FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J.-P. WARNER FREMSAT DEN 15. MARTS 1973 [1]

Hr. Præsident,

ærede dommere,

Domstolen er anmodet om at afsige dom i denne sag, der vedrører et spørgsmål af stor vigtighed for de ansatte ved alle fællesskabsinstitutionerne, og Domstolen kan ikke undgå at være sig den betydning bevidst, som disse ansatte vil tillægge dens afgørelse. Det er ikke for meget sagt, af afgørelsen alvorligt vil kunne påvirke det fremtidige forhold mellem fællesskabsinstitutionerne og deres ansatte. På baggrund af sagens vigtighed tillader jeg mig at foreslå, at jeg foretager en så godt som fuldstændig gennemgang af de omstændigheder, som har givet anledning til nærværende strid.

Artikel 65 i tjenestemandsvedtægten (i ændret udgave) lyder således:

»1. Rådet undersøger hvert år lønningsniveauet for tjenestemændene og de øvrige ansatte i Fællesskaberne. Denne undersøgelse sker i september på grundlag af en fælles rapport fra Kommissionen, baseret på et fælles indeks, der skal gengive situationen i hvert af Fællesskabernes lande pr. 1. juli, udarbejdet af De europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor i overensstemmelse med de enkelte medlemsstaters statistiske kontorer.

Rådet undersøger samtidig, om en tilpasning af vederlagene er rimelig inden for rammerne af Fællesskabernes økonomiske og sociale politik. Der skal særlig tages hensyn til eventuelle forhøjelser af det offentliges lønninger samt nødvendigheden af nyansættelse.

2. I tilfælde af en væsentlig ændring i leveomkostningerne træffer Rådet efter fælles aftale inden for en frist på højst to måneder afgørelse om tilpasning af justeringskoefficienten, og eventuelt om dette skal ske med tilbagevirkende kraft.

3. Til gennemførelse af denne artikel skal Rådet med kvalificeret flertal efter forslag fra Kommissionen træffe deres afgørelse i henhold til artikel 148 stk. 2, andet afsnit, første del i Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og artikel 118 i Traktaten om oprettelse af Det europæiske Atomenergifællesskab.«

Anvendelsen af denne artikel synes årligt at have givet årsag til uro og konflikt.

Indtil 1965 blev der givet tillæg i henhold til denne bestemmelse på den måde, at hovedsagelig kun stigninger i leveomkostningerne var afgørende, idet Rådets politik indtil denne dato i det hele kun tog sigte på at opretholde købekraften af de ansattes lønninger. Rådet hævder imidlertid, og dette er ikke, så vidt jeg har forstået, blevet modsagt af Kommissionen, at Rådet i tilfælde af disse stigninger traf beslutning efter eget skøn og aldrig foretog automatiske justeringer. Det så sine afgørelser i sammenhæng med Fællesskabernes økonomiske og sociale politik, hvorved det tog stigningerne i lønningerne i det offentlige og nødvendigheden af nyansættelse i betragtning.

Fra den årlige undersøgelse i 1966 påstod Kommissionen, at de europæiske tjenestemænd skulle nyde godt af den almindelige stigning i niveauet for realindtægten i Fællesskabet. Kommissionen baserede sit forslag i den henseende for 1966 på visse parametre, taget fra medlemsstaternes statistik, hvoraf det var muligt at måle den reelle stigning i lønningerne.

1 — Oversat fra engelsk.

Man blev imidlertid aldrig enige om en form, som ville have gjort det muligt at fjerne den uro og de konflikter, jeg har henvist til.

Med henblik på at gøre en ende på de diskussioner og arbejdsnedlæggelser, som disse konflikter gentagne gange var årsag til, opfordrede Rådet den 14. december 1970 Kommissionen til at »så snart som muligt at forelægge det et dokument, der kunne bruges som udgangspunktet for en grundig undersøgelse, som man sammen skulle foretage af de arbejdsmetoder, der skulle bruges ved anvendelsen af tjenestemandsvedtægtens artikel 65«.

Et sådant dokument blev af Kommissionen forelagt Rådet efter høring af repræsentanter for tjenestemændene den 2. juni 1971. Det særlige ved dette dokument var, at det foreslog en årlig forhøjelse af købekraften af personalets lønninger med henvisning til et enkelt indeks, nemlig »bruttonationalproduktet i mængde pr. beskæftiget person«. Det blev erkendt i dokumentet, at gennemførelsen af nogle af de forslag, det indeholdt, inter alia ville fordre ændring af artikel 65.

Ikke alle de forlsag, dokumentet indeholdt, var antagelige for Rådet. Langtrukne forhandlinger og diskussioner fulgte mellem Rådet, Kommissionen og repræsentanterne for personalet.

I et brev dateret den 20. marts 1972 fremsatte Kommissionen på opfordring af Rådet et forslag, der i brevet blev betegnet som et kompromis, som efter Kommissionens opfattelse for en periode af 3 år ville løse problemet med justeringen af personalets lønninger.

