DOMSTOLENS DOM
23. januar 1992 *

I sag C-301/90,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Joseph Griesmar og Sean van Raepenbusch, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Yves Crétien, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktøren for Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, Xavier Herlin, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 2258/90 af 27. juli 1990 om korrigering af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber og om tilpasning

* Processprog: fransk.

af justeringskoefficienterne for vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber (EFT L 204, s. 1), for så vidt der ikke ved denne forordning er blevet fastsat en særlig justeringskoefficient for München,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene F. A. Schockweiler, F. Grévisse og P. J. G. Kapteyn samt dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco og M. Zuleeg,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 1. oktober 1991,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. november 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 3. oktober 1990 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber under henvisning til EØF-Traktatens 173 anlagt sag med påstand om annullation af Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 2258/90 af 27. juli 1990 om korrigering af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber og om tilpasning af justeringskoefficienterne for vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber (EFT L 204, s. 1), for så vidt der ikke ved denne forordning er blevet fastsat en særlig justeringskoefficient for München.

2 Artikel 63, stk. 1, i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«) indeholder følgende bestemmelse: »Tjenestemandens vederlag lyder på belgiske francs. Det udbetales i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste.«

3 Med det formål, at alle tjenestemænd — uanset tjenestested — skal kunne råde over samme købekraft for det samme nominelle vederlag, er det i vedtægtens artikel 64, stk. 1, fastsat, at »tjenestemandens vederlag, udtrykt i belgiske francs, skal ... korrigeres med en koefficient, der er over, under eller lig med 100%, afhængig af de forskellige tjenestesteders levevilkår«. I henhold til artikel 64, stk. 2, fastsættes disse koefficienter af Rådet på forslag af Kommissionen.

4 Vedtægtens artikel 65 omhandler lønningsniveauet. I artikel 65, stk. 1, fastlægges proceduren og de nærmere vilkår for den årlige undersøgelse, der — pr. 1. juli det pågældende år — skal gennemføres vedrørende lønningsniveauet, og for den tilpasning af lønningsniveauet, som der herved i givet fald skal træffes bestemmelse om. I henhold til vedtægtens artikel 65, stk. 2, træffer Rådet »i tilfælde af en væsentlig ændring i leveomkostningerne ... inden for en frist på højst to måneder afgørelse om tilpasning af justeringskoefficienten, og eventuelt om dette skal ske med tilbagevirkende kraft«.

5 Efter afsnit II, punkt 1.1, i bilaget til Rådets afgørelse 81/1061/Euratom, EKSF, EØF af 15. december 1981 om ændring af metoden for tilpasning af vederlagene til tjenestemænd og øvrige ansatte i Fællesskaberne (EFT L 386, s. 6) skal ajourføringen af de geografiske justeringskoefficienter i vedtægtens artikel 64 ske på det grundlag, at De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor i samarbejde med de statistiske myndigheder i medlemsstaterne udarbejder de fælles indekser, der gør det muligt at måle udviklingen i de prisstigninger, som rammer Fællesskabernes tjenestemænd på de forskellige tjenestesteder. Hvert femte år skal De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor i samarbejde med de statistiske myndigheder i medlemsstaterne undersøge, om forholdet mellem justeringskoefficienterne giver et korrekt billede af købekraftækvivalenserne mellem de vederlag, der udbetales til det personale, som gør tjeneste i medlemsstaternes hovedstæder. Der foretages en sådan undersøgelse på de øvrige tjenestesteder, når objektive faktorer viser, at der er risiko for væsentlige fordrejninger i forhold til de data, som er indsamlet i den pågældende medlemsstats hovedstad.

6 I forbindelse med den pågældende femårige undersøgelse fremgik det i slutningen af 1987 af de prisundersøgelser, der blev gennemført i overensstemmelse med afgørelse 81/1061, at leveomkostningerne i München var ca. 8% højere end dem, der var blevet konstateret i den tyske hovedstad.

7 I 1989 afslog Rådet at vedtage et første forslag fra Kommissionen om, at der med virkning fra den 1. januar 1988 skulle indføres en særlig justeringskoefficient gældende for vederlagene til EF-tjenestemænd, som gjorde tjeneste i München. Den 22. juni 1990 forelagde Kommissionen Rådet et nyt forslag til en forordning om korrigering af lønsatserne, om tilpasning af de gældende justeringskoefficienter og om indførelse med virkning fra den 1. januar 1988 af en særlig justeringskoefficient for München.

8 På grundlag af dette nye forslag udstedte Rådet forordning nr. 2258/90, som der i sagen er nedlagt påstand om annullation af, og hvorved Rådet alene traf bestemmelse om en korrigering af vederlagene og om en tilpasning af de gældende justeringskoefficienter, idet Rådet afviste at følge forslaget om, at der blev indført en særlig justeringskoefficient for München.

9 Til støtte for sin annullationspåstand har Kommissionen fremsat fire anbringender, hvorved det gøres gældende, at der er sket en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 64, af begrundelsespligten, af regler, som Rådet selv har opstillet for sin virksomhed, og af det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling.

