DOMSTOLENS DOM (FØRSTE AFDELING)
AF 16. JULI 1981 [1]

Stephen Biller m.fl.
mod Europa-Parlamentet

»Tjenestemænd — vekselkurser for pensionsberegning«

Sag 154/79

Sammendrag

Tjenestemænd — søgsmål — søgsmål rettet mod en forordning — ingen akt, der indeholder et klagepunkt — afvisning

(EØF-traktaten, art 173; tjenestemandsvedtægten, art. 90 og 91; Rådets forordninger nr. 3085/78 og 3086/78 om ændring af tjenestemandsvedtægten)

Da forordningerne nr. 3085/78 og 3086/78 gælder generelt, kan tjenestemændene ikke gøre gældende, at de udgør beslutninger, som berører dem umiddelbart og individuelt, og således anfægte gyldigheden af disse under en sag i henhold til EØF-traktatens artikel 173.

Den blotte klageindgivelse i henhold til vedtægtens artikel 90 udgør ikke tilstrækkeligt grundlag for at anlægge sag til efterprøvelse af en retsakt med karakter af forordning. Fremgangsmåden i artikel 90, stk. 2, kan kun anvendes, når ansættelsesmyndigheden har truffet en afgørelse eller har undladt at træffe en i vedtægten foreskrevet foranstaltning, og når denne adfærd udgør en akt, der indeholder et klagepunkt.

I sag 154/79

STEPHEN BILLER M.FL., tjenestemænd ved Europa-Parlamentet, ved barrister Francis Jacobs, Middle Temple, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. W. Clarke, 3, rue Dante,

sagsøger,

mod

EUROPA-PARLAMENTET, ved Francesco Pasetti-Bombardella, generaldirektør for administration, personale og økonomi, som befuldmægtiget, bistået af

1 — Processprog: Engelsk.

Queen's Counsel, sir Derek Walker-Smith, og med valgt adresse i Luxembourg hos Pasetti-Bombardella, Europa-Parlamentet,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af sagsøgtes afvisning af sagsøgernes klage, jf. tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2, vedrørende anvendelsen af Rådets forordninger nr. 3085/78 og 3086/78 af 21. december 1978 på dem,

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden T. Koopmans, dommerne A. O'Keeffe 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 retsforhandlinger

Ifølge tjenestemandsvedtægten (artikel 82, stk. 1, og bilag VIII, artikel 45, stk. 3), kan pensionsberettigede anmode om, at pensionen udbetales i belgiske francs, som korrigeres med en koefficient, der varierer efter pensionistens opholdsland. Artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning nr. 3084/78 (EFT L 369, s. 1) fastsatte justeringskoefficienten for Det forenede Kongerige til 144,1 %. En i Det forenede Kongerige bosat pensionist, som

havde ret til pensionen A, fik således udbetalt A × 1,441 belgiske francs. Omregnet til £ sterling med den dagældende vekselkurs udgjorde pensionsbeløbet (P) følgende:

$$\frac{A \times 1{,}441}{60} \text{ £ sterling.}$$

Hvis pensionisten derimod ønskede sin pension udbetalt i £ sterling, blev denne omregnet til £ sterling i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 63, stk. 3, »på grundlag af de af Den internationale Valutafond vedtagne pariteter, som var i kraft den 1. januar 1965«, dvs. til en kurs af 140 belgiske francs for 1 £, hvorefter pensionisten fik udbetalt følgende pension:

$$\frac{A \times 1{,}441}{140} \text{ £ sterling.}$$

Som følge af fællesskabsmyndighedernes manglende hensyntagen til ændringerne i medlemsstaternes vekselkurser fik en i Det forenede Kongerige bosat person, som havde valgt at få sin pension udbetalt i belgiske francs, således udbetalt en væsentlig højere pension end den pensionsberettigede, som valgte at få pensionen udbetalt i £ sterling.

Med henblik på at rette dette misforhold udstedte Rådet i december 1978 forordningerne nr. 3085 og 3086/78 (EFT L 369, s. 6 og 8), som ændrede vedtægtens bestemmelser vedrørende pensionsberegning.

Artikel 1 i forordning nr. 3085/78 lyder således:

»Artikel 63 i vedtægten 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«.

Der er i forordning nr. 3086/78 foretaget en tilpasning af justeringskoefficienterne for vederlag og pensioner til tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber. Artikel 1, stk. 2, bestemmer således:

»Justeringskoefficienten for pension fastsættes i overensstemmelse med vedtægtens artikel 82, stk. 1, andet afsnit, med virkning fra 1. april 1979 for det land i Fællesskaberne, hvor den pensionsberettigede erklærer at ville bosætte sig, således:

(. . .)

Det forenede Kongerige: 62,5.
(. . .)«.

Sagsøgerne påstår, at disse forordninger samlet indebærer en pensionsnedsættelse på mere end 50 % for en i Det forenede Kongerige bosat pensionsberettiget, som har valgt at få pensionen udbetalt i belgiske francs. Efter 1. april 1979 beregnes pensionen efter formlen P = A × 0,625 belgiske francs i stedet for P = A × 1,441 belgiske francs.

Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

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. Det statueres, at Rådets forordninger nr. 3085 og 3086/78 ikke finder anvendelse:

2. annullation af sagsøgtes afvisning af sagsøgernes klage vedrørende anvendelsen af disse forordninger på dem;

3. sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger«.

Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

»1. Sagen afvises;

2. subsidiært, sagsøgte frifindes;

3. sagsøgerne tilpligtes at bære deres egne omkostninger«.

III — Parternes anbringender og argumenter

Ifølge *sagsøgerne* er forordningerne nr. 3085 og 3086/78 ugyldige. De påstår, at forordningerne er blevet udstedt under tilsidesættelse af væsentlige formkrav.

Rådet har således i strid med traktaten (fusionstraktaten, artikel 24, stk. 1) undladt at høre Europa-Parlamentet. Forordning nr. 3085/78 henviser i præamblen til udtalelse fra Parlamentet, offentliggjort i EFT C 183, 1977. Denne udtalelse vedrører imidlertid et forslag fra Kommissionen af 2. marts 1977 (EFT C 99, 1977) om indførelse af den europæiske regningsenhed i tjenestemandsvedtægten. Da forordning nr. 3085/78 ikke vedrører den europæiske regningsenhed, er Parlamentet følgelig ikke blevet hørt på behørig vis.

Parlamentet har således i sin beslutning mærket sig »Kommissionens forsikringer om, at dens forslag på ingen måde i henseende til vederlag og andre godtgørelser vil være til skade for tjenestemænd og øvrige ansatte ved De europæiske Fællesskaber«.

Sagsøgerne understreger, at den manglende forskriftsmæssige høring af Parlamentet vedrørende forordningerne nr. 3085 og 3086/78 bekræftes af den omstændighed, at man først efter forordningernes udstedelse er blevet klar over virkningerne heraf for bestående rettigheder.

Præamblen til forordning nr. 3085/78 henviser til udtalelse fra Domstolen. Da sagsøgerne ikke har kendskab til, at Domstolen er blevet hørt, antager disse, at denne udtalelse — som Parlamentets udtalelse — er blevet afgivet vedrørende Kommissionens forslag om at indføre

den europæiske regningsenhed i vedtægten. Følgelig er fremgangsmåden for høring i medfør af fusionstraktatens artikel 24, stk. 1, ikke blevet fulgt, hvilket indebærer, at forordningerne nr. 3085 og 3086/78 er retsstridige.

Sagsøgerne påstår, at forordningerne er i strid med traktatens artikel 190, fordi de ikke er begrundede.

De gør desuden gældende, at forordningerne nr. 3085 og 3086/78 udgør *indgreb i velerhvervede rettigheder.* De bemærker, at Rådet ifølge Domstolens faste praksis ikke er kompetent til at ændre vedtægten til skade for tjenestemændenes velerhvervede rettigheder. Ifølge ordlyden af vedtægtens bilag VIII tilkommer pensionsrettigheder, som beregnes efter pensionsgivende tjenesteår, ikke kun tjenestemænd, som allerede er gået på pension og får udbetalt pension, men enhver person, som har tilbagelagt en pensionsgivende tjenesteperiode. Yderligere har mange tjenestemænd i henhold til artikel 11, stk. 2, i bilag VIII i forbindelse med deres ansættelse ved Kommissionen foranlediget indbetalt den aktuarmæssige modværdi af deres pensionsrettigheder og dermed påregnet, at de bestemmelser, som var i kraft på tidspunktet for overførslen, ville finde anvendelse på dem.

Sagsøgerne anfører, at det følger af en fundamental retsgrundsætning, at lovgivningen ikke med tilbagevirkende gyldighed kan inddrage velerhvervede rettigheder. Retsbestemmelser, som med tilbagevirkende gyldighed fratager enten pensionister eller tjenestegørende personer pensionsrettigheder, er i strid med den almindelige retsgrundsætning og med medlemsstaternes praksis med hensyn til offentligt ansattes pensionsordning.

Følgelig må de velerhvervede rettigheder, som vedrører tilbagelagte tjenesteperioder, og de rettigheder, som er overført til Fællesskabernes pensionsordning, være underlagt de bestemmelser, som var i kraft på tidspunktet for rettighedernes erhvervelse.

Sagsøgerne sondrer mellem de variable faktorer ved pensionberegningen, som f.eks. justeringskoefficienterne til udligning af leveomkostningerne, og de bestemmelser, som nærmere fastsætter disse faktorer. De første kan ændres, mens dette ikke gælder de sidstnævnte, da enhver ændring nødvendigvis påvirker grundlaget for fastsættelsen af pensionsrettighederne.

Sagsøgte gør gældende, at sagen må afvises. Betingelserne for indgivelse af klage i henhold til artikel 90, stk. 2, er ikke opfyldt. Ifølge artikel 90, stk. 2, skal der være truffet en afgørelse, der indeholder et klagepunkt imod sagsøgeren, eller også skal man have undladt at træffe en i vedtægten foreskrevet foranstaltning, som ligeledes udgør en akt, der indeholder et klagepunkt imod sagsøgeren.

Sagsøgte, dvs. ansættelsesmyndigheden, har ikke truffet en afgørelse vedrørende sagsøgerne. Der kan ikke være tale om en afgørelse, medmindre der foreligger et valg. I nærværende sag forelå der hverken et valg eller et skøn, hvorfor der følgelig heller ikke er truffet en afgørelse. Sagsøgte skulle udelukkende træffe en administrativ foranstaltning til gennemførelse af en forordnings entydige bestemmelser.

Sagsøgerne har i deres klager anmodet ansættelsesmyndigheden om, at »træffe en afgørelse, hvorefter forordning nr. 3086/78 ikke anvendes (på dem) på en

sådan måde, at det er til skade for (deres) pension ...«. Sagsøgte er ikke kompetent til at træffe en sådan afgørelse. Den pågældende forordning er en generel retsakt, som finder anvendelse på alle uden undtagelse. Sagsøgte kan hverken indskrænke eller ændre forordningens anvendelse.

Sagsøgerne anfægter forordningerne nr. 3085 og 3086/78 under henvisning til EØF-traktatens artikel 184. Sagsøgerne kan imidlertid ikke på grundlag af artikel 184 anfægte en forordning direkte. Domstolen udtalte i de forenede sager 31 og 33/62, *Lütticke mod Kommissionen*, følgende:

»Det fremgår af bestemmelsens (artikel 184) ordlyd og opbygning, at en forordning kun på grundlag af en mellemkommende påstand og med begrænset virkning kan erklæres uanvendelig under en sag for Domstolen, der selv har hjemmel i en anden af traktatens bestemmelser«.

Sagsøgerne kan således kun direkte anfægte forordningerne nr. 3085 og 3086/78, hvis deres sag må antages til realitetspåkendelse enten i henhold til EØF-traktatens artikel 173 eller i henhold til traktatens artikel 179. De pågældende forordninger, som er udstedt af Rådet, kan ikke i medfør af artikel 173 anfægtes under en sag mod Europa-Parlamentet. Selv om dette imidlertid var muligt, opfylder stævningen ikke betingelserne i artikel 173, stk. 2, hvorefter en pensionist udelukkende kan indbringe en klage »over beslutninger, der retter sig til ham« eller »over beslutninger, som skønt de er udfærdiget i form af en forordning ... dog berører ham umiddelbart og individuelt«. Genstanden for nærværende tvist er imidlertid en forordning, som finder anvendelse på samtlige fællesskabstjenestemænd, og som således har retsvirkninger for en persongruppe, som er defineret generelt og ikke umiddelbart og individuelt. Følgelig er ingen af betingelserne i artikel 173, stk. 2, opfyldt. Dette er bekræftet i Domstolens kendelse i sag 48/79, *Ooms m.fl. mod Kommissionen*, (Sml. 1979, s. 3121).

Det fremgår i øvrigt klart af Domstolens praksis, at tjenestemænd ikke i sager mod Fællesskaberne kan benytte fremgangsmåden i artikel 173. Tjenestemandssager er reguleret i artikel 179, som med hensyn til kompetencen på dette område udtrykkeligt henviser til »de begrænsninger og ... de betingelser, der er fastsat i vedtægten for dets tjenestemænd, eller som fremgår af de ansættelsesvilkår, der gælder for dets øvrige ansatte«, altså i foreliggende tilfælde til artiklerne 90 og 91.

Den anden betingelse i artikel 90, stk. 2, er, at ansættelsesmyndigheden »har undladt at træffe en i vedtægten foreskrevet foranstaltning«. Sagsøgte har ikke i nærværende sag gjort sig skyldig i en sådan undladelse. Sagsøgte har tværtimod opfyldt sin retlige og forfatningsmæssige pligt ved at gennemføre en forordning.

På grundlag af de fremførte betragtninger vedrørende artikel 90, stk. 2, gør sagsøgte gældende, at nærværende sag må afvises.

Ifølge sagsøgte måtte nærværende sag ligeledes afvises, hvis sagsøgerne i stedet havde valgt at gå frem efter artikel 90, stk. 1. Da sagsøgernes påstande udelukkende har til formål at få ansættelsesmyndigheden til at anvende en af vedtægtens bestemmelser i strid med såvel bestemmelsens ordlyd som dens indhold, kan de ikke antages til realitetspåkendelse i henhold til vedtægtens

artikel 90, stk. 1. Klageadgangen ifølge artiklerne 90 og 91 har til formål at sikre Domstolens kontrol med »ansættelsesmyndighedens« handlinger og undladelser. Da sagens genstand i foreliggende tilfælde må afvises i henhold til artikel 90, stk. 1, kan heller ikke en for Domstolen forskriftsmæssigt anlagt sag antages til realitetsbehandling, når sagen ifølge vedtægten skal afvises.

Sagsøgte anfører vedrørende sagens realitet, at de faktiske omstændigheder og de relevante lovbestemmelser ikke giver grundlag for et søgsmål.

Sagsøgerne gør gældende, at de omstridte foranstaltninger er ugyldige på grund af manglende høring. De anfægter således forordningernes gyldighed. Et sådant krav kan imidlertid kun støttes på artikel 173. Stævningen nævner imidlertid ikke denne artikel; klagen er heller ikke støttet på artiklen, og der er ikke gjort forsøg på at påvise, at klagen er i overensstemmelse med artiklens bestemmelser og herunder overholder fristerne for sagsanlæg.

Sagsøgte gør videre gældende, at traktatens krav om høring er blevet opfyldt. Fusionstraktatens artikel 24, stk. 1, lyder således:

»På forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra de øvrige interesserede institutioner udfærdiger Rådet med kvalificeret flertal vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for disse Fællesskabers øvrige ansatte«.

Sagsøgte bemærker, at traktaten ikke detaljeret redegør for formen af denne høring, og at der ikke ifølge traktaten er pligt til at foretage høring om vedtægtsændringer. Sagsøgte hævder, at fællesskabsinstitutionerne er blevet tilstrækkeligt hørt om forordningerne nr. 3085/78 og nr. 3086/78. Ifølge sagsøgte foreslog Kommissionen allerede i 1972 Rådet at gå bort fra de af Den internationale Valutafond fastsatte pariteter. Man havde oprindeligt tænkt at anvende modværdien af den europæiske regningsenhed ved pensions- og lønfastsættelsen. Europa-Parlamentet tiltrådte forslaget i en beslutning, hvori der blev udtalt følgende:

»Der henvises til, at man ved at indføre den europæiske regningsenhed kan give afkald på at anvende justeringskoefficienten til korrektion for vekselkurserne, og at justeringskoefficienten for fremtiden først og fremmest, som oprindeligt fastsat, skal anvendes til tilpasning til stigninger i leveomkostningerne«.

Der blev i præamblen henvist til Kommissionens forsikringer om, at dens forslag på ingen måde ville påvirke den egentlige værdi af udbetalingerne til tjenestemændene. Ifølge sagsøgte betød dette, at udbetalingerne til tjenestemændene ikke længere ville være påvirket af kursudsving, og at udbetalingerne ville finde sted på grundlag af ligebehandlingsprincippet.

Rådet vedtog i medfør af sine beføjelser i traktatens artikel 149 enstemmigt en ændring til Kommissionens oprindelige forslag. Ifølge artikel 149 skal der ikke på ny foretages høring, hvis et kommissionsforslag ændres.

Sagsøgte slutter af undersøgelsen af den høring, som gik forud for vedtagelsen af forordning nr. 3085/78, at Rådet har handlet i overensstemmelse med kravene til høring.

Med hensyn til sagsøgernes argumenter vedrørende velerhvervede rettigheder og

beskyttelsen af den berettigede forventning henviser sagsøgte til generaladvokat Mayras' forslag til afgørelse i sagen *Gillet mod Kommissionen* (sag 28/74, Sml. 1975, s. 463), hvor det blev udtalt, at vedtægten danner grundlag for det retlige forhold mellem tjenestemændene og Fællesskabets institutioner. Rådet kan — når det af tjenstlige grunde findes påkrævet — ændre vedtægten, forudsat ændringerne ikke har tilbagevirkende gyldighed og ikke er udslag af magtmisbrug.

Sagsøgerne har gjort gældende, at forordning nr. 3086/78, for så vidt angår tilpasning af justeringskoefficienterne, er udslag af magtfordrejning. Ifølge sagsøgte er dette ikke tilfældet. Sagsøgte understreger, at vedtægtens formål er at sikre, at samtlige tjenestemænd og ansatte i Fællesskaberne behandles lige og således sikres samme købekraft. Dette er formålet med vedtægtens artikel 82, hvorefter de på grundlag af artiklerne 64 og 65 fastsatte justeringskoefficienter skal finde anvendelse; ifølge disse bestemmelser er koefficienterne afhængige af »de forskellige tjenestesteders levevilkår« (artikel 64) og leveomkostningerne (artikel 65). Forskellen mellem de egentlige vekselkurser og de af Den internationale Valutafond fastsatte kurser, som var i kraft 1. januar 1965, sammen med de uforudsete virkninger af de i artikel 45 i bilag VIII åbnede valgmuligheder, medførte, at ordningen blev slået i stykker, og at vedtægtens åbenlyse formål ikke blev opfyldt. De pensionister, som var bosat i medlemsstater med svag valuta, og som valgte at få deres pension udbetalt i det lands valuta, hvor den institution, de tilhørte, har sæde, dvs. normalt i belgiske francs, kunne således mere end fordoble deres pension og sågar i visse tilfælde få udbetalt et beløb, som var højere end deres sidste grundløn. Dette medførte ifølge sagsøgte en forskelsbehandling af pensionisterne, hvilket bestemmelserne i vedtægten netop skulle modvirke.

Sagsøgte anfører, at der ikke kan være tale om magtfordrejning, når der foretages ændringer med henblik på igen at anvende vedtægten efter dens formål og berigtige en uregelmæssighed, som følger af uforudsete omstændigheder, som ligger uden for fællesskabsinstitutionernes kontrol. Lige så lidt udgør berigtigelsen af en uregelmæssighed, som foretages med henblik på at afskaffe privilegier for visse grupper fællesskabstjenestemænd og på ny sikre ligebehandlingen, ikke et indgreb i velerhvervede rettigheder.

Sagsøgte afviser sagsøgernes påstand vedrørende tilsidesættelse af deres berettigede forventning. Sagsøgerne lider ikke noget tab, idet de ikke får udbetalt mindre, end de har krav på ifølge vedtægten; man har udelukkende frataget dem en uforudset fordel, som skyldes kursudsving, og som de ikke har garanti for vil vare ved.

Ifølge sagsøgte kan sagsøgerne ikke klage over, at de med tilbagevirkende gyldighed er blevet frataget velerhvervede rettigheder. Forbudet mod love med tilbagevirkende gyldighed gælder ikke ubetinget, men afhænger af lovens ordlyd, indhold og formål. Hvis en lovbestemmelse således ifølge ordlyden og hovedformålet skal have tilbagevirkende gyldighed, må den pågældende bestemmelse fortolkes i overensstemmelse hermed. Hvis derimod lovbestemmelsens ordlyd er tvetydig, og den ifølge fortolkningen enten må tillægges tilbagevirkende gyldighed eller kun fremtidig gyldighed, må den fortolkes således, at den kun har gyldighed for fremtiden.

Ifølge sagsøgte følger det klart af de pågældende forordninger, at pensionsrettighederne skal beregnes på grundlag af de i forordning nr. 3086/78 fastsatte justeringskoefficienter.

Man behøver derfor ikke ved fortolkningen at udelukke, at forordningerne kan have tilbagevirkende gyldighed.

Sagsøgerne anfører i replikken vedrørende sagsøgtes formalitetsindsigelse, at en afgørelse ikke nødvendigvis forudsætter, at der foreligger et valg. Også en forvaltningsakt til gennemførelse af en forordnings klare bestemmelser er en afgørelse. Den er underlagt Domstolens prøvelsesret, og sagsøgeren kan — hvis han anfægter forvaltningsakten — i henhold til EØF-traktatens artikel 184 ligeledes anfægte den forordning, som ligger til grund for afgørelsen.

Sagsøgerne bemærker, at Parlamentet tidligere har afgivet beslutninger, som indskrænkede eller ændrede forordninger vedrørende fællesskabstjenestemændenes vederlag. F.eks. besluttede Parlamentet ensidigt i 1979 ikke at anvende de gældende forordninger vedrørende vederlag og godtgørelserne til de ansatte, som deltager i Parlamentets møder i Strasbourg, Kommissionens møder og andre møder i Bruxelles. Parlamentet kan ikke efter at have truffet en sådan afgørelse vedrørende lønnen nu gøre gældende, at det ikke er beføjet til at træffe en lignende afgørelse vedrørende pensionen.

Sagsøgerne anerkender, at de ikke kan anfægte forordningerne under henvisning til artikel 184, medmindre sagen kan realitetspåkendes i henhold til artikel 173. Ifølge sagsøgerne skal sagen antages til realitetsbehandling i henhold til artikel 179.

Sagsøgerne afviser sagsøgtes anbringende om, at forordningerne kun kan anfægtes på grundlag af artikel 173, og henviser i denne forbindelse til sag 20/71, *Sabbatini mod Europa-Parlamentet* (Sml. 1972, s. 95), hvor Domstolen i en sag, som var anlagt i medfør af tjenestemandsvedtægten, i henhold til artikel 184 udtalte, at artikel 4, stk. 3, i vedtægtens bilag VII, var ugyldig.

Sagsøgerne afviser ligeledes sagsøgtes anbringende, hvorefter den i nærværende sag omstridte grundsætning i det væsentlige er den samme som i sag 48/79, *Ooms mod Kommissionen* (Sml. 1979, s. 3121). Sagsøgerne finder, at de to sager er klart forskellige. I Ooms-sagen forsøgte sagsøgerne at anfægte en forordning direkte, mens sagsøgerne i nærværende sag anfægter en af sagsøgte truffet afgørelse.

Sagsøgerne gør vedrørende sagens realitet gældende, at sagsøgte ikke er forpligtet til at gennemføre forordningerne uden at tage hensyn til følgerne heraf. Sagsøgte skal handle som en loyal arbejdsgiver.

Sagsøgerne bestrider sagsøgtes opfattelse, hvorefter de i traktaten fastsatte betingelser med hensyn til høring var opfyldt; selv om Parlamentet er blevet hørt om et kommissionsforslag, kan det være nødvendigt at foretage en senere høring i tilfælde af ændring. Sagsøgerne henviser til Jozeau-Marigné's betænkning til Europa-Parlamentets retsudvalg (Europa-Parlamentet, doc. 110, 1967/1968, nr. 21) og gør gældende, at høringen af Europa-Parlamentet skal omfatte samtlige væsentlige punkter i den ordning, som Kommissionen har foreslået, eller Rådet har vedtaget.

Ifølge sagsøgerne bekræfter generaladvokat Mayras' forslag til afgørelse i sagen *Gillet mod Kommissionen* (sag 28/74, Sml. 1975, s. 463) langt fra sagsøgtes argumentation, men støtter derimod det af dem fremførte. Generaladvokat Mayras udtalte i virkeligheden, at Rådet ikke er beføjet til at foretage ændringer i tjenestemandsvedtægten, hvis disse har tilbagevirkende kraft til skade for tjenestemændene.

Sagsøgerne finder, at den uforudsete vinding passende kan imødegås ved hjælp af lovbestemmelser, som gælder for fremtiden og ikke fratager enkeltpersoner deres velerhvervede rettigheder.

Ifølge sagsøgernes opfattelse er sagsøgtes redegørelse vedrørende spørgsmålet om lovfortolkning uden betydning, da det ikke i nærværende sag drejer sig om fortolkningen, men om gyldigheden af forordningerne.

Sagsøgerne konkluderer i replikken, at de fastholder deres påstande.