Efter at dette forslag var blevet gennemgået af en ad hoc-arbejdsgruppe, besluttede Rådet den 21. marts 1972 at godkende det under forudsætning af visse ændringer. Den således vedtagne tekst indeholdt følgende indledende stykke (jeg citerer den franske version, idet der, såvidt jeg ved, ikke foreligger nogen autentisk engelsk version):

»A titre expérimental et pour une période de trois ans, le système décrit ci-dessous sera d'application. Il cadre avec les dispositions de l'actuel article 65 du statut des fonctionnaires.«

Jeg ville oversætte dette således:

»Som et eksperiment og for en periode på 3 år anvendes det system, som er beskrevet nedenfor. Det ligger inden for rammerne af bestemmelserne i den nuværende artikel 65 i tjenestemandsvedtægten«.

Det således beskrevne system bestod af to dele. Del II angik den i artikel 65 omhandlede tilpasning af vederlagene af hensyn til ændringer i leveomkostningerne. Denne del er ikke relevant for den foreliggende tvist, og jeg tror derfor ikke, jeg behøver at sige mere herom på dette stadium.

Det er i forslagets del I, at tvistens årsag skal søges.

Del I angik ændringer i købekraften. Den specificerede to indekstal, i lyset af hvilke Rådet skulle træffe en årlig afgørelse. (Jeg benytter mig af udtrykket »in the light of« til at oversætte det franske »sur la base de«, hvad den autentiske engelske tekst til artikel 65 (1) faktisk også gør). Et af disse indekstal, et indeks for ændringer i offentlige lønninger i medlemsstaterne i det foregående år, skulle sammensættes af Fællesskabernes statistiske kontor i overensstemmelse med den hidtil benyttede metode, men med visse forbedringer. Personalets repræsentanter skulle informeres fuldt ud af Kommissionen om de statistiske data, som var relevante for dette indeks. Det andet indeks, et indeks, som bestod af den samlede løn pr. ansat i det offentliges tjeneste, skulle udledes af offentliggjorte nationale statistikker.

Jeg nævnte, at Rådet med visse modifikationer havde godtaget den tekst, som var foreslået af Kommissionen. Af disse modifikationer skal der nævnes to i teksten til del I. For det første havde Kommissionen foreslået, at Rådet skulle påtage sig en forpligtelse (»engagement«) til at give Kommissionen oplysninger med henblik på sammensætningen af det første indeks samt til i denne forbindelse at forhandle med Kommissionen om visse

tal. Der findes ingen sådan forpligtelse i den tekst, som blev godkendt af Rådet. For det andet havde Kommissionen foreslået, at Rådets årlige afgørelse skulle træffes »sur la base de« det aritmetiske gennemsnit mellem de to indekstal. Den tekst, som blev godkendt af Rådet, fastslår kun, af afgørelsen vil blive truffet »sur la base de« de to indekstal.

Der er to andre træk ved den plan, der blev godkendt af Rådet, som jeg må henvise til. For det første indeholdt den som led i de tilpasninger, der skulle foretages i 1972, en engangsgodtgørelse som kompensation for, at alle tillæg knyttet til købekraften skulle have virkning fra 1. juli og ikke fra 1. januar. For det andet bestemte en tillægsbemærkning (og jeg læser igen den franske tekst):

Il est entendu que l'application de la nouvelle méthode pour une période expérimentale de trois années ne peut donner lieu à la création de »droits acquis«.«

Jeg ville oversætte dette således:

»Det er underforstået, at anvendelsen af den nye metode for en prøvetid af tre år ikke kan danne grundlag for »velerhvervede rettigheder«.«

Den 27. september 1972 fremsatte Kommissionen for Rådet den i artikel 65 (1) krævde rapport, således at Rådet kunne træffe afgørelse om de tilpasninger, som skulle foretages i 1972. Denne rapport blev ledsaget af et vedtægtsforslag, som i overensstemmelse med den nye plan, der var godkendt af Rådet, gav hjemmel for tre tilpasninger.

1. En tilpasning under hensyn til stigninger i leveomkostningerne;

2. En tilpasning under hensyn til ændringer i købekraften, som bestod i en forhøjelse på 3,75 % for hele lønskalaen, idet 3,75 % udgjorde det aritmetiske gennemsnit mellem de to valgte indekstal, hvoraf det første viste en stigning på 3,6 % og det andet en stigning på 3,9 %.

3. En éngangsgodtgørelse.

I løbet af diskussionen i Rådet om disse forslag blev det klart, at visse regeringer ikke kunne acceptere dem. Navnlig kunne disse regeringer ikke acceptere de forelåede forhøjelser af hensyn til ændringer i købekraften. Disse forhøjelser forekom dem at være i strid med den løbende kamp mod inflationen. De bestred ikke Kommissionens tal som sådanne, og de ønskede heller ikke at fravige afgørelsen af 21. marts. De hævdede imidlertid, at denne afgørelse, som udtrykkelig var blevet truffet inden for rammerne af artikel 65, ikke kunne afskære Rådet fra også at tage hensyn til Fællesskabernes økonomiske og sociale politik. Rådet, sagde de, var faktisk bundet af artikel 65 til at tage hensyn til denne politik. Ifølge disse regeringers opfattelse var de tal, som fremgik af de valgte indekstal, ikke andet end faktorer, som Rådet skulle tage hensyn til, når det traf sin afgørelse, idet Rådet var forbeholdt et omfattende skøn med hensyn til denne afgørelse.

