DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

5. oktober 1999 *

I sag C-327/97 P,

Christos Apostolidis m.fl., tjenestemænd og midlertidigt ansatte ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, med tjenestested ved Det Europæiske Institut for Transuraner, Karlsruhe (Tyskland), ved advokaterne J.-N. Louis, T. Demaseure og A. Tornel, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Fiduciaire Myson SARL, 30, rue de Cessange,

appellanter,

angående appel af dom afsagt den 10. juli 1997 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Tredje Afdeling) i sag T-81/96, Apostolidis m.fl. mod Kommissionen (Sml. Pers. I-A, s. 207, og II, s. 607), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom,

de andre parter i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valsesia og J. Currall, Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos

* Processprog: fransk.

C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt i første instans,

støttet af

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bishop og D. Canga Fano, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør A. Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

intervenient i appelsagen,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P.J.G. Kapteyn, og dommerne G. Hirsch, J.L. Murray (refererende dommer), H. Ragnemalm og R. Schintgen,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 20. maj 1999 af C. Apostolidis m.fl. ved advokaterne J.-N. Louis og V. Peere, Bruxelles, af

Kommissionen ved G. Valsesia og J. Currall samt af Rådet ved M. Bishop og D. Canga Fano,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. juni 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 19. september 1997 har Christos Apostolidis samt 64 andre tjenestemænd og midlertidigt ansatte ved Kommissionen i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af den dom, Retten i Første Instans afsagde den 10. juli 1997 i sag T-81/96, Apostolidis m.fl. mod Kommissionen (Sml. Pers. I-A, s. 207, og II, s. 607, herefter »den appellerede dom«), der frifandt sagsøgte i deres søgsmål med påstand dels om udfærdigelse af deres lønsedler for januar 1992 med henblik på opfyldelse af dom afsagt af Retten den 27. oktober 1994 (sag T-64/92, Chavane de Dalmassy m.fl. mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 227, og II, s. 723), dels om tilkendelse af godtgørelse for den ikke-økonomiske skade, sagsøgerne har lidt.

2 Den retlige baggrund og de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for appellen, er i den appellerede dom fremlagt som følger:

»1 Sagsøgerne er 65 tjenestemænd og midlertidigt ansatte ved Kommissionen med tjenestested ved Det Europæiske Institut for Transuraner i Karlsruhe, Tyskland.

2 Alle disse personer var ligeledes sagsøgere i den sag, som førte til Rettens dom af 27. oktober 1994 (sag T-64/92, Chavane de Dalmassy m.fl. mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 723, herefter 'Chavane de Dalmassy-dommen'), og opfyldelsesmåden for denne dom udgør genstanden for nærværende sag.

3 I henhold til artikel 64 i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter 'vedtægten') og artikel 20 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne korrigeres tjenestemændenes og de midlertidigt ansattes vederlag med en koefficient, som fastsættes i overensstemmelse med levevilkårene på deres tjenestested, således at de, uanset deres tjenestested, sikres den samme købekraft.

4 Indtil vedtagelsen af Rådets forordning (EKSF, EF, Euratom) nr. 3161/94 af 19. december 1994 om tilpasning med virkning fra den 1. juli 1994 af vederlag til tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber samt af justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner (EFT L 335, s. 1, herefter 'forordning nr. 3161/94') var den justeringskoefficient, der fandt anvendelse på vederlaget til sagsøgerne med tjenestested i Karlsruhe, den, som gjaldt for tjenestemænd med tjenestested i Bonn, Forbundsrepublikken Tysklands hovedstad indtil oktober 1990.

5 Efter Tysklands genforening blev Berlin i oktober 1990 statens hovedstad. Denne begivenhed foranledigede Kommissionen til at forelægge Rådet forslaget til forordning (SEK(91) 1612 endelig udg.) af 4. september 1991 med forslag om med tilbagevirkende kraft fra den 1. oktober 1990 dels at fastsætte en justeringskoefficient for Tyskland, beregnet på grundlag af leveomkostningsniveauet i Berlin, dels at fastsætte specifikke justeringskoefficienter for Bonn og Karlsruhe.

6 Den 19. december 1991 vedtog Rådet forordning (EKSF, EØF, Euratom) nr. 3834/91 af 19. december 1991 om tilpasning med virkning fra 1. juli

1991 af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber samt af justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner (EFT L 361, s. 13, som berigtiget i EFT 1992 L 10, s. 56, herefter 'forordning nr. 3834/91'). Ved denne forordning fastsattes bl.a. en justeringskoefficient for Tyskland, beregnet på grundlag af leveomkostningerne i den tidligere hovedstad, Bonn, samt en specifik justeringskoefficient for Berlin.

7 I januar 1992 modtog hver sagsøger en supplerende lønseddel, hvor justeringskoefficienten for Bonn (95,1), som omhandlet i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 3834/91, havde fundet anvendelse.

8 Efter at sagsøgerne havde anlagt sag til prøvelse af de pågældende lønsedler, annullerede Retten ved dommen i Chavane de Dalmassy-sagen sagsøgernes lønsedler for januar 1992, for så vidt som der i disse var anvendt en justeringskoefficient beregnet på grundlag af leveomkostningerne i Bonn.

9 I samme doms præmis 56 fremhævede Retten, at Rådet ikke var berettiget til at fastsætte en foreløbig justeringskoefficient for Tyskland på grundlag af leveomkostningerne i en anden by end hovedstaden. Retten tilføjede, at Rådet under disse omstændigheder burde have fastsat en justeringskoefficient for Tyskland — i givet fald foreløbigt — på grundlag af leveomkostningerne i Berlin og specifikke justeringskoefficienter — i givet fald ligeledes foreløbigt — for de forskellige tjenestesteder i landet, for hvilke der var blevet konstateret væsentlig afvigelse i købekraften i forhold til leveomkostningerne i hovedstaden Berlin.

10 Denne dom er blevet retskraftig, da der ikke er blevet iværksat appel af den ved Domstolen.

11 Efter afsigelsen af den nævnte dom udarbejdede Kommissionen et første ændret forslag, dateret den 9. december 1994, til rådsforordning (SEK(94) 2024 endelig udg.) med henblik på den 'årlige tilpasning' af vederlagene og pensionerne til tjenestemændene. Den fremsatte derefter et andet forslag til forordning (dok. SEK(94) 2085 endelig udg.), som ændrede det ovennævnte forslag (SEK(91) 1612 endelig udg.), og som omhandlede fastsættelse med tilbagevirkende kraft fra den 1. oktober 1990 af en generel justeringskoefficient for Tyskland samt specifikke justeringskoefficienter for Bonn og Karlsruhe.

12 På grundlag af det første ændrede forslag vedtog Rådet herefter forordning nr. 3161/94, hvorved der bl.a. blev foretaget en tilpasning af justeringskoefficienterne fra den 1. juli 1994. I artikel 6 i denne forordning fastsattes den generelle justeringskoefficient for Tyskland på grundlag af Berlin og en specifik justeringskoefficient, der fandt anvendelse på vederlag til tjenestemænd og midlertidigt ansatte med tjenestested i Karlsruhe.

13 På grundlag af denne bestemmelse udarbejdede Kommissionen efterreguleringslønsedler til personalet med tjenestested i Karlsruhe for perioden fra den 1. juli til den 31. december 1994.

14 Rådet traf ikke afgørelse om Kommissionens andet ændringsforslag om fastsættelse af justeringskoefficienter med tilbagevirkende kraft fra oktober 1990.

15 Den 5. maj 1995 indgav sagsøgerne en ansøgning i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 1, for det første om udfærdigelse af deres lønsedler for januar 1992 på grundlag af den justeringskoefficient, der efter reglerne skulle finde anvendelse, og for det andet om, at det fastslås, at Kommissionen begik en fejl ved ikke inden for en rimelig frist at have truffet de foranstaltninger, som i medfør af EF-traktatens artikel 176 er påkrævet efter dommen i Chavane de Dalmassy-sagen, samt for det tredje om betaling af et beløb på 50 000 BEF til

hver ansøger som godtgørelse for den ikke-økonomiske skade, han har lidt.

16 Ansøgningen blev stiltiende afslået den 5. september 1995, dvs. fire måneder efter, at den blev indgivet.

17 Den 18. oktober 1995 påklagede sagsøgerne denne afgørelse i medfør af vedtægtens artikel 90, stk. 2.

18 Da klagen ikke blev besvaret inden for fristen på fire måneder i vedtægtens artikel 90, stk. 2, forelå der den 18. februar 1996 en stiltiende afvisning af den. Derpå traf Kommissionen den 26. februar 1996 den udtrykkelige afgørelse om afvisning af klagen, som blev meddelt den enkelte sagsøger ved standardskrivelse med modtagelsesbevis fra den 11. marts 1996.«

3 På denne baggrund rejste sagsøgerne annullationssøgsmål ved Retten, hvorunder de påberåbte sig to anbringender.

4 Med det første anbringende gjordes det gældende, at EF-traktatens artikel 176 (nu artikel 233 EF) var blevet tilsidesat, da Kommissionen havde misforstået rækkevidden af den nævnte bestemmelse, som forpligtede den til ikke blot at træffe de direkte foranstaltninger til opfyldelse, som krævedes ifølge Chavane de Dalmassy-dommen, men også at erstatte den yderligere skade, der var forårsaget af den annullerede retsakt. I den forbindelse ansatte sagsøgerne efter billighed et beløb på 50 000 BEF til godtgørelse for den ikke-økonomiske skade, som hver

enkelt af dem havde lidt som følge af rækken af Kommissionens fejl, og som følge af den tilstand af usikkerhed, de havde befundet sig i vedrørende deres rettigheder efter afsigelsen af nævnte dom.

5 Det andet anbringende støttedes på en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 24, 64 og 65. Med det første led af anbringendet gjorde sagsøgerne gældende, at Kommissionen havde pligt til at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af Chavane de Dalmassy-dommen i overensstemmelse dels med omsorgspligten ifølge vedtægtens artikel 24, dels med dens pligt til at forelægge Rådet forslag i tilfælde af en væsentlig ændring i leveomkostningerne eller i tilfælde af, at det konstateres, at der er en væsentlig forvridning af købekraften på et bestemt tjenestested, som omhandlet i vedtægtens artikel 64 og 65 samt i artikel 9 i bilag XI til vedtægten. Med et andet led gjorde sagsøgerne gældende, at Kommissionens forslag som følge af Chavane de Dalmassy-dommen, der forudså fastsættelse af en justeringskoefficient for Karlsruhe med tilbagevirkende kraft, var en ny tjenstlig fejl, for så vidt som forslagene bevirkede en tilbagevirkende nedsættelse af det vederlag, de ville have haft ret til på grundlag af den justeringskoefficient, der beregnedes med reference til hovedstaden Berlin. Med et tredje led i det andet anbringende hævdede sagsøgerne, at Kommissionen også havde begået en fejl og tilsidesat sin bistandspligt efter vedtægtens artikel 24 ved, at den ikke for Fællesskabets retsinstanser havde indbragt for det første forordning nr. 3161/94, eftersom denne i strid med traktatens artikel 176 ikke havde fastsat nogen bestemmelse med tilbagevirkning til januar 1992, og for det andet forordning nr. 3834/91, hvorved de ville have undgået at anlægge den sag, der førte til Chavane de Dalmassy-dommen.

Den appellerede dom

6 Ved dom af 10. juli 1997 frifandtes Kommissionen i det hele, og Retten i Første Instans pålagde sagsøgerne at betale sagens omkostninger.

7 I den appellerede doms præmis 37-48 forkastede Retten Kommissionens afvisningsindsigelse; herved havde Kommissionen først gjort gældende, at den

administrative sagsbehandling ikke var forløbet korrekt, og for det andet påberåbt sig, at sagsøgerne savnede retlig interesse i søgsmålet. I præmis 60-81 forkastede Retten sagsøgernes første anbringende, der støttede på en tilsidesættelse af traktatens artikel 176. Retten bemærkede, at den blotte udstedelse af forordning nr. 3161/94 ikke i sig selv udgjorde en fyldestgørende opfyldelse af dommen i Chavane de Dalmassy-sagen, for så vidt som den pågældende forordning ikke omhandlede tjenestemændenes lønsedler for perioden fra januar 1992 til og med juni 1994, hvorfor det måtte undersøges, hvorvidt dommen i Chavane de Dalmassy-sagen tillige pålagde Kommissionen at træffe foranstaltninger for perioden fra januar 1992 til den 1. juli 1994, dvs. ikrafttrædelsestidspunktet for forordning nr. 3161/94. Det fandtes herved at følge af Chavane de Dalmassy-dommen, at Rådet efter vedtægtens artikel 64 og 65 har pligt til at fastsætte dels en justeringskoefficient for Tyskland — i givet fald foreløbigt — på grundlag af leveomkostningerne i Berlin og dels specifikke justeringskoefficienter — i givet ligeledes foreløbigt — for de forskellige tjenestesteder i landet, for hvilke der var blevet konstateret en væsentlig afvigelse i købekraften i forhold til leveomkostningerne i hovedstaden Berlin. Retten bemærkede, at det fulgte af den indbyrdes sammenhæng mellem disse to pligter, som påhviler Rådet, at sagsøgerne ikke kunne kræve overholdelse af den ene af disse to pligter til dens fordel, uden at der samtidig blev taget hensyn til den anden pligt med henblik på fastlæggelsen af omfanget af deres rettigheder. Retten konkluderede heraf, at sagsøgernes krav klart gik videre end deres rettigheder efter traktatens artikel 176.

8 Vedrørende sagsøgernes krav på godtgørelse for den direkte og accessoriske skade, de havde lidt som følge af den af Retten fastslåede ulovlighed, udtalte denne, at det måtte være en betingelse for at fastsætte kompensationsforanstaltninger, at sagsøgerne havde været udsat for en »ulempe«. Det bemærkedes, at sagsøgerne i løbet af perioden fra januar 1992 til den 1. juli 1994 generelt havde opnået, at der blev anvendt en højere justeringskoefficient i deres vederlag end den, de ville have opnået, hvis Rådet allerede tidligere havde ændret de pågældende regler. Kommissionen ansås ikke forpligtet til at indføre kompensationsforanstaltninger, eftersom sagsøgerne jo ikke havde godtgjort nogen ulempe. Hvad angår klagepunktet om ikke-økonomisk skade udtalte Retten, at procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), kræver, at en stævning med påstand om erstatning af det tab, der er forvoldt af en fællesskabsinstitution, indeholder de elementer, som bl.a. gør det muligt at klarlægge det tab, som sagsøgeren påstår at have lidt, samt tabets karakter og størrelse; dette krav sås ikke opfyldt i sagen. Herefter kunne kravet ikke fremmes til realitetspåkendelse.

9 I præmis 90-105 forkastede Retten det andet anbringende om tilsidesættelse af vedtægtens artikel 24, 64 og 65; herved fandtes tjenestemænd at være afskåret fra at påberåbe sig institutionernes omsorgspligt til støtte for et krav om fordele, der strider mod konklusionerne i den dom, deres søgsmål er baseret på. Hvad angik Kommissionens påståede tilsidesættelse af sin bistandspligt ved ikke at have indbragt forordning nr. 3161/94 og nr. 3834/91 til prøvelse for Fællesskabets retsinstanser fandt Retten, at eftersom Kommissionen med forbehold for kontrol ved Fællesskabets retsinstanser råder over et skøn ved valget af foranstaltninger og midler til opfyldelse af denne pligt, kan en borger ikke tvinge den til at rejse passivitetssøgsmål, uden at det spillerum, der er en del af institutionens skønsbeføjelse, bringes i fare.

Appellen

10 I appelsagen har appellanterne for Domstolen nedlagt påstand dels om ophævelse af den appellerede dom og om annullation af afslaget på deres ansøgning om udfærdigelse af deres lønsedler for januar 1992, dels om, at Kommissionen tilpligtes at betale hver af sagsøgerne 50 000 BEF som godtgørelse for den ikke-økonomiske skade og at betale alle sagens omkostninger, herunder omkostningerne ved sagens behandling i første instans.

11 Kommissionen har påstået sig frifundet.

12 Til støtten for appellen har appellanterne påberåbt sig tre anbringender. Det første er Rettens tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 215, stk. 2 (nu artikel 288, stk. 2, EF), og af artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement. Appellanterne gør gældende, for det første at Chavane de Dalmassy-dommen blev afsagt på et tidspunkt, hvor man i Rådet behandlede et forslag til forordning fra Kommissionen gående ud på at fastsætte en justeringskoefficient for Karlsruhe, der var højere end den for Bonn gældende. Appellanterne anfører, at det først var efter afsigelsen af den nævnte dom, at der blev forelagt et nyt forslag til forordning om fastsættelse af en lavere justeringskoefficient for Karlsruhe.

Ifølge appellanterne fandt Retten fejlagtigt — da den ikke kunne tage hensyn til dette forhold ved afsigelsen af sin dom i Chavane de Dalmassy-sagen — at betingelserne efter artikel 44, stk. 1, litra c), i dens procesreglement ikke var opfyldt.

13 Appellanterne hævder for det andet, at Retten tilsidesatte traktatens artikel 215, stk. 2, ved at finde, at de ikke havde afgrænset deres tab i tilstrækkeligt omfang. De gør gældende, at traktaten, procesreglementet og retspraksis ikke kræver bevis for, at der foreligger en ulempe af rent økonomisk karakter, således som Rettens dom lader forstå. Ifølge appellanterne havde de i tilstrækkeligt omfang godtgjort i den sag, der førte til den appellerede dom, at de havde interesse i at opnå godtgørelse for deres ikke-økonomiske skade.

14 Det andet anbringende støttes på tilsidesættelse af traktatens artikel 176, retspraksis om anvendelsen af denne bestemmelse og den fejl ved fortolkningen af Chavane de Dalmassy-dommen, Retten gjorde sig skyldig i, da den fastslog, at Kommissionen ikke var pligtig at udstede nye lønsedler til sagsøgerne ved anvendelse af justeringskoefficienten for tjenestelandet, beregnet i forhold til leveomkostningerne i hovedstaden, så længe er ikke forelå nogen specifik justeringskoefficient for sagsøgernes tjenestested.

15 Det tredje anbringende støttes på tilsidesættelse af vedtægtens artikel 63, 64 og 65a. Appellanterne gør gældende, at Retten fejlagtigt antog, at de slet ikke, når der ikke forelå nogen specifik justeringskoefficient for tjenestestedet, kunne kræve anvendelse af justeringskoefficienten for Berlin.

Domstolens bemærkninger

16 Vedrørende de til støtte for appellen påberåbte anbringender skal der først foretages en behandling af det tredje anbringende.

Tredje anbringende

17 Appellanterne har gjort gældende, at der, når der ikke forelå nogen specifik justeringskoefficient for tjenestestedet, her Karlsruhe, skulle udstedes lønsedler på grundlag af justeringskoefficienten for hovedstaden. Ifølge appellanterne havde Kommissionen — efter sin beslutning om ifølge sin skønsbeføjelse ikke at rejse passivitetssøgsmål mod Rådet — pligt til på deres vederlag at anvende den justeringskoefficient, der var beregnet på grundlag af leveomkostningerne i Berlin.

18 Kommissionen har gjort gældende, at formålet med de justeringskoefficienter, der skal anvendes på tjenestemændenes vederlag og omhandles i vedtægtens artikel 64 og 65, er at sikre lige købekraft for samtlige tjenestemænd uanset tjenestested i overensstemmelse med princippet om ligebehandling. Hvis man fulgte appellanternes opfattelse, ville det ifølge Kommissionen være ensbetydende med en fordrejning af principperne om ligebehandling og om lige købekraft i relation til de i Tyskland tjenstgørende tjenestemænd, principper, som er selve grundlaget for begrebet justeringskoefficient.

19 Det må med Kommissionen fastslås, at det ifølge Domstolens faste praksis er formålet med vedtægtens artikel 64 og 65 i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet at sikre en opretholdelse af den samme købekraft for alle tjenestemænd i samme lønklasse- og trin, uanset tjenestested (jf. bl.a. dom af 19.11.1981, sag 194/80, Benassi mod Kommissionen, Sml. s. 2815, præmis 5, og af 23.1.1992, sag C-301/90, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 221, præmis

22). Som generaladvokaten har bemærket i punkt 101 i sit forslag til afgørelse, er det ubestridt, at leveomkostningerne i Karlsruhe i den omtvistede periode var klart lavere end leveomkostningerne i Berlin. Følgelig ville anvendelsen på vederlaget for de ansatte i Karlsruhe af en koefficient, beregnet på grundlag af leveomkostningerne i Berlin, være i strid med formålet med de ovennævnte vedtægtsartikler.

20 Det fremgår af de ovenstående bemærkninger, at Retten ikke har tilsidesat vedtægtens artikel 63-65a ved at fastslå, at sagsøgerne ikke kunne kræve anvendelse af justeringskoefficienten for Berlin på deres vederlag.

21 Appellanternes tredje anbringende må således forkastes.

22 Herefter skal det andet anbringende undersøges.

Andet anbringende

23 Retten fandt, at Chavane de Dalmassy-dommen pålagde Rådet to uadskillelige pligter, nemlig vedtagelsen af en specifik justeringskoefficient for Berlin og en anden for Karlsruhe. Appellanterne gør gældende, at Retten hermed tilsidesatte traktatens artikel 176 ved at fastslå, at Kommissionen ikke havde pligt til at udfærdige nye lønsedler under anvendelse af justeringskoefficienten for tjenestelandet, beregnet i forhold til leveomkostningerne i hovedstaden, når der ikke forelå nogen specifik justeringskoefficient for deres tjenestested. De finder, at Retten ikke uden at krænke Rådets skønsbeføjelse kunne pålægge dette at udstede en særlig forordning for Karlsruhe, idet Rådet måtte stå frit ved bedømmelsen af, om en sådan forordning var nødvendig i betragtning af de for Rådet foreliggende oplysninger.

24 Appellanterne tilføjer, at det påhvilede Kommissionen at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige for at opfylde Chavane de Dalmassy-dommen. I den forbindelse hævder de, at Kommissionen havde tre muligheder, nemlig at

— rejse passivitetssøgsmål mod Rådet med henvisning til, at ingen forordning var udstedt, skønt de legale betingelser herfor var opfyldt

— i forhold til sagsøgerne at anvende den for hovedstaden gældende justeringskoefficient

— i tilfælde af, at den fandt, at Chavane de Dalmassy-dommen frembød særlige vanskeligheder for opfyldelsen, indlede drøftelser med sagsøgerne med henblik på dels at forklare dem disse vanskeligheder, dels at søge at finde en løsning efter fælles aftale.

25 Kommissionen har bestridt appellanternes opfattelse. Den gør gældende, at Karlsruhe ubestrideligt var et af de steder, hvor der forelå en mærkbar afvigelse i købekraften i forhold til købekraften i hovedstaden. Henset til de to indbyrdes uadskillelige pligter, der blev antaget af Retten, gør Kommissionen gældende, at fastsættelsen af en specifik justeringskoefficient, der ville kunne afspejle leveomkostningerne i Karlsruhe, var et urokkeligt princip for Rådet fra det tidspunkt, hvor det indledte udarbejdelsen af en justeringskoefficient for Tyskland efter levestandarden i Berlin.

26 Det må, ved at lægge ratio fra Domstolens praksis til grund, bemærkes, at Rådet i medfør af vedtægtens artikel 65, stk. 2, skal fastslå, om der består en væsentlig forskel i leveomkostningerne mellem de forskellige tjenestesteder, og i påkommende tilfælde drage konsekvenserne heraf (jf. bl.a. dom af 6.10.1982, sag 59/81, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3329, præmis 32, og af 23.1.1992, Kommissionen mod Rådet, præmis 24). Herved må det fastslås, at Rådet ikke

har nogen skønsbeføjelse henset til, om det er nødvendigt at indføre en specifik justeringskoefficient for et tjenestested, såfremt leveomkostningerne som i sagen her er mærkbart lavere end i hovedstaden.

27 Med hensyn til den første af de tre muligheder, som ifølge appellanterne frembød sig for Kommissionen for at opfylde Chavane de Dalmassy-dommen, må det for det første bemærkes, at Retten korrekt i den appellerede doms præmis 99-103 fastslog, at sagsøgerne ikke kunne tvinge Kommissionen til at indlede et passivitetssøgsmål uden at bringe det spillerum, der er en del af Kommissionens skønsbeføjelse på dette område i henhold til EF-traktatens artikel 175 (nu artikel 232 EF), i fare (jf. i overensstemmelse hermed dom af 14.2.1989, sag 247/87, Star Fruit mod Kommissionen, Sml. s. 291, præmis 10-14).