10 Hvad angår sagens realitet har Rådet nedlagt påstand om frifindelse, mens sagsøgte med hensyn til sagens formalitet har henholdt sig til Domstolens skøn.

11 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Formaliteten

12 Rådet har gjort gældende, at den rette genstand for annullationssøgsmålet må være dets beslutning om ikke at følge forslaget om at indføre en særlig justeringskoefficient for München, men ikke forordning nr. 2258/90. Forholdet var det, at Kommissionen på grund af den manglende enighed i Rådet, der tegnede sig for så vidt angår spørgsmålet om at indføre en sådan justeringskoefficient, foretog en opdeling af sit oprindelige forslag af 22. juni 1990, idet Kommissionen udskilte spørgsmålet om en særlig justeringskoefficient for München fra spørgsmålet om en korrigering af lønsatserne og spørgsmålet om en tilpasning af de gældende justeringskoefficienter. Der forelå dermed to forslag for Rådet, og Rådet vedtog det ene, mens det afviste at følge det andet.

13 Kommissionen har gjort gældende, at genstanden for tvisten mellem den og Rådet er Rådets afvisning af i forordning nr. 2258/90 at fastsætte en særlig justeringskoefficient for München. Det er herefter lovligheden af denne forordning, der må anfægtes, uanset det nærmere hændelsesforløb i Rådet på tidspunktet for drøftelsen af Kommissionens forslag af 22. juni 1990.

14 Det bemærkes herom blot, at Kommissionens forslag af 22. juni 1990 blandt andet omfattede en indførelse af en særlig justeringskoefficient for München, og at Rådets forordning nr. 2258/90, der blev udstedt på grundlag af dette forslag, ikke indeholder bestemmelser herom. Det følger heraf, at Kommissionen kan indbringe et annullationssøgsmål til prøvelse af denne forordning, for så vidt Kommissionen er af den opfattelse, at Rådet ved den nævnte undladelse har tilsidesat en forpligtelse i henhold til Traktaten.

Realiteten

15 Hvad angår de fire anbringender, som Kommissionen har fremsat i sagen, bør anbringenderne om, at der er sket en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 64 og af ligebehandlingsprincippet, undersøges under ét, idet det fremgår af Domstolens faste praksis, at ligebehandlingsprincippet ligger til grund for vedtægtens artikel 64 og 65 (jf. herved dom af 19.11.1981, sag 194/80, Benassi mod Kommissionen, Sml. s. 2815, præmis 5, og af 28.6.1988, sag 7/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3401, præmis 3 og 25).

16 Kommissionen har i første række til støtte for de nævnte to anbringender henvist til Domstolens praksis (jf. herved domme af 15.12.1982, sag 158/79, Roumengous Carpentier mod Kommissionen, Sml. s. 4379, sag 543/79, Birke mod Kommissionen, Sml. s. 4425, forenede sager 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 og 660/79, Amesz m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 4465, og sag 737/79, Battaglia mod Kommissionen, Sml. s. 4497), hvorefter fællesskabsinstitutionerne skal fastsætte særlige justeringskoefficienter for de konkrete tjenestesteder, hvor et tilstrækkeligt stort antal tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskaberne gør tjeneste, såfremt leveomkostningerne på sådanne tjenestesteder ændrer sig mere end i de pågældende medlemsstaters hovedstæder.

17 Kommissionen har endvidere, uden at være blevet imødegået af Rådet, gjort gældende, at det af de fælles indekser, der blev udarbejdet af De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor i samarbejde med de statistiske myndigheder i medlemsstaterne, fremgik, at der for München's vedkommende var risiko for væsentlige fordrejninger med hensyn til leveomkostningerne i forhold til de data, som på det pågældende tidspunkt var blevet indsamlet i Forbundsrepublikken Tysklands hovedstad.

18 Herudover har Kommissionen gjort gældende, at antallet af berørte personer er tilstrækkeligt stort til, at det er nødvendigt at fastsætte en særlig justeringskoefficient for München. Ud over de 16 tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskaberne, som gør tjeneste i München, må der regnes med de omkring 100 lærere ved Europaskolen i München, hvis lønninger fastsættes på grundlag af den særlige justeringskoefficient, der gælder for de nævnte tjenestemænd og øvrige ansatte. Endvidere må der tages hensyn til personalet ved Den Europæiske Patentmyndighed, hvis forbrugsmønster kan sammenlignes med forbrugsmønsteret hos tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskaberne.

19 Under alle omstændigheder kan kriteriet vedrørende antallet af tjenestemænd eller øvrige ansatte ved Fællesskaberne efter Kommissionens opfattelse ikke stå alene, men må ses i sammenhæng med kriteriet vedrørende en forskel i leveomkostningerne, som er blevet konstateret henholdsvis i hovedstaden og på det konkrete tjenestested. Er forskellen særlig stor, tilsiger dette, at der fastsættes en særlig justeringskoefficient, også selv om antallet af tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskaberne er lavere end det antal på 50, som fællesskabsinstitutionerne ifølge en praksis, der er blevet fulgt gennem ti år, har anset som en forudsætning.