Andre af de i Rådet repræsenterede samt Kommissionen argumenterede for en anden fortolkning af afgørelsen af 21. marts. For dem betød denne afgørelse, at forhøjelser under hensyn til ændringer i købekraft måtte ydes inden for rammerne af de to indekstal. Det mindste, der kunne ydes i så henseende, var følgelig 3,6 %.

Uenigheden inden for Rådet førte til ny konflikt med personalet, som resulterede i strejke fra dettes side.

Denne uenighed truede også med at gøre det umuligt for Rådet at træffe nogen afgørelse overhovedet.

Det var under disse omstændigheder, at Rådet meget tidligt den 9. december 1972 endelig traf en principiel afgørelse, som senere blev bekræftet gennem Rådets skriftlige indlæg, og hvorefter der blev givet følgende forhøjelser af lønningerne:

1. En forhøjelse vedrørende leveomkostningerne, som faktisk svarede til det af Kommissionen foreslåede, og som der ikke er strid om.

2. En forbedring af købekraften på 500 BF plus 1,3 % over hele lønskalaen svarende til et gennemsnit på 2,5 %.

3. En engangsgodtgørelse, som der heller ikke er strid om.

Denne afgørelse dannede grundlag for en formel vedtægt fra Rådet, som er dateret den 12. december 1972 og offentliggjort i Fællesskabernes Tidende den 20. december 1972, og som ved den foreliggende stævning er begæret delvis annulleret.

For at være præcis er det mål, som Kommissionen søger at nå, at vedtægtens artikler 1-4 annulleres, for så vidt bestemmelserne i disse artikler medfører en forhøjelse af købekraften på kun 2,5 %. Bestemmelserne i vedtægtens artikler 5 og 6, som vedrører stigningerne i leveomkostninger og éngangsgodtgørelsen, anfægtes ikke.

Kommissionens argument er, at Rådet ved dets afgørelse af 21. marts 1972 i henhold til en aftale med Kommissionen og i overensstemmelse med repræsentanterne for personalet, fastsatte regler for anvendelsen af artikel 65, som var retligt bindende, og som den omhandlede vedtægt stred imod.

Det fremgår klart af de skriftlige indlæg og blev understreget af Rådet under den mundtlige forhandling, at begge parter er opsat på, at Domstolen skal træffe en afgørelse om fortolkningen af bestemmelsen af 21. marts 1972, da den virkelige strid mellem dem snarere angår dens fortolkning end dens natur.

Men, høje ret, Domstolen kan ikke lukke sine øjne for spørgsmålet om, hvorvidt denne afgørelse overhovedet havde retsvirkning og i givet fald hvilken, thi denne domstol er en juridisk domstol. Den er ikke en domstol med jurisdiktion angående moralske eller politiske spørgsmål. Den skal ganske vist yde retfærdighed, men retfærdighed i henhold til loven og loven alene. Jeg vil med respekt gentage afdøde generaladvokat Dutheillet de Lamothes ord, når han i sag nr. 22/70, *Kommissionen* mod *Rådet* (Rec. 1971 på side 288), siger:

»La compétence que vois tirez de l'article 173 du traité ne fait pas de vous »un arbitre amiable compositeur« entre les autres institutions de la Communauté, ni ne vous confère la charge de rendre des »avis consultatifs« comme ceux que peut émettre la Cour de justice internationale de La Haye.« [1]

Såfremt Domstolen skulle komme til den konklusion, at striden mellem parterne i denne sag i sidste ende ikke er af en sådan art, at den kan pådømmes af en juridisk domstol, må Domstolen uden frygt fastholde dette til trods for den skuffelse, som dette vil skabe hos mange.

Kunne afgørelsen af 21. marts 1972 da have retsvirkning? Jeg tror det ikke.

Fons et origo for Rådets myndighed til at lovgive i sager angående personalet er artikel 24, stk. 1 i Fusionstraktaten. Denne 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 omsættelsesvilkårene for disse Fællesskabers øvrige ansatte«.

Ingen hævder eller vil kunne hævde, at den omhandlede afgørelse var en udøvelse af denne beføjelse. For det første er denne en beføjelse, som altid har været udøvet ved forordninger, og afgørelsen af 21. marts 1972 var ikke og kunne ikke få virkning som en forordning, alene fordi den ikke var blevet offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Mere vigtigt er det, jeg overser nemlig ikke denne Domstols praksis, hvorefter en afgørelses natur skal bedømmes efter dens betydning og indhold snarere end efter dens form, at hvis noget er klart med hensyn til den omhandlede afgørelse, er det dette, at den var bestemt til at have virkning inden for rammerne af de eksisterende tjenestemandsvedtægter og ikke som en ændring af eller et tillæg til disse.

1 — Den kompetence, som Domstolen har ifølge Traktatens artikel 173, gør den ikke til »en voldgiftsret, der træffer billighedsafgørelser« i forholdet mellem de andre institutioner i Fællesskabet, og overdrager den heller ikke at afgive »rådgivende udtalelser« således som Den internationale Domstol i Haag.

Den eneste anden relevante beføjelse for Rådet, er den, det har i henhold til artikel 65, stk. 1. Denne er imidlertid en beføjelse, som aktualiseres hvert år i september, og som kan udøves på basis af data, som ikke er tilgængelige før i juli. Den kan derfor ikke udøves i marts for en periode af 3 år fremover.