Sagsøgte gentager i duplikken, at sagen må afvises, da den ikke opfylder betingelserne i vedtægtens artikler 90 og 91. De omhandlede forordninger finder anvendelse på sagsøgerne — som de finder anvendelse på samtlige tjenestemænd — fordi de er udstedt af Rådet, og ikke, fordi ansættelsesmyndigheden har afvist sagsøgernes klager. Sagsøgte er derfor af den opfattelse, at hvis der foreligger en akt, der indeholder et klagepunkt imod sagsøgerne, må det være den af Rådet bekendtgjorte retsakt ved forordningernes udstedelse og ikke ansættelsesmyndighedens afvisning af deres klager. Da de pågældende rådsforordninger imidlertid ikke kan gøres til genstand for en klage i henhold til artikel 90, stk. 2, fordi de ikke udgør en akt, der indeholder et klagepunkt imod sagsøgerne i henhold til artikel 90, stk. 2, kan de følgelig heller ikke anfægtes under en i henhold til artikel 91 anlagt sag.

Sagsøgte er forpligtet til at anvende forordningerne, i det mindste indtil Domstolen har sat spørgsmålstegn ved deres gyldighed. Sagsøgte handler som en god og loyal arbejdsgiver ved at overholde forordningerne, da de ansatte behandles lige.

Ifølge sagsøgte er der sket en passende høring af Europa-Parlamentet, fordi de konkrete virkninger af forordningerne og virkningerne af det forslag, som blev forelagt Europa-Parlamentet, er identiske.

Fællesskabsretten indeholder hverken en udtrykkelig eller stiltiende generel grundsætning, som sikrer opretholdelsen af bestemte krav. De pariteter og justeringskoefficienter, som var gældende før udstedelsen af de omtvistede forordninger, udgør ikke en velerhvervet rettighed. Da en foranstaltning til ændring af forordningerne indebærer berigtigelsen af et uregelmæssigt forhold, kan dette ikke anses som magtmisbrug. Forordningerne har ikke tilbagevirkende kraft, da de først træder i kraft efter udstedelsen.

Sagsøgte nedlægger påstand om sagens afvisning, subsidiært frifindelse.

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 3. oktober 1979, har sagsøgerne, tolv tjenestemænd og en tidligere midlertidigt ansat ved Europa-Parlamentet, anlagt sag med påstand om annullation af sagsøgtes afvisning af sagsøgernes klage, jf. tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2, vedrørende anvendelsen på dem af Rådets forordninger nr. 3085/78 og nr. 3086/78 af 21. december 1978 (EFT L 369, s. 6 og 8).

2 Tjenestemandsvedtægtens artikler 63 og 64 lød i den til udgangen af 1978 gældende affattelse 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 af Den internationale Valutafond vedtagne pariteter, der var i kraft den 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, at »de ... nævnte pensioner [til tidligere 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 (pensionsordning) lyder således: »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 udstedte den 21. december 1978 forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 3985/78 (EFT 369, s. 6), som i artikel 1 bestemmer, at artikel 63 i vedtægten 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 Forordningens artikel 4 bestemmer, at forordningen træder i kraft den 1. januar 1979; forordningen anvendes fra den 1. april 1979; den gælder imidlertid først fra den 1. oktober 1979 for de pensioner og godtgørelser, hvis nettobeløb nedsættes i forhold til den nuværende ordning. Fra denne dato reduceres forskellen mellem nettobeløbene, der fremgår af denne forordning, og dem, der er udbetalt i september 1979 med en tiendedel pr. måned.

7 Rådet udstedte den 21. december 1978 ligeledes 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. I forordningens artikel 1, stk. 2, jf. vedtægtens artikel 82, stk. 1, andet afsnit, fastsættes bl.a. justeringskoefficienten for pensioner for Det forenede Kongerige til 62,5.

8 Sagsøgerne (med undtagelse af Curtis), der er tjenestemænd ved Parlamentet, indgav i marts 1979 klage til Parlamentet i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90, stk. 2, over Rådets forordning nr. 3086/78, idet de gjorde gældende, at ændringen af justeringskoefficienten i forordningen havde medført en nedsættelse af det pensionsbeløb, som de ville få udbetalt, hvis de efter arbejdsforholdets ophør valgte at bosætte sig i Det forenede Kongerige. De anmodede ansættelsesmyndigheden om at beslutte, at deres pension ville blive beregnet i overensstemmelse med artikel 45 i tjenestemandsvedtægtens bilag VIII, og at der ved beregningen ville blive taget hensyn til de justeringskoefficienter, som var gældende, inden de blev ændret i forordning nr. 3086/78. Curtis, som er tidligere midlertidigt ansat ved Parlamentet, og som nu er pensioneret og bosat i Det forenede Kongerige, indgav den 30. juni en lignende klage til Parlamentet.