20 Rådet har gjort gældende, at det antal på 16 tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskaberne, der gør tjeneste i München, ikke er tilstrækkeligt stort til, at det er nødvendigt at fastsætte en særlig justeringskoefficient. Endvidere savner det grundlag at inddrage lærerne ved Europaskolen i München eller personalet ved Den Europæiske Patentmyndighed, da der ikke herved er tale om tjenestemænd eller øvrige ansatte ved Fællesskaberne. Endelig har Rådet henvist til institutionernes praksis gennem ti år, hvorefter et antal på 50 tjenestemænd eller øvrige ansatte på et tjenestested er blevet anset som en forudsætning såvel af Kommissionen selv, der opstillede dette som en betingelse for at foreslå en indførelse af en særlig justeringskoefficient, som af Rådet, når det blev anmodet om at fastsætte en sådan justeringskoefficient.

21 Det bemærkes indledningsvis, at bestemmelserne i vedtægten og i afgørelse 81/1061 kun finder anvendelse på tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskaberne. Følgelig må det ved anvendelsen af reglerne om fastsættelse af en særlig justeringskoefficient være udelukket at inddrage personale, der ikke er omfattet af vedtægten.

22 Det bemærkes herefter, at formålet med vedtægtens artikel 64 og 65 er i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet at sikre en opretholdelse af den samme købekraft for alle tjenestemænd, uanset tjenestested, hvilket Rådet da også har erkendt.

23 Endvidere bemærkes, at leveomkostningerne i München i slutningen af 1987 var 8,3% højere end i den daværende hovedstad, Bonn. Denne procentsats repræsenterer en betydelig forskel, som i mangel af en særlig justeringskoefficient indebærer en mindre købekraft for de tjenestemænd, som gør tjeneste i München, i forhold til den købekraft, som de af deres kollegaer, der arbejder i Bonn, råder over.

24 Det fremgår herved af Domstolens praksis (dom af 6.10.1982, sag 59/81, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3329, præmis 32, og domme af 15.12.1982, sag 158/79, jf. ovenfor, præmis 28, sag 543/79, jf. ovenfor, præmis 44, og forenede sager 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 og 660/79, jf. ovenfor, præmis 44), at

Rådets beføjelser efter vedtægtens artikel 65, stk. 2, består i at fastslå, om der foreligger en væsentlig stigning i leveomkostningerne, og i bekræftende fald i at drage konsekvenserne heraf.

25 Det følger heraf, at Rådet ikke har noget skøn med hensyn til, om det er nødvendigt at indføre en særlig justeringskoefficient for et tjenestested, når det er blevet fastslået, at leveomkostningerne dér er væsentligt højere end i den pågældende hovedstad.

26 Navnlig gælder det, at forpligtelsen til at indføre en særlig justeringskoefficient ikke kan afhænge af, om et større eller mindre antal tjenestemænd eller øvrige ansatte ved Fællesskaberne berøres, når forskellen er så betydelig som konstateret i denne sag. Som generaladvokat Jacobs med rette har anført i punkt 24 i sit forslag til afgørelse, må det antages, at en anvendelse af en numerisk grænse medfører en forskelsbehandling af vedkommende tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskaberne — hvis samlede antal er lavere end den fastsatte grænse — i forhold til de af deres kollegaer, som gør tjeneste i den pågældende hovedstad.

27 Endvidere kan denne fortolkning ikke anfægtes under henvisning til den praksis fra institutionernes side, som Rådet har påberåbt sig. Det er herved ufornødent at bestemme den retlige karakter af en sådan praksis, idet det blot bemærkes, at bestemte, selv overensstemmende, handlemåder, der følger interne retningslinjer fra fællesskabsinstitutionerne, ikke under nogen omstændigheder lovligt kan ændre retsvirkningerne af vedtægtens bestemmelser (jf. herved navnlig dom af 1.12.1983, sag 190/82, Blomefield mod Kommissionen, Sml. s. 3981).

28 Den anfægtede forordning må herefter annulleres, for så vidt der ikke herved er blevet fastsat en særlig justeringskoefficient for München, med virkning fra den 1. januar 1988.

29 Det følger således af ligebehandlingsprincippet, der ligger til grund for vedtægtens artikel 64, at denne særlige justeringskoefficient må tillægges tilbagevirkende gyldighed fra det tidspunkt, hvor De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor i

samarbejde med de statistiske myndigheder i medlemsstaterne konstaterede, at der var en væsentlig forskel med hensyn til leveomkostningerne i München i forhold til oplysningerne vedrørende hovedstaden, Bonn.

Sagens omkostninger

30 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Da ingen af parterne i sagen har nedlagt påstand om sagens omkostninger, bør de hver bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Rådets forordning (Euratom, EKSF, EØF) nr. 2258/90 af 27. juli 1990 om korrigering af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber og om tilpasning af justeringskoefficienterne for vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber (EFT L 204, s. 1) annulleres, for så vidt der ikke ved denne forordning er blevet fastsat en særlig justeringskoefficient for München.**

2) **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

Due Schockweiler Grévisse Kapteyn

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. januar 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident