkt, og som kan prøves judicielt. Kommissionen mener, at begreberne en akt, der indeholder et klagepunkt, og søgsmålsinteresse er snævert forbundne, men at sagsøgerne ikke har nogen interesse i annullationen af den pågældende rundskrivelse, hvis lovmedholdelighed eller blotte eksistens er uden betydning for, om de senere afgørelser om lønfastsættelsen er lovlige; disse afgørelser er truffet til gennemførelse, ikke af rundskrivelsen, men af de nye vedtægtsbestemmelser.

Det klagepunkt, som sagsøgerne har gjort gældende, skal derfor hverken søges i de grundlæggende bestemmelser, forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78, eller i den oplysende rundskrivelse af 4. april 1979, men derimod i afgørelserne om lønfastsættelsen for april, som førte til det påståede tab.

— Tredje mulighed: ved sagsanlæggene tilsigtes der annullation af de individuelle afgørelser om lønfastsættelsen for april 1979, hvorved forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 for første gang fandt anvendelse.

Kommissionen konstaterer, at sagerne bør afvises i dette tredje tilfælde, fordi sagsøgerne ikke har klaget over fastsættelsen af deres vederlag for april. Sagsøgerne har ved klage af 26. marts 1979

rettet mod forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 krævet, at bestemmelserne ikke finder anvendelse i forhold til dem. Da denne klage blev afvist, skulle sagsøgerne have rettet en klage mod selve lønfastsættelsen. Der blev imidlertid aldrig indgivet en sådan klage.

Kommissionen mener derfor, at påstandens punkt 1) må afvises fra påkendelse i realiteten.

Kommissionen er af den opfattelse, at påstandens punkt 2) [1] om erstatning af det påståede løntab ligeledes må afvises fra påkendelse under hensyn til afvisningen af påstandens første punkt.

Kommissionen henviser herved til Domstolens dom af 12. december 1967 (sag 4/67, Collignon-Muller mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 415, org.ref. Rec. s. 470), hvori Domstolen udtalte, at »afvisning af et annullationssøgsmål medfører afvisning af et erstatningssøgsmål, der er snævert forbundet med annullationssøgsmålet«.

Sagsøgerne har i replikken gjort gældende, at de ikke alene har indgivet en klage den 26. marts 1979, men ligeledes en fælles klage af 15. marts 1979, undertegnet af samtlige Euratom-ansatte ved JET. Sagsøgerne anfører videre, at Kommissionen under behandlingen af spørgsmålet om sagens antagelse til realitetsbehandling undlader at nævne Tugendhat's udtrykkelige afslag af 12. juli 1979 på den administrative klage.

Sagsøgerne anfører med hensyn til formalitetsspørgsmålet, at det ikke — som Kommissionen påstår — kan gøres gældende, at meddelelsen af 4. april 1979 udelukkende er af oplysende karakter og derfor ikke kan anfægtes ved Domstolen. Arbejdsgiveren underrettede nemlig ved denne meddelelse personalet ved JET Joint Undertaking om, at de nye bestemmelser vedrørende beregningsmetoderne for vederlag og kurserne for overførsler i forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 fra den 1. april 1979 ligeledes fandt anvendelse på de af JET udbetalte vederlag. Følgelig blev sagsøgerne ved skrivelsen af 4. april 1979 første gang underrettet om de nye kurser, som skulle anvendes ved overførsler fra de kontraktmæssigt ansatte ved JET. Skrivelsen var derfor ikke af rent oplysende karakter.

Sagsøgerne anfører, at det var umuligt at rette sagerne mod lønsedlerne, idet de ellers fra april en gang om måneden skulle rette en administrativ klage mod deres månedlige lønopgørelse, indtil Domstolen endelig traf afgørelse i sagen.

Sagsøgerne finder, at Kommissionen gyldigt har fået tvisten forelagt ved de to administrative klager af 15. og 26. marts 1979. Ifølge sagsøgerne blev formålet med artikel 91, stk. 2, som skal muliggøre og fremme en mindelig afgørelse af konflikter mellem tjenestemændene eller de ansatte og administrationen, følgelig nået. Det var derfor overflødigt at indgive nye klager over arbejdsgiverens senere afgørelser, specielt meddelelsen af 4. april 1979 og de månedlige lønsedler.