9 Parlamentet meddelte i juli måned samme år sagsøgerne, med undtagelse af Curtis, at deres klager måtte afvises, da de var rettet mod en rådsforordning, og idet spørgsmålet om forordningens anvendelse ikke kunne antages at henhøre under Parlamentets skøn.

10 Sagsøgerne har i anledning af denne afgørelse anlagt sag og gjort gældende, at forordningerne nr. 3086/78 og 3085/78 er ugyldige af en række grunde: væsentlige formelle mangler, krænkelse af velerhvervede rettigheder, krænkelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, inkompetence, krænkelse af tjenestemandsvedtægten og magtfordrejning.

11 Parlamentet har i svarskriftet påstået sig frifundet, men har dog samtidig rejst en formalitetsindsigelse, som først må behandles.

12 Ifølge Parlamentets opfattelse udgør sagsøgernes klager ikke klager i betydningen i vedtægtens artikel 90, stk. 2. Ifølge artiklen kan der kun indgives en

klage, hvis der foreligger en akt fra ansættelsesmyndigheden, der indeholder et klagepunkt imod tjenestemanden; det gælder såvel, når ansættelsesmyndigheden har truffet en afgørelse, som når den har undladt at træffe en i vedtægten foreskrevet foranstaltning. Parlamentet har i nærværende sag hverken truffet en afgørelse vedrørende sagsøgerne eller vedrørende deres pensionsrettigheder. Parlamentet kan ikke træffe en afgørelse som den, sagsøgerne har anmodet om, dvs. en afgørelse om ikke at anvende de af Rådet udstedte forordninger på dem. Parlamentet har ikke undladt at træffe en i vedtægten foreskrevet foranstaltning over for sagsøgerne.

13 EØF-traktatens artikel 184, som sagsøgerne har påberåbt sig, udgør således ikke et selvstændigt retsmiddel, men fastsætter udelukkende regler for de gyldighedsspørgsmål, som kan opstå under en behørigt anlagt retssag, og som primært vedrører gyldigheden af andre akter.

14 Det fremgår af Domstolens praksis, at en tjenestemand ikke kan benytte sig af andre retsmidler end de i EØF-traktatens artikel 179 og vedtægtens artikel 91 og 92 anførte med henblik på at forelægge Domstolen et spørgsmål, som skal afgøres i henhold til de for tjenestemænd gældende betingelser, og at tjenestemanden følgelig ikke kan påberåbe sig retsmidlet i EØF-traktatens artikel 173.

15 Sagsøgerne anfører, at de ikke har anmodet Parlamentet om at træffe en generel afgørelse om ikke at anvende forordningerne, men en afgørelse om ikke at anvende dem på en begrænset persongruppe. Sagsøgerne kan i henhold til EØF-traktatens artikel 179 forelægge Domstolen spørgsmålet, om forordningerne korrekt fortolket finder anvendelse på dem, og de kan under en sådan sag påberåbe sig EØF-traktatens artikel 184.

16 Parlamentets opfattelse må lægges til grund. Da de pågældende forordninger gælder generelt, kan sagsøgerne ikke gøre gældende, at de udgør beslutninger, som berører dem umiddelbart og individuelt, og således anfægte gyldigheden af disse under en sag i henhold til EØF-traktatens artikel 173. Den blotte klageindgivelse i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 90 udgør ikke tilstrækkelig grundlag for at anlægge sag til efterprøvelse af en

retsakt med karakter af forordning. Desuden kan fremgangsmåden i artikel 90, stk. 2, kun anvendes, når ansættelsesmyndigheden har truffet en afgørelse eller har undladt at træffe en i vedtægten foreskrevet foranstaltning, og når ansættelsesmyndighedens adfærd udgør en akt, der indeholder et klagepunkt. Dette er ikke tilfældet i nærværende sag. Følgelig kunne sagsøgernes klager ikke støttes på vedtægtens artikel 90, stk. 2. Sagen må derfor afvises, uden at det er nødvendigt at prøve realiteten.

Sagens omkostninger

17 I henhold til procesreglementets artikel 70 bærer institutionerne selv de af dem afholdte udgifter i sager anlagt af ansatte i Fællesskaberne.

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