DOMSTOLENS DOM

20. marts 1986 *

I sag 72/85

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved Auke Haagsma, den juridiske tjeneste, som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, den juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Nederlandene, ved D. J. Keur, udenrigsministeriet, Haag, og med valgt adresse i Luxembourg på kongeriget Nederlandenes ambassade, 5, rue C.-M.-Spoo,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om, at det statueres, at kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktaten og Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 259/68 af 29. februar 1968 om vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber samt om særlige midlertidige foranstaltninger for tjenestemænd i Kommissionen (EFT 1968 I, s. 30), idet det ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre ordningen i artikel 11 i bilag VIII til vedtægten,

har

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformanden U. Everling, fungerende præsident, afdelingsformændene T. Koopmans og K. Bahlmann, dommerne O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. december 1985,

afsagt følgende

* Processprog: Dansk.

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 13. marts 1985, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktaten, idet det ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre ordningen i artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 259/68 af 29. februar 1968 om vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber samt om særlige midlertidige foranstaltninger for tjenestemænd i Kommissionen (EFT 1968 I, s. 30) (herefter benævnt tjenestemandsvedtægten).

2 Den nævnte bestemmelse lyder således:

»Tjenestemanden, der efter fratræden af tjenesten hos en administration, en national eller international organisation eller en virksomhed indtræder i Fællesskabernes tjeneste, kan ved sin fastsansættelse foranledige betalt følgende beløb til Fællesskaberne:

— den aktuarmæssige modværdi af de pensionsrettigheder, han har erhvervet i administrationen, i den nationale eller internationale organisation eller virksomheden eller

— en fastsat tilbagekøbsværdi, som denne administrations, organisations eller virksomheds pensionskasse skylder ham på tidspunktet for hans fratræden.

I [sådanne] tilfælde fastsætter den institution, hvor tjenestemanden er ansat, under hensyntagen til den lønklasse, han er fastansat i, antallet af de pensionsgivende tjenesteår, den efter sin ordning godskriver ham for den tidligere tjenestes

varighed, på grundlag af den aktuarmæssige modværdi eller den fastsatte tilbagekøbsværdi.«

3 Efter at Kommissionen i slutningen af 1977 havde fastslået, at kongeriget Belgien og kongeriget Nederlandene endnu ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger til, at pensionsrettigheder som de omhandlede kan overføres, besluttede den at indlede traktatsbrudsprocedure mod disse to medlemsstater, jfr. traktatens artikel 169.

4 For så vidt angår kongeriget Belgien, blev denne procedure indledt den 18. juli 1979, og den afsluttedes ved Domstolens dom af 20. oktober 1981 (Kommmissionen mod kongeriget Belgien, 137/80, Sml. s. 2393), hvori det statueredes, at kongeriget Belgien havde undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktaten.

5 For så vidt angår kongeriget Nederlandene, meddelte kommissionsmedlem Christopher Tugendhat i en skrivelse af 31. juli 1979, at han ville foreslå Kommissionen at indbringe sagen for Domstolen, og der blev herefter under en række yderligere drøftelser mellem embedsmænd fra den nederlandske regering og Kommissionen gjort endnu et forsøg på at fjerne uoverensstemmelserne mellem parterne.

6 Efter at Kommissionen havde anlagt sag 137/80 mod kongeriget Belgien, blev traktatbrudsproceduren mod kongeriget Nederlandene stillet i bero, indtil der var afsagt dom i denne sag. Efter dommens afsigelse genoptog Kommissionen drøftelserne, der imidlertid ikke førte til noget resultat. I 1983 besluttede Kommissionen derfor at genoptage traktatbrudsproceduren mod kongeriget Nederlandene, idet den formelt anmodede den nye nederlandske regering om at fremsætte sine bemærkninger til spørgsmålet. Kommissionen fandt ikke den nederlandske regerings svar på denne henvendelse tilfredsstillende, og ved skrivelse af 14. august 1984 fremsatte den en begrundet udtalelse, som den nederlandske regering blev anmodet om at efterkomme inden to måneder efter modtagelsen.

7 Ved skrivelse af 12. oktober 1984 meddelte den nederlandske regering, at den var indstillet på at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at gennemføre ordningen ifølge nævnte bestemmelse, idet den dog anførte, at dette kun kunne ske ved vedtagelse af en national lov om samtlige spørgsmål om overførsel af pensionsrettigheder. Det anførtes endvidere, at en sådan lov rejste en række problemer, og at det i forbindelse med lovens udarbejdelse ville være nødvendigt at inddrage de nederlandske pensionskasser, hvorfor den nederlandske lovgivningsmagt først i løbet af 1985 ville kunne vedtage en sådan lov.