Sagsøgerne er af den opfattelse, at tjenestemændene indirekte kan anfægte Rådets forordninger ved at gøre gældende, at de er ulovlige (traktatens artikel 184).

1 — Skal formentlig være: punkt 3). O.a.

Af samtlige disse grunde mener sagsøgerne, at sagen må antages til realitetsbehandling. Følgelig må deres påstand om erstatning for den skade, de har lidt på grund af ikrafttrædelsen af forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78, ligeledes antages til påkendelse. Sagsøgerne er af den opfattelse, at erstatningspåstanden følger implicit, men ikke nødvendigvis, af annullationspåstanden.

Kommissionen har i duplikken anført, at forordningerne ikke kan anfægtes på grundlag af det anbringende om ulovlighed, som nævnes i traktatens artikel 184, da sagerne ikke kan påkendes, hverken i henhold til traktatens artikel 179 eller til artikel 173. Søgsmål, der anlægges af tjenestemænd i henhold til artikel 179, skal være rettet mod ansættelsesmyndigheden og angå retsakter eller undladelser, som hidrører fra denne myndighed. Søgsmålet opfylder ikke denne betingelse, da det er rettet mod en rådsforordning.

Da forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 ikke er en beslutning rettet til sagsøgerne, kan søgsmålet heller ikke påkendes, for så vidt som det er baseret på traktatens artikel 173.

Kommissionen gør gældende, at meddelelsen af 4. april 1979 ikke udgør en akt, der indeholder et klagepunkt, og som kan prøves judicielt. Meddelelsen har ikke karakter af en generel afgørelse, da dens formål er en gennemførelse af forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 over for en del af Kommissionens personale. Kommissionen er af den opfattelse, at disse forordninger, som er bindende og umiddelbart anvendelige efter deres eget indhold, fra deres gennemførelse i realiteten var gældende over for hele personalet. Sagsøgerne burde være bekendt med, at deres forhold er reguleret af »ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte« og artikel 17 i bilag VII, som i forbindelse med vedtægtens artikel 63 fastsætter de nærmere regler for tjenestemandens overførsel af en del af vederlaget. Sagsøgerne burde have vidst, at disse regler var blevet ændret ved forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78. Kommissionen afviser derfor sagsøgernes argument, hvorefter meddelelsen af 4. april 1979. »... i forhold til dem er den afgørelse, som de har påstået annulleret, og hvis nøjagtige udstedelsesdato og art er dem ubekendt.«

Kommissionen imødegår ligeledes sagsøgernes argumentation om, at det havde været nødvendigt hver måned at indgive en administrativ klage mod deres månedlige lønopgørelse fra april at regne. Ifølge Kommissionen ville en klage efterfulgt af et søgsmål rettet mod lønsedlen for april måned 1979 gælde som klage og søgsmål mod de senere lønsedler.

Med hensyn til sagsøgernes bemærkning om, at sagen ligeledes er rettet mod Kommissionens stiltiende afvisning af 12. juli 1979 af deres klage, anfører Kommissionen, at en sådan sag ifølge Domstolens faste praksis ligeledes må afvises (dom af 8. februar 1973, sag 33/72, Gunnella mod Kommissionen, Sml. 1973, s. 475, og dom af 15. juni 1976 i sag 1/76, Mack mod Kommissionen, Sml. 1976, s. 1017). Kun akter, der er egnet til umiddelbart at påvirke en bestemt retsstilling, kan anses for at indeholde et klagepunkt (dom af 10. december 1969, sag 32/68, Grasselli mod Kommissionen, Sml. 1969, s. 141; org.ref. Rec. 1961, s. 505).

En bekræftende retsakt, såsom Kommissionens afgørelse af 12. juli 1979, er en retsakt, hvorved ansættelsesmyndig-

heden, som forinden har fået forelagt en klage i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, bekræfter den afgørelse, som klagen er rettet imod. Søgsmålet skal rettes mod den afgørelse, der indeholder et klagepunkt, og ikke mod den bekræftende retsakt.