Det blev på Kommissionens vegne hævdet, at afgørelsen af 21. marts 1972, selv om den ikke er truffet under udøvelse af den beføjelse, som er tillagt Rådet ved artikel 24, stk. 1, eller den, der indeholdes i artikel 65, stk. 1, kunne betragtes som en »sui generis« bestemmelse til gennemførelse af artikel 65, stk. 1. Rådet har imidlertid, høje ret, ingen beføjelse til ensidigt at udstede forskrifter af denne art med virkning for alt personale inden for Fællesskabet. Gennemførelsesbestemmelser til tjenestemandsvedtægten omhandles i artikel 110. I henhold til denne skal sådanne bestemmelser vedtages af hver institution for dens eget personale efter høring af personale- og vedtægtsudvalgene. Artikel 110 omhandler også ordninger, der vedtages ved fælles aftale mellem institutionerne, men i denne sag er ingen sådan aftale blevet påberåbt.

Hvis man således bare ser på Traktaterne og de relevante vedtægter, synes den konklusion oplagt, at afgørelsen af 21. marts 1972 ikke kunne have nogen retsvirkning men udelukkende skulle betragtes som en politisk afgørelse. Når jeg siger dette, overser jeg hverken artikel 145 eller artikel 164 i EØF-traktaten (eller deres sidestykker i de andre traktater). I den udstrækning artikel 145 tillægger Rådet beføjelsen til at træffe afgørelse, er dens rækkevidde imidlertid begrænset af ordene »de i denne Traktat opstillede mål og på de deri fastsatte vilkår«. Ej heller forlanger artikel 164, at Domstolen behandler det som lov, der ikke er det. I *Kommissionen* mod *Rådet* (nævnt ovenfor) gav den Domstolen hjemmel til at fastslå, at den afgørelse fra Rådet, som var tænkt at skulle have retsvirkninger, kunne prøves i henhold til artikel 173, selv om den ikke fremtrådte i nogen af de i artikel 189 omhandlede former. Men dette er langt fra det samme som at sige, at en afgørelse fra Rådet kan have retsvirkning, selv om Rådet ikke havde nogen retlig hjemmel til at træffe den. Misforstå mig ikke. Jeg mener ikke hermed, at Rådet overhovedet ikke havde nogen hjemmel til at træffe afgørelsen af 21. marts 1972. Jeg mener kun, at dens hjemmel hertil var politisk. Det er en kendsgerning, at Rådet lige så meget er et politisk som et retsskabende organ, og man må ikke forveksle politik og ret. Dette er netop, hvad Domstolen har fastslået i sagerne nr. 90 og 91/63 *Kommissionen* mod *Luxembourg og Belgien* (Rec. 1964, s. 1221, på s. 1232), da den statuerede, at den forordning fra Rådet, som sagen drejede sig om, ikke havde retsvirkning.

Høje ret, jeg har overvejet, om der er noget princip i retspraksis, enten denne Domstols eller de nationale retters retspraksis, som kunne gøre det muligt at fravige den foran nævnte konklusion.

Det er værd at mærke sig, at den meget dygtige advokat, som optrådte på Kommissionens vegne, var ude af stand til at citere nogen autoritet til støtte for eksistensen af et sådant princip. Heller ikke jeg har været i stand til at finde noget.

Kommissionens advokat påberåbte sig maksimen »Legem patere quam fecisti«. Høje ret, det er med betragtelig usikkerhed, at jeg giver mig i kast med en diskussion angående det princip, som er udtrykt i denne maksime, da det er ukendt i engelsk ret.

Dette er ikke overraskende, eftersom det er et almindeligt princip i engelsk ret, at et organ, som har fået tillagt en skønsbeføjelse, hvad enten denne er administrativ eller legislativ, ikke på forhånd kan binde sig selv med hensyn til, hvorledes den vil udøve denne skønsbeføjelse. Kilderne i den henseende er utallige. En af dem, *Ellen Street Estates Ltd* mod *Minister of Health* [1934] 1 K.B. 590, blev nævnt som argument på Rådets vegne. Denne sag drejede sig om forholdet mellem to love. Den første, en lov fra 1919 angående udmåling af erstatning ved

ekspropriation af fast ejendom, bestemte følgende:

»Bestemmelserne i den lov eller beslutning, der giver hjemmel for ekspropriation af ejendommen, eller i enhver lov, der har forbindelse hermed, har, i forhold til spørgsmål, som omhandles i denne lov, kun virkning i overensstemmelse med denne lov, og for så vidt de ikke er i overensstemmelse med denne lov, skal disse bestemmelser ophøre at have virkning eller ikke have virkning overhovedet.«

Senere kom der en lov af 1925, som hjemlede ekspropriation af fast ejendom for visse beboelsesformål, og som indeholdt bestemmelser vedrørende erstatning, der stred mod bestemmelserne i loven af 1919. Man fandt, at bestemmelserne i den senere lov måtte have forrang. Det samme princip gælder for organer, som har underordnet lovgivningsmyndighed. For eksempel fandt man i *William Cory & Son Ltd* mod *London Corporation* [1951] 2 K.B. 476, at det sagsøgte selskab ikke kunne binde sig selv ved aftale med hensyn til, hvorledes det ville udøve en beføjelse til at udstede forskrifter, som det besad i egenskab af sundhedsmyndighed for London Havn. I denne sag sammenlignede Lord Asquith en bestemmelse i aftalen, som gik ud på at lægge et sådant bånd på myndigheden, med et tov af sand. »Man kan ikke«, sagde han, »bryde et tov af sand. Det er brudt fra starten«.

Man har anerkendt visse undtagelser fra dette almindelige princip. I *Birkdale District Electric Supply Co Ltd* mod *Southport Corporation* [1926] A.C. 355 fandt Overhuset således, idet det (ikke for første gang) bekræftede eksistensen af det almindelige princip, at det ikke hindrede et handelsselskab, som havde overtaget en offentlig virksomhed (med henblik på levering af elektricitet), i at forpligte sig selv ved aftale til ikke at hæve sine afgifter over et vist niveau.

Af mere interesse er måske den undtagelse, som først blev fremhævet af Denning J. (hans daværende titel), i den meget omtalte sag *Robertson* mod *Minister of Pensions* [1949] K.B. 277, og som nylig blev anvendt af Cumming Bruce J. (hans daværende titel) i *Re L. (A.C.) (et barn)* [1971] 3 A.E.R. 743. Denne undtagelse, som er baseret på estoppel, er imidlertid af meget begrænset omfang. Den giver kun en domstol adgang til at anse en offentlig myndighed for bundet ved et løfte, den har givet en person med hensyn til, hvilket syn den vil lægge til grund på omstændighederne i hans tilfælde. Høje ret, hvad angår engelsk ret, finder der ingen undtagelser fra det almindelige princip, som kunne gælde under de omstændigheder, der foreligger i nærværende sag.

Jeg forstår, at skotsk ret er den samme. Nogle af de klassiske præjudikater på dette område er afgørelser fra Overhuset i skotske sager — *Ayr Harbour Trustees mod Oswald* [1883] 8 A.C. 623 er et velkendt eksempel — og vore domstole har under udviklingen af denne del af retten uden forskel støttet sig til engelsk og skotsk retspraksis.

Selvfølgelig fraskriver engelsk og skotsk ret ikke et offentligt organ evnen til at fastlægge en politik, hvorefter de vil udøve et særligt skøn. Men den står fast på, at en sådan politik må forblive fleksibel, og at det ikke må gå så vidt, at man fraskriver sig skønsbeføjelsen. Se for eksempel i England *R* mod *Port of London Authority* [1919] 1 K.B. 176 og *Schmidt* mod *Secretary of State for Home Affairs* [1969] 2 Ch. 149, og i Skotland, *Kilmarnock Magistrates* mod *Secretary of State for Scotland* [1961] S.C. 350. Desuden kan fastsættelsen af en politik ikke give anledning til juridiske rettigheder eller forpligtelser.

Høje ret, de undersøgelser, jeg har været i stand til at foretage, har ikke bragt nogen relevant irsk retspraksis herom for dagen.

Selvfølgelig kan det tænkes, at det korrekte synspunkt er, at de nye medlemsstaters ret ikke er relevant for løsningen af en konflikt, som opstod før deres tiltrædelse.

Jeg vender mig derfor til de kontinentale systemer, hvori maksimen »Legem patere

quam fecisti« er anerkendt, for at søge at bringe dens mening og rækkevidde på det rene.

Det ser ud til i disse systemer, at nævnte maksime, når den fortolkes videst, går ud på, at et offentligt organ, når det har fastlagt en regel for behandling af en speciel type sager, ikke, sålænge reglen eksisterer, kan fravige den i nogen enkelt sag, som falder inden for denne kategori. Men dette hindrer ikke dette organ i at ændre reglen.

Dette punkt blev kraftigt understreget i en afgørelse truffet af det franske Conseil d'État den 25. juni 1954 i en sag, der var rejst af *Syndicat national de la meunerie à seigle* (Landsforeningen for rugmøller) (D. 1955, J. s. 49) Ifølge anordning af 22. marts 1947 og anordning af 1. oktober 1948 havde den franske regering fastlagt en metode til fastsættelse af de kornpriser, som skulle gælde for årene 1947-48 til 1951-52 inklusive. Denne metode blev anvendt hvert år i form af anordninger, som blev offentliggjort i august. I februar 1951 offentliggjorde regeringen imidlertid en anordning, som ændrede anordningen fra august 1950, således at den omhandlede metode ikke længere skulle gælde for høsten 1950. Det var gyldigheden af denne sidste anordning, der blev bestridt af den sagsøgende organisation. Conseil d'État anså den for gyldig. I sit forslag til afgørelse sagde Commissaire du Gouvernement, Monsieur Donnedieu de Vabres, følgende:

»Nous sommes donc en présence de deux actes réglementaires successifs, et le principe que vous avez toujours affirmé en ce domaine qu'un acte réglementaire peut, à tout moment, être abrogé ou modifié par l'autorité qui l'a émis *(Blanchet et autres,* 17 mars 1911, D.P. 1913.3.72). Le principe *patere legem quam fecisti,* qui vous conduit couramment à annuler les actes individuels pris par une autorité contrairement à des dispositions réglementaires qu'elle a elle-me prises *(Philharmonique de Fumay,* 17 mai 1907, D.P. 1908.3.112), ne saurait jouer dans le cas d'une succession d'actes réglementaires émanant de la même que la seconde décision a un objet plus particulier que la première.« [1]

Og:

»Le Gouvernement a le droit de modifier à tous moments ses réglements et il ne saurait renoncer à ce droit sans manquer à la mission qui lui est donnée par le législateur. Il n'en va autrement que si le legislateur l'a expressément invité à statuer pour une époque déterminée, ou si l'objet de la délégation comporte nécessairement une telle solution.« [2]

At dette princip gælder inden for lovgivningen vedrørende tjenestemænds rettigheder er klart. — se Duez et Debeyre, Traité de Droit Administratif, s. 710, hvor det særlig understreges, at sådanne tjenestemænd ikke har nogen »droits acquis« med hensyn til opretholdelse af bestemmelser om deres lønninger.

Der foreligger afgørelser fra det belgiske Conseil d'État, som går ud på det samme (se Buttgenbach, Manuel de Droit Administratif, Tome I, s. 354 og 611), og jeg har kun fundet overensstemmende kilder, i andre medlemsstaters ret. Jeg ville også være blevet forbavset, hvis jeg havde fundet noget andet, thi i sagerne nr. 7/56 og 3/57 til 7/57 *Algera og andre mod Forsamlingen* (Rec. 1957, side 85) sagde generaladvokat Lagrange følgende (på siderne 154-155):

1 — Vi står således over for to retsakter hvoraf den ene følger efter den anden, og det princip, som Domstolen altid har fastslået på dette område, er, at en retsakt på ethvert tidspunkt kan ophæves eller ændres af den myndighed, som har udstedt den *(Blanchet og andre,* 17. marts 1911, D.P. 1913.3.72). Princippet *partere legem quam ficisti,* hvorefter Domstolen løbende annullerer konkrete retsakter udstedt af en myndighed i strid med generelle retsakter, som er vedtaget af samme myndighed, *(Philharmonique de Fumay,* 17. maj 1907, D.P. 1908.3.112) kommer ikke i betragtning i tilfælde, hvor flere ligestillede retsakter udstedes efter hinanden af samme myndighed. Det vil kun være tilfældet, hvis den anden afgørelse vedrører noget mere specielt end den første.

2 — Regeringen har til enhver tid ret til ændre sine forordninger og vil ikke kunne give afkald på denne ret uden at undlade at opfylde den opgave, som den har fået af lovgiveren. Det modsatte vil kun være tilfældet, såfremt lovgiveren udtrykkeligt har tilskyndet den til at træffe afgørelse for et bestemt tidsrum, eller såfremt formålet med delegationen nødvendigvis forudsætter en sådan løsning.

»Il est, en effet, de principe que les décisions *individuelles,* lorsqu'elles sont con-

formes à la loi, ne peuvent pas re l'objet d'un retrait: ceux qui en sont l'objet tiennent donc de ces décisions un droit *subjectif* dont ils sont fondés à exiger le respect. C'est ce qui distingue ces décisions des actes de caractère réglementaire ou législatif qui, sauf dispositions contraires, sont applicables de plein droit aux agents en fonctions. sans que ces derniers soient admis à invoquer des »droits« subjectifs prétendument acquis sous l'empire de la législation ou de la réglementation antérieure; il suffit que ces actes n'aient pas d'effet rétroactif, suivant les principes généraux. Ainsi, par exemple, une nouvelle échelle de traitement, me moins élevée, une nouvelle limite d'âge, même plus basse, seront applicables aux fonctionnaires qui sont en activité au jour de l'entrée en vigeur de l'acte fixant cette échelle de traitement ou cette limite d'âge. Au contraire une décision individuelle (par exemple une nomination, un avancement) crée un droit acquis son maintien du jour où elle est parfaite, dès lors qu'elle a été légalement prise.

Cette solution, qui répond à la nécessité d'assurer la stabilité des rapports juridiques et correspond, dans l'ordre des relations unilatérales de droit public, aux effets du contrat dans les relations plurilatérales, est commune aux principes du droit de nos six pays.« [1]

Generaladvokat Lagrange's undersøgelser omfatter selvfølgelig ikke dansk ret, men undersøgelser, jeg har kunnet foretage, har (såfremt og i det omfang dette er relevant) ført mig til den antagelse, at loven i det væsentlige er den samme i dette land.

Jeg konkluderer, at maksimen «Legem patere quam fecisti« ikke er til nogen hjælp i nærværede sag, så meget mindre som Rådet, selv om dets afgørelse af 21. marts 1972 var blevet truffet under udøvelse af en udtrykkelig retlig bemyndigelse, ikke derved kunne have fraskrevet sig retten til at fravige den på ethvert tidspunkt, da denne afgørelse ikke tog sigte på noget enkelt tilfælde, men var tænkt at skulle gælde generelt og alment for fastsættelsen af lønningerne til alle de ansatte ved Fællesskaberne.

Det ser heller ikke ud til, at anvendelsen af de retsprincipper, som så klart fremgår af retskilderne, kan tilsidesættes af det faktum, at afgørelsen blev truffet efter forhandlinger med repræsentanter for personalet, eller af den omstændighed, at den var baseret på en »kompromisløsning« foreslået af Kommissionen. At hævde, at den kan tilsidesættes, ville nemlig være at sige nøjagtig det, som disse retskilder benægter, nemlig at et organ i Rådets stilling kan binde sig selv til ikke at forandre sin egen lovgivning. Det er rigtigt, at et løfte, som er givet af en offentlig myndighed angående den måde, den vil udøve en tillagt skønsbeføjelse på, i visse medlemsstaters ret (særlig i forbundsrepublikken Tyskland og i Nederlandene til en vis grad og under visse omstændigheder kan have bindende virkning. Såvidt jeg forstår, er anvendelsen af denne doktrin imidlertid begrænset til løfter, som er givet i enkelte sager, og underlagt den forudsætning, at den ikke påberåbes for at binde en lovgivende myndighed. Videre har Nederlandenes Boge Raad (se *Nederlandse Dok- en Scheepsbouwschappij* mod *Landsmeer,*

1 — Der gælder i virkeligheden det princip, at *individuelle* afgørelser, når de er retmæssige, ikke vil kunne være genstand for tilbagekaldelse: de personer, som berøres af sådanne afgørelser, opnår således i kraft heraf en *subjektiv* rettighed, som de kan kræve respekteret. Det er dette, der adskiller disse afgørelser fra retsakter af anordnings- eller lovgivningsmæssig art, som, i mangel af modsat bestemmelse, fuldt ud kan anvendes over for ansatte i aktiv tjeneste, uden at disse kan påberåbe sig subjektive »rettigheder«, der angiveligt er opnået i medfør af den tidligere lovgivning eller forordning; det er ifølge almindelige principper tilstrækkeligt, at disse retsakter ikke har tilbagevirkende kraft. Således vil f.eks. en ny lønningstabel eller aldersgrænse, selv om den er lavere, kunne anvendes på tjenestemænd, der er i aktiv tjeneste på dagen for ikrafttrædelsen af den retsakt, der fastsætter nævnte lønningstabel eller aldersgrænse. Derimod skaber en individuel afgørelse (for eksempel en udnævnelse eller en forfremmelse), så snart den lovligt er truffet, et velerhvervet krav på, at den respekteres fra den dag, hvor den er endelig.

Denne løsning, der svarer til nødvendigheden af at sikre stabile retsforhold, og som ved de ensidige offentligretlige retsakter modsvarer aftalens virkninger i flersidige retsforhold, er fælles for retsprincipperne i vore seks lande.

4. januar 1963 N.J. 1964 nr. 204) fundet, at en offentlig myndighed endog kan fravige et løfte givet i et enkelt tilfælde, såfremt der foreliger en væsentlig ændring i omstændighederne, og at en ret i en sådan sag ikke må erstatte den pågældende myndigheds skøn med sit eget, medmindre det førstnævnte er åbenbart urimeligt. Høje ret, jeg antager, at Domstolen i retlig henseende kan notere sig det faktum, at der i hele Vesteuropa fandt en kraftig intensivering af kampen mod inflationen sted mellem marts og december 1972. Man kan vanskeligt sige, at det var »åbenbart urimeligt«, at Rådet tog hensyn til dette.

Høje ret, Kommissionens advokat forsøgte at basere et argument på den antagelse, at afgørelsen af 21. marts 1972 pålagde ikke blot Rådet men også Kommissionen forpligtelser. Men, høje ret, i kraft af hvilken retlig bemyndigelse kunne Rådet pålægge Kommissionen sådanne forpligtelser? Det var sikkert politiske betragtninger og ikke retsregler, som forlangte, at Kommissionen skulle tage hensyn til denne afgørelse ved udfærdigelsen af sin rapport vedrørende revisionen af lønninger for 1972.

Jeg ville derfor frifinde sagsøgte på det grundlag, at afgørelsen af 21. marts 1972 ikke havde nogen retligt bindende virkning for Rådet. Trods dens ubestridelige politiske betydning, var den i retlig henseende ikke bedre end et tov af sand.

Hvis dette er den rigtige konklusion, er det ikke nødvendigt at drøfte spørgsmålet vedrørende fortolkningen af afgørelsen. Jeg har imidlertid dannet mig en opfattelse med hensyn til dette spørgsmål, og på grund af de særlige omstændigheder i denne sag synes jeg, det er rigtigt kort at give udtryk for den.

Striden drejer sig om betydningen af udtrykket »sur la base de ces deux indicateurs«. Betyder dette udtryk kun, at Rådet, når det træffer sin afgørelse ved den årlige revision, blandt andre faktorer skal tage hensyn til enhver ændring i købekraften og bruge de to indekstal som en vejviser med hensyn til størrelsen af sådanne ændringer, eller betyder det, at Rådet under hensyn til ændringer i købekraften skal foretage en justering af lønningerne til personalet i en størrelsesorden, der ligger inden for de rammer, der er fastlagt af disse indekstal?

Høje ret, jeg er enig i det anbringende, der er fremsat af Kommissionens advokat, hvorefter filologi og grammatik ikke alene vil frembringe et svar på dette spørgsmål. »Sur la base de« er et elastisk udtryk. (Jf. generaladvokat Roemers bemærkninger i en anden forbindelse i sag nr. 5/71 *Zuckerfabrik Schöppenstedt* mod *Rådet* (Rec. 1971, fra s. 975 til s. 997). For at kunne fastlægge, hvad udtrykket betyder i afgørelsen af 21. marts 1972, må man betragte det i sammenhæng med denne afgørelse set under ét og på baggrund af de omstændigheder, hvorunder den blev truffet.

Problemet forværres ved ens mistanke om, at udtrykket ikke betød det samme for alle parterne i denne afgørelse. Man står således over for den opgave, som er kendt af advokater, særlig inden for kontraktsretten, objektivt at tillægge forfatterne til et dokument en fælles hensigt, som de subjektivt måske ikke har haft.

For mig at se var det et stærkt argument, der blev fremsat af Kommissionens advokat, da han sagde, at Rådet, medmindre det havde til hensigt at begrænse sit skøn på den måde, som Kommissionen hævder, ikke havde haft held til at nå selve målet med det kompromis, der lå i dets afgørelse, nemlig at fastsætte en formel, som var acceptabel for repræsentanter for personalet, og således gøre en ende på de årlige konflikter med personalet.

Jeg er imidlertid efter nogen tøven kommet til den konklusion, at dette argument må vige for endnu stærkere argumenter, som er fremsat på Rådets vegne. Den plan, der blev vedtaget ved afgørelsen af 21. marts 1972, skulle udtrykkelig have virkning inden for rammerne af artikel 65. Denne artikel forlanger udtrykkelig af Rådet, at dette ved den årlige revision skal tage hensyn ikke blot til for-

højelser af det offentliges lønninger, men også til Fællesskabernes økonomiske og sociale politik og til nødvendigheden af nyansættelse. Vedtagelsen af en plan, som pålagde Rådet at begrænse sin opmærksomhed til den førstnævnte faktor og ignorere de to sidstnævnte, ville stride mod artikel 65. Dette ville imidlertid klart være blevet resultatet af Kommissionens fortolkning af planen, hvis denne havde bestemt, at Kommissionens årlige afgørelse skulle træffes »sur la base de« et enkelt indeks for lønninger i den offentlige sektor eller på grundlag af det aritmetiske gennemsnit af to indekstal. Det forekommer mig, at det ikke kan bevirke nogen forskel, at planen til sidst bestemte, at to indeks skulle tages i betragtning, fordi der kunne være ringe eller slet ingen forskel på de tal, som disse angav, og i hvert fald ville en sådan forskel ikke blive knyttet til Fællesskabernes økonomiske og sociale politik eller til nødvendigheden af nyansættelse. Jeg kan anskueliggøre dette punkt således: hvis Kommissionen har ret, og Rådet for tre år (bortset fra at reagere ved stigninger i leveomkostningerne) var henvist til at yde forhøjelse af lønningerne inden for rammerne af de to indekstal, ville Rådet være afskåret fra i løbet af disse år at meddele forhøjelser ud over disse rammer, selv om det var overbevist om, at dette var nødvendigt af hensyn til nyansættelse.

Betyder dette, at afgørelsen af 21. marts 1972 var en tom og meningsløs akt? Jeg tror det ikke. Det fremgår klart af de dokumenter, der er fremlagt for Domstolen (særlig Kommissionens dokument af 2. juni 1971 og referatet af Rådets møde den 21. marts 1972), at meget af uenigheden på den tid drejede sig om, hvilket indeks eller hvilke indekstal, der skulle bruges som vejledning for Rådet ved dets årlige afgørelser, og om hvorledes et sådant indeks eller sådanne indekstal skulle sammensættes. At sikre enighed herom for en prøvetid på tre år var i sig selv et påskønnelsesværdigt skridt fremover, særlig når man erindrer, at et af de indekstal, der blev valgt (det, der angik de samlede indtægter pr. individ i offentlig tjeneste), var væsentligt gunstigere for personalet end det eneste indeks, som Rådet indtil da havde taget i betragtning. I virkeligheden behøver man dog kun at læse afgørelsen for at se, at den indeholdt mere end dette. Man behøver ikke for at give den indhold hævde, at den pålagde Rådet at holde sig inden for rammerne.

Jeg ville derfor, høje ret, hvis jeg mente, at spørgsmålet om fortolkning af afgørelsen skulle pådømmes af denne Domstol, sige, at det skulle afgøres til gunst for Rådet.

Høje ret, til sidst skal jeg meget kort henvise til et lidet tiltalende argument vedrørende antagelsen af søgsmålet til realitetsbehandling, som Rådet fremførte til sit forsvar men fraveg ved den mundtlige forhandling. I en nøddeskal gik dette ud på, at søgsmålet, da den forordning, hvis gyldighed er til debat, gælder for alle tre Fællesskaber, skal være af en sådan type, som er godkendt ikke blot ved EØF-traktatens artikel 173 og Euratomtraktatens artikel 146, men også ved EKSF-traktatens artikel 38. Høje ret, jeg mener, at Kommissionens advokat havde ret, når han sagde, at dette argument strider mod Fusionstraktatens artikel 30.

Hvad angår sagsomkostningerne, er stillingen den, at ingen af parterne har anmodet herom. Jeg forstår, at hver part derfor i overensstemmelse med præcedens i *Kommissionen* mod *Rådet* (nævnt ovenfor) vil bære sine egne omkostninger.

Jeg er herefter af den opfattelse, at denne sag skal afgøres, uden at der tages stilling til omkostningerne.