8 Denne skrivelse blev ikke fulgt op, og ved stævning af 8. marts 1985, indgået til Domstolen den 13. marts, anlagde Kommissionen herefter denne sag.

9 Kommissionen har frafaldet replik, hvorfor skriftvekslingen i sagen er blevet afsluttet ved indgivelsen af svarskriftet.

10 Kommissionen har gjort gældende, at tjenestemandsvedtægten har karakter af en forordning, jfr. traktatens artikel 189, stk. 2, der er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Ud over de retsvirkninger, som tjenestemandsvedtægten har inden for Fællesskabets institutioner, påhviler der derfor i henhold til traktatens artikel 5 medlemsstaterne en forpligtelse til i det omfang, det er nødvendigt, at bidrage til dens gennemførelse.

11 Kommissionen anfører, at forholdet i forbindelse med kongeriget Nederlandene således er det samme som det, Domstolen tog stilling til i den førnævnte dom, og at der således består en forpligtelse til at vælge og iværksætte de konkrete foranstaltninger, der gør det muligt for tjenestemænd at benytte sig af deres ret i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 11, stk. 2, i tjenestemandsvedtægtens bilag VIII. Selv om denne bestemmelse måtte være umiddelbart anvendelig, fritager det ikke kongeriget Nederlandene fra forpligtelsen til at træffe de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger. Ved ikke at træffe sådanne har kongeriget Nederlandene undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktaten og tjenestemandsvedtægten.

12 Den nederlandske regering har ikke bestridt, at der består en sådan forpligtelse, eller at de nødvendige foranstaltninger til at opfylde den endnu ikke er sat i kraft. Den anfører imidlertid, at de foranstaltninger, der bliver tale om, i henhold til nederlandsk ret kun kan gennemføres ved en egentlig lov. Den har allerede som følge af den førnævnte dom udarbejdet et forslag til lov, men på grund af de meget vanskelige problemer, som spørgsmålet rejser, må den igangværende lovgivningsproces nødvendigvis blive relativt langvarig.

13 Den nederlandske regering anfører endvidere, at den med henblik på, at der konkret sker en opfyldelse af forpligtelserne i henhold til den nævnte bestemmelse indtil vedtagelsen af den pågældende lovgivning, har opfordret den kompetente pensionskasse i Nederlandene, Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) — sidst ved en skrivelse den 11. maj 1985 fra udenrigsministeren — til at behandle ansøgninger om overførsel af pensionsrettigheder fra nederlandske tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber i overensstemmelse med det nævnte lovforslag, indtil dette er endeligt vedtaget, og til at anvende reglerne i artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten. Pensionskassens direktion har tilkendegivet, at man vil følge denne opfordring, og har allerede genoptaget behandlingen af en række ansøgninger, som den tidligere har afslået.

14 Under den mundtlige forhandling har den nederlandske regering imidlertid gjort gældende, at det allerede ved de foranstaltninger, den har truffet, er muligt fuldt ud at opfylde forpligtelserne i henhold til den omhandlede bestemmelse. Det anføres nærmere, at det udkast til lov, som er udarbejdet, indeholder en angivelse af, hvilken beregningsmetode der skal lægges til grund i forbindelse med overførsel af pensionsrettigheder, og at ABP på dette grundlag har genoptaget behandlingen af en halv snes ansøgninger om overførsel fra tjenestemænd. Kongeriget Nederlandene har dermed opfyldt sine forpligtelser i henhold til den nævnte bestemmelse, hvorfor der bør ske frifindelse. Det erkendes dog, at ABP hidtil ikke har imødekommet de ansøgninger om overførsel, der er blevet fremsat, og at der endnu ikke i noget tilfælde er sket en overførsel.

15 Hvad nærmere angår spørgsmålet om den retlige karakter af de retningslinjer, som den har meddelt ABP, og af de foranstaltninger, pensionskassen i denne anledning har truffet, har den nederlandske regering på Domstolens anmodning under den mundtlige forhandling forklaret, at forvaltningen af pensionsmidlerne og gennemførelsen af Pensioenwet i henhold til loven om ABP henhører under den almindelige pensionskasses direktion, og at den nederlandske regering ikke i henhold til

loven er beføjet til at give pensionskassen bindende pålæg. Der foreligger imidlertid aftaler mellem regeringen og ABP om retningslinjerne for behandlingen af ansøgninger om overførsel af pensionsrettigheder.

16 Det bemærkes, at Domstolen i ovennævnte dom af 20. oktober 1981 har fastslået, at det påhviler medlemsstaterne »at vælge og iværksætte de konkrete foranstaltninger, der gør det muligt at udøve den mulighed, der er indrømmet tjenestemændene for at overføre de rettigheder, der er erhvervet på nationalt plan, til Fællesskabernes pensionsordning«. Domstolen udtalte endvidere, at såfremt en medlemsstat undlader at indføre en ordning, der gør det muligt at overføre pensionsrettigheder til Fællesskabernes pensionsordning, er dette ensbetydende med, at »Fællesskabernes tjenestemænd [berøves] selve muligheden for at udøve det valg, som vedtægten indrømmer dem«, idet det tillige, »når andre medlemsstater har [indført en sådan ordning], bryder ligheden mellem fællesskabstjenestemænd fra andre medlemslande og tjenestemænd fra« den pågældende medlemsstat.

17 Uden at det er nødvendigt at gå nærmere ind på arten af de foranstaltninger, der er nødvendige i nederlandsk ret for at opfylde forpligtelserne i henhold til den omhandlede bestemmelse, må det fastslås, at kongeriget Nederlandene endnu ikke har indført en ordning, der sikrer, at det rent faktisk er muligt at overføre pensionsrettigheder til De europæiske Fællesskabers pensionsordning.

18 Det bemærkes herved, at den nederlandske regering selv indtil den mundtlige forhandling har givet udtryk for den opfattelse, at gennemførelsen af den i bestemmelsen omhandlede ordning i Nederlandene kun kunne ske ved vedtagelse af en egentlig lov, og at den har erkendt, at en sådan lov endnu ikke er blevet vedtaget.

19 Hvad angår det af den nederlandske regering anførte om, at den nærmere udarbejdelse og vedtagelsen af en sådan lov kræver relativt lang tid på grund af omstændigheder i forbindelse med lovgivningsprocessen og de vanskelige problemer, spørgsmålet rejser, bemærkes, at sådanne vanskeligheder ikke kan medføre, at der ikke foreligger et traktatbrud. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser i henhold til en fællesskabsforordning ikke overholdes.

20 Den nederlandske regering har under den mundtlige forhandling anført, at tjenestemandsvedtægten i henhold til traktatens artikel 189, stk. 2, er umiddelbart anvendelig i hver medlemsstat, idet den har karakter af en forordning. Hertil bemærkes, at dette ikke medfører, at kongeriget Nederlandene kan undlade at opfylde sine forpligtelser i henhold til den omhandlede bestemmelse, idet den omstændighed, at de retsundergivne kan påberåbe sig bestemmelsen ved de nationale retsinstanser, kun er udtryk for en minimal retssikkerhedsgaranti, der ikke i sig selv giver nogen tilstrækkelig sikkerhed for en fuldstændig gennemførelse af denne bestemmelse, der har til formål at skabe en vis samordning af de nationale pensionsordninger og Fællesskabernes pensionsordning.

21 Hvad endelig angår det af den nederlandske regering anførte om, at den kompetente pensionskasse er i stand til uden videre at gennemføre ordningen ifølge den omhandlede bestemmelse, således at kongeriget Nederlandene hermed kan antages at have opfyldt forpligtelserne i henhold til den nævnte bestemmelse, bemærkes, at der endnu ikke er sket nogen overførsler som omhandlet i bestemmelsen, selv om der i længere tid har været fremsat ansøgninger herom.

22 Det må herefter fastslås, at kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktaten, idet det ikke har truffet konkrete foranstaltninger, der gør det muligt for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber at benytte sig af den ret, som de i henhold til artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten har til at overføre den aktuarmæssige modværdi eller tilbagekøbsværdien af de pensionsrettigheder, der er erhvervet i henhold til den nederlandske pensionsordning, til Fællesskabernes pensionsordning.

Sagens omkostninger

23 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Kongeriget Nederlandene har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Kongeriget Nederlandene har undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktaten, idet det ikke har truffet konkrete foranstaltninger, der gør det muligt for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber at benytte sig af den ret, som de i henhold til artikel 11, stk. 2, i bilag VIII til vedtægten har til at overføre den aktuarmæssige modværdi eller tilbagekøbsværdien af de pensionsrettigheder, der er erhvervet i henhold til den nederlandske pensionsordning, til Fællesskabernes pensionsordning.**

2) **Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.**

Everling Koopmans Bahlmann

Due Galmot Kakouris O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. marts 1986.

Fungerende præsident

P. Heim
Justitssekretær

U. Everling
Afdelingsformand