Rådet har i forbindelse med formalitetsindsigelsen gjort gældende, at den retsakt, der indeholder et klagepunkt, er den af Kommissionen trufne administrative foranstaltning, nemlig gennemførelsen fra 1. april 1979 af de i forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 fastsatte vekselkurser på den del af sagsøgernes vederlag, som kan overføres. Infolge Rådet påhviler det Kommissionen som ansættelsesmyndighed at anvende disse kurser over for personalet ved JET Joint Undertaking, som er ansat af Kommissionen. Rådet mener derfor, at sagerne ikke kan anses for at være rettet direkte imod Rådet.

Ifølge tjenestemandsvedtægtens artikel 91, stk. 1, kan Domstolen afgøre »enhver tvist mellem Fællesskaberne og en af de af denne vedtægt omfattede personer om lovligheden af en akt, der indeholder et klagepunkt imod denne person efter artikel 90, stk. 2«. Ifølge sidstnævnte bestemmelse foreligger der en akt, der indeholder et klagepunkt, når ansættelsesmyndigheden har truffet en afgørelse eller har undladt at træffe en i vedtægten foreskrevet foranstaltning. Da Rådet ikke er ansættelsesmyndighed i forhold til sagsøgerne, kan en rådsakt ikke efter vedtægtens artikel 90, stk. 2, være en akt, der indeholder et klagepunkt.

Med hensyn til sagsøgernes påstand om, at Kommissionen tilpligtes at erstatte det løntab, som de har lidt efter gennemførelsen af Rådets forordninger nr. 3085/78 og 3086/78, henviser Rådet til Domstolens praksis (dom af 20. oktober 1975, sag 9/75, Meyer-Burckhard mod Kommissionen, Sml. 1975, s. 1171, og dom af 17. februar 1977, sag 48/76, Reinarz mod Kommissionen og Rådet, Sml. 1977, s. 291) til støtte for, at sagsøgernes påstand om erstatningsansvar uden for kontraktsforhold må afvises af de samme grunde, som Kommissionen og Rådet tidligere har fremført med hensyn til annullationspåstanden i henhold til vedtægtens artikel 91.

Sagsøgerne har med hensyn til Rådets formalitetsindsigelse anført, at sagen ikke er rettet direkte mod Rådet, men at de anser det for hensigtsmæssigt, at Rådet, som har udstedt de i sagen anfægtede forordninger, kan udtale sig om de fremførte anbringender om ulovlighed.

Ifølge sagsøgernes opfattelse er de betingelser, som traktatens artikel 184 kræver angående formaliteten, opfyldt.

Sagen er i det væsentlige rettet mod en afgørelse, der indeholder et klagepunkt, fra ansættelsesmyndigheden, som tidligere har fået forelagt tvisten i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2. Denne afgørelse, der indeholder et klagepunkt, er truffet på grundlag af to rådsforordninger. Sagsøgerne er følgelig af den opfattelse, at betingelserne for at påkende sagen i henhold til vedtægtens artikel 91 og traktatens artikel 184 er opfyldt.

Sagsøgerne anfører, at de hverken har anlagt sag mod Rådet eller Kommissionen om ansvar uden for kontraktsfor-

hold i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2. Ifølge sagsøgerne skal Kommissionen erstatte dem deres løntab, fordi Kommissionen har tilsidesat ansættelseskontrakten. Kontrakten er indgået mellem Kommissionen og sagsøgerne, og der opstår derfor ingen problemer i forhold til Rådet.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmøderne den 19. og 20. februar 1981.

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

Præmisser

1 Ved stævninger indgivet til Domstolens justitskontor henholdsvis den 22. oktober 1979 og den 26. oktober 1979 har sagsøgerne G. Venus og W. Obert, som er midlertidigt ansatte ved Kommissionen og tjenestegørende ved det fælles foretagende »Joint European Torus (JET), Joint Undertaking« i Det forenede Kongerige, i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 91 (herefter benævnt vedtægten) anlagt sag om annullation af Kommissionens afgørelse, hvorefter omregningskursen for den del af vederlaget, som kan overføres, er fastsat til 1 £ = 6,09 DM.