28 Vedrørende den anden mulighed har Domstolen i nærværende doms præmis 20 fastslået, at det ville stride mod formålet med vedtægtens artikel 63-65a, såfremt man i forhold til appellanterne ville anvende den for hovedstaden, nemlig Berlin, fastsatte justeringskoefficient.

29 Med hensyn til den tredje mulighed, der frembød sig for Kommissionen, nemlig at indlede drøftelser med sagsøgerne vedrørende opfyldelsen af Chavane de Dalmassy-dommen, udtales, at Retten korrekt i den appellerede doms præmis 74 konkluderede, at Kommissionen ikke havde mulighed for at anvende en anden justeringskoefficient på sagsøgernes vederlag end den, der var fastsat i de gældende regler, så længe Rådet ikke havde vedtaget nogen forskrift. Denne manglende mulighed udgjorde, som af Retten fastslået, uomtvisteligt en »særlig vanskelighed« for opfyldelsen af dommen i Chavane de Dalmassy-sagen, hvorfor det måtte påhvile vedkommende institution over for den berørte part at træffe enhver foranstaltning, som er egnet til på rimelig måde at kompensere for den ulempe, der for de pågældende var en følge af den annullerede afgørelse (jf. dom af 9.8.1994, sag C-412/92 P, Parlamentet mod Meskens, Sml. I, s. 3757, præmis 28). Retten fastslog derfor korrekt i præmis 75, at en sådan ulempe ikke var blevet bevist, eftersom det var ubestridt, at sagsøgerne i løbet af perioden fra januar 1992 til den 1. juli 1994 generelt havde opnået, at der blev anvendt en

højere justeringskoefficient på deres vederlag end den, de ville have opnået, hvis Rådet allerede tidligere havde ændret de gældende regler.

30 Det følger af de ovenstående bemærkninger, at Retten ikke tilsidesatte traktatens artikel 176 ved at fastslå, at sagsøgernes krav klart gik videre end deres rettigheder efter denne bestemmelse, hvorfor det andet anbringende må forkastes.

31 Herefter skal der tages stilling til det første anbringende.

Første anbringende

32 Appellanterne har gjort gældende, at Chavane de Dalmassy-dommen blev afsagt på et tidspunkt, hvor man i Rådet arbejdede på et forslag til forordning fra Kommissionen om at fastsætte en justeringskoefficient for Karlsruhe, som var højere end koefficienten for Bonn. De noterer, at der først efter afsigelsen af nævnte dom fremkom et nyt forslag til forordning, nemlig om at fastsætte en justeringskoefficient, der var lavere for Karlsruhe. De finder, at Retten ved sin afsigelse af dommen i Chavane de Dalmassy-sagen ikke kunne tage hensyn til dette element.

33 Appellanterne gør ligeledes gældende, at Retten tilsidesatte traktatens artikel 215, stk. 2, ved at fastslå, at de ikke i tilstrækkelig grad havde afgrænset deres tab. De hævder, at traktaten, procesreglementet og retspraksis ikke kræver bevis for, at der foreligger en rent økonomisk ulempe, således som Rettens dom lader

forstå. Det er deres opfattelse, at Kommissionen har holdt dem i en tilstand af usikkerhed og manglende forståelse ved ikke at udfærdige nye lønsedler for perioden fra januar 1992 til juni 1994 på trods af Chavane de Dalmassy-dommen. Appellanterne gør gældende, at de har ansat deres ikke-økonomiske skade efter billighed ved at tage hensyn til rækken af Kommissionens fejl, og at deres interesse i at opnå godtgørelse for den ikke-økonomiske skade blev fyldestgørende bevist under den sag, der førte til den appellerede dom.

34 Kommissionen har gjort gældende, at sagsøgernes mål efter afsigelsen af Chavane de Dalmassy-dommen reelt var til deres fordel blot at få forlænget virkningen af justeringskoefficienten fra Berlin fra oktober måned 1991. Ifølge Kommissionen er det vel korrekt, at Retten i denne doms præmis 56 fastslog, at Rådet ikke var berettiget til at fastsætte