2 Ved Rådets afgørelse af 30. maj 1978 (EFT L 151, s. 10) blev det fællesforetagende »Joint European Torus (JET), Joint Undertaking« (herefter benævnt JET) oprettet med det formål at opføre, drive og udnytte et stort torusanlæg af Tokamak-typen og de dertil hørende hjælpefaciliteter. Ifølge afgørelsens artikel 2 vedtages vedtægterne for JET, som er bilagt afgørelsen. Artikel 8.5 i vedtægterne bestemmer bl.a., at medmindre andet er bestemt i særlige tilfælde, ansættes personalet af Kommissionen i midlertidige stillinger i overensstemmelse med »vilkårene for de øvrige ansatte i De europæiske Fællesskaber« (herefter benævnt ansættelsesvilkårene) og overflyttes til fællesforetagendet af Kommissionen.

3 Sagsøgeren Venus er tysk statsborger. Han er uddannet fysiker og doktor ved det naturvidenskabelige fakultet ved den tekniske højskole i München. Han blev ansat som midlertidigt ansat i lønklasse A 4, løntrin 1, på grundlag af ansættelsestilbud dateret hhv. den 8. november 1978 og den 13. december

1978. Det fremgik af tilbudet af 13. december 1978, at han af det samlede vederlag, som var udtrykt i belgiske francs, og som androg 155 842 BFR om måneden, kunne overføre 35 %, dvs. 54 545 BFR, til sit hjemland til en kurs, som indebar, at den reelle betaling ved overførslen kun udgjorde 389,60 £, hvorfor den resterende del af sagsøgerens vederlag udgjorde 723,56 £. Sagsøgeren accepterede tilbudet og indgik skriftlig kontrakt med Kommissionen den 13. december 1978.

4 Sagsøgeren Obert er tysk statsborger. Han er uddannet fysiker ved universitetet i Karlsruhe. Han blev ansat som midlertidigt ansat i lønklasse A 5, løntrin 3, på grundlag af et ansættelsestilbud af 27. oktober 1978, som var bilagt en opgørelse over hans nettoløn. Heraf fremgik det, at han af det samlede vederlag, der var udtrykt i belgiske francs, og som udgjorde 157 247 BFR om måneden kunne overføre 35 %, dvs. 55 036 BFR, til sit hjemland til en kurs, som indebar, at den reelle betaling ved overførslen kun udgjorde 458,63 £, hvorefter den resterende del af hans vederlag udgjorde 664,56 £. Sagsøgeren accepterede tilbudet og indgik skriftlig kontrakt med Kommissionen den 21. november 1978.

5 Ifølge kontrakterne var sagsøgerne omfattet af bestemmelserne for midlertidigt ansatte, jf. herved artikel 2 a) i ansættelsesvilkårene.

6 Bestemmelserne om vederlag og godtgørelse af udgifter for de nævnte ansatte findes i kapitel 5 i ansættelsesvilkårene. Artikel 27, som hører til dette kapitel, foreskriver, at artiklerne 16 og 17 i bilag VII til vedtægten finder tilsvarende anvendelse på dem.

7 Sagsøgerne har således gennem Kommissionen regelmæssigt overført en del af deres vederlag i deres hjemlands valuta i henhold til artikel 17 i vedtægtens bilag VII.

8 Rådet udstedte den 21. december 1978 forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 3085/78 (EFT L 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.«

9 Forordningens artikel 2 bestemmer følgende:

»Artikel 17 i bilag VII til vedtægten affattes således:

Artikel 17

1. De ydelser, tjenestemanden er berettiget til, udbetales på det sted og i det lands valuta, hvor denne gør tjeneste.

2. På de betingelser, der fastsættes gennem en ordning udarbejdet efter fælles aftale mellem Fællesskabernes institutioner og efter udtalelse fra Vedtægtsudvalget, kan tjenestemanden:

a) gennem den institution, han tilhører, regelmæssigt lade en del af sine indtægter indtil et beløb, der svarer til det af ham modtagne udlandstillæg eller særlige udlandstillæg, overføre:

   — enten i valutaen i det af Fællesskabernes medlemslande, i hvilket han er statsborger,

— eller i valutaen i den af medlemsstaterne, i hvilket han har bopæl, eller hvor et familiemedlem, han har forsørgerpligt over for, opholder sig,

— eller i valutaen i det foregående tjenesteland, eller i det land, hvor hans institutions hovedsæde er beliggende, såfremt det drejer sig om en tjenestemand, der gør tjeneste uden for Fællesskabernes område;

b) lade foretage regelmæssige overførsler, der overstiger det i litra a), in limine, nævnte maksimumsbeløb, dersom de er bestemt til dækning af udgifter, der især fremkommer på grund af regelmæssige og dokumenterede forpligtelser uden for det land, i hvilket institutionen har sæde, eller det land, i hvilket han gør tjeneste;

c) undtagelsesvis og i behørigt begrundede tilfælde få tilladelse til, ud over disse regelmæssige overførsler at lade beløb overføre, som han måtte ønske at disponere over i de i litra a) omhandlede valutaer.

3. Overførslerne i henhold til stk. 2 sker på grundlag af de pariteter, der er fastsat i vedtægtens artikel 63, stk. 2; 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.«

10 Ifølge artikel 4 i forordning nr. 3085/78 træder forordningen i kraft den 1. januar 1979 og anvendes fra den 1. april 1979.

11 Den 21. december 1978 udstedte Rådet endvidere forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 3086/78 om tilpasning af justeringskoefficienterne for vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte ved De europæiske Fællesskaber som følge af ændringen af vedtægtens bestemmelser vedrørende de valutakurser, der anvendes i forbindelse med vedtægten. Forordningens artikel 1, stk. 1, fastsætter bl. a. justeringskoefficienten for vederlag for Forbundsrepublikken Tyskland til 98,7 og for Det forenede Kongerige til 62,5.

12 Som følge af den nye ordning er vekselkursen for DM i forhold til britiske pund ændret fra 1 £ = 10,24 DM til 1 £ = 6,096 DM. Gennemførelsen af ordningen har derfor ifølge sagsøgerne medført et væsentligt reelt løntab, da det i DM overførte beløb er det samme, men det i britiske pund udbetalte restvederlag er blevet mindre.

13 I henhold til artikel 46 i ansættelsesvilkårene finder bestemmelserne i afsnit VII (dvs. artiklerne 90 og 91) i vedtægten om klageadgang tilsvarende anvendelse over for sagsøgerne.

14 Ved skrivelse af 15. marts 1979 rettede sagsøgerne og andre ansatte videnskabsmænd ved JET en fælles anmodning til JET-Rådet, hvori de opfordrede det til at indføre en midlertidig ordning for at afværge, at deres realløn blev reduceret.

15 Ved individuelle skrivelser af 26. marts 1979 anmodede sagsøgerne om, at den omtvistede ordning ikke fandt anvendelse i forhold til dem, eller at Kommissionen i deres tilfælde traf midlertidige udligningsforanstaltninger.

16 Kommissionen svarede ved skrivelse af 12. juli 1979 dels, at den ikke uden at overskride sine beføjelser kunne undlade at gennemføre Rådets forordninger, som lovligt var trådt i kraft, dels at den materielt bifaldt vedtægtsændringerne.

17 Sagsøgerne har derefter anlagt sag mod både Rådet og Kommissionen. De har nedlagt påstand om, at arbejdsgiverens afgørelse, hvorefter omregningskursen for den del af sagsøgernes vederlag, som kan overføres, er fastsat til 1 £ = 6,09 DM, kendes ugyldig eller i hvert fald uanvendelig i forhold til dem, og at det statueres, at omregningskursen for denne del af vederlaget i stedet er den mellem parterne aftalte, nemlig 1 £ = 10,24 DM, samt at Kommissionen tilpligtes at erstatte det løntab, de har lidt på grund af den omtvistede ordning.

18 Sagsøgerne har gjort to anbringender gældende. Det første er støttet på en krænkelse af velerhvervede rettigheder. Ifølge sagsøgerne er den ordning, som gælder for midlertidigt ansatte, baseret på deres ansættelseskontrakt. Sagsøgernes rettigheder og forpligtelser følger derfor først og fremmest af deres ansættelseskontrakt og ikke af ansættelsesvilkårene. Lønvilkårene var i det foreliggende tilfælde genstand for en særlig aftale mellem parterne. De forskellige bestanddele af lønnen blev udførligt gennemgået i ansættelsestilbudene af 26. oktober 1978 (Obert) og 8. november og 13. december 1978 (Venus). Den omtvistede ordning kan ikke ensidigt ændre disse forpligtelser og rettigheder, og arbejdsgiveren har derfor krænket de rettigheder, som sagsøgeren gyldigt har opnået ifølge kontrakt.

19 Det andet anbringende er støttet på en tilsidesættelse af grundsætningen om den berettigede forventning, som tjenestemænd kan stille til den myndighed, hvorunder de hører. Ifølge sagsøgerne forlod de deres stillinger, Venus ligeledes sin familie, for at tiltræde de af Kommissionen tilbudte stillinger i tillid til de konkrete og talmæssige underbyggede tilbud, som man havde forelagt dem under forhandlingerne inden ansættelsen; muligheden for at overføre en væsentlig del af vederlaget til den i ansættelsestilbudene anførte kurs til hjemlandet, hvor der fortsat påhvilede dem tunge økonomiske byrder, var afgørende for deres accept, og må derfor anses for et væsentligt forhold ved deres ansættelse. Det er i strid med det almindelige retssikkerhedsprincip, at sagsøgernes situation ændres som følge af indgreb i de grundlæggende forudsætninger, som var afgørende for, at de accepterede stillingerne.

Formaliteten

20 Ved særskilt dokument indgivet til Domstolens justitskontor den 14. januar 1980 har Rådet rejst formalitetsindsigelse i henhold til artikel 91 i Domstolens procesreglement. Hverken den i stævningerne angivne sagsgenstand eller de nedlagte påstande anfægter en retsakt fra Rådet. Rådet er ikke ansættelsesmyndighed i forhold til sagsøgerne. Sagsøgerne har desuden aldrig klaget til Rådet i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2. Med hensyn til påstanden om, at Kommissionen tilpligtes at erstatte det løntab, som er lidt på grund af gennemførelsen af den omtvistede ordning, anfører Rådet, at sagsøgernes

søgsmål — rent bortset fra, at denne påstand udtrykkeligt er rettet mod Kommissionen — for så vidt angår ansvar uden for kontraktsforhold ligeledes må afvises. Den skade, sagsøgerne påstår at have lidt, må betragtes som en direkte følge af den afgørelse, som kræves annulleret, hvorfor erstatningssøgsmålet er snævert forbundet med annullationssøgsmålet.

21 Sagsøgerne har heroverfor anført, at sagen ikke er rettet direkte mod en af Rådets retsakter, idet de dog tilføjer, at de fandt at måtte inddrage Rådet indirekte i sagen, da Rådet har udstedt de omtvistede forordninger. Sagsøgerne udtaler, at det ikke er og aldrig har været deres hensigt at anlægge sag mod hverken Rådet eller Kommissionen om ansvar uden for kontraktsforhold i henhold til traktatens artikel 215.

22 Indsigelsen må lægges til grund. Det fremgår således af vedtægtens artikler 90 og 91, at en klage — og følgelig også et søgsmål — kun kan rettes mod ansættelsesmyndigheden, og at den retsakt, der indeholder et klagepunkt, skal være udstedt af denne myndighed.

23 Også Kommissionen har i svarskriftet krævet, at sagen afvises. Kommissionen tager tre muligheder i betragtning med hensyn til påstanden om annullation af »arbejdsgiverens afgørelse, hvorefter omregningskursen for den del af vederlaget, som kan overføres, er fastsat til 1 £ = 6,09 DM.« Hvis søgsmålene tilsigter annullation af forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78, er de ikke rettet mod en retsakt fra ansættelsesmyndigheden og må følgelig afvises. Hvis søgsmålene tilsigter annullation af rundskrivelsen af 4. april 1979 fra administrationen ved JET, må søgsmålene ligeledes afvises: for det første fordi rundskrivelsen udelukkende var en redegørelse for indholdet og retsvirkningerne af de nye vedtægtsbestemmelser og således ikke kunne være en akt, der indeholder et klagepunkt, efter vedtægtens artikel 90; videre fordi sagsøgerne ikke har indbragt nogen klager over rundskrivelsen. Hvis søgsmålene endelig — som den tredje mulighed — tilsigter annullation af de individuelle afgørelser om lønfastsættelsen for april 1980 [1], må de ligeledes afvises, idet sagsøgerne ikke har klaget over fastsættelsen af deres vederlag for april. Da annullationspåstanden bør afvises, må erstatningspåstanden, som er forbundet hermed, ligeledes afvises.

1 — Skal være: 1979. O.a.

24 Sagsøgerne har heroverfor gjort gældende, at Kommissionen ikke uden at modsige sig selv vil lade det komme sagsøgerne til skade, at de ikke har indgivet en forudgående administrativ klage mod en afgørelse, som Kommissionen ifølge sit eget udsagn hverken kan annullere eller ændre. Kommissionen har behørigt fået tvisten forelagt ved de administrative klager af 15. og 26. marts 1979, hvorfor søgsmålene, for så vidt som de er rettet mod arbejdsgiverens afgørelse om at fastsætte deres vederlag i overensstemmelse med de omtvistede forordninger, vil kunne påkendes i realiteten; følgelig må deres påstand om erstatning af det tab, der er lidt som følge af denne afgørelse, ligeledes kunne tages under påkendelse.

25 Søgsmålet må, for så vidt som det er rettet mod Kommissionen, ligeledes afvises. Sagsøgernes klager er fra marts 1979. Kommissionen gennemførte først den 15. april 1979 ved lønsedlen for april 1979 de nye forordninger; dette var således den første retsakt, der kunne indeholde et klagepunkt imod sagsøgerne i vedtægtens forstand. Klagerne blev derfor indgivet for tidligt. Sagsøgerne har ikke efter modtagelsen af deres lønsedler for april 1979 klaget over denne akt i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2. Hvis klagerne af 15. og 26. marts skal betragtes som ansøgninger til Kommissionen om at træffe en beslutning for deres vedkommende jf. vedtægtens artikel 90, stk. 1, har sagsøgerne ikke klaget i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, over Kommissionens afvisning om at træffe en sådan beslutning, hvad enten afvisningen fandt sted i rundskrivelsen af 4. april 1979 eller i skrivelsen af 12. juli 1979. Da der ikke behørigt er indgivet klage i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, over en akt, der indeholder et klagepunkt, må sagerne afvises.

26 Det er uheldigt, at Kommissionen i ansættelsestilbudene af 27. oktober og 13. december 1978 gav sagsøgerne nærmere oplysninger vedrørende de kurser, der fandt anvendelse ved overførsler, og som Kommissionen vidste ville blive væsentligt ændret i medfør af de forordninger, som den samtidig med, at disse ansættelsestilbud blev udarbejdet, indtrængende anmodede Rådet om at udstede inden udgangen af 1978. Denne omstændighed er imidlertid uden betydning for formalitetsspørgsmålet.

27 Herefter vil sagerne være at afvise.

Sagens omkostninger

28 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, som taber sagen, til at afholde sagens omkostninger.

29 Da Kommissionen imidlertid ved at formulere ansættelsestilbudene som sket har påvirket sagsøgerne til at anlægge sag, tilpligtes Kommissionen at bære sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (første afdeling)

1) **Sagerne afvises.**

2) **Kommissionen bærer sagens omkostninger.**

Bosco O'Keeffe Koopmans

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. oktober 1981.

A. Van Houtte
Justitssekretær

G. Bosco
Formand for første afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. CAPOTORTI

(se sag 167/80, Sml. 1981, s. 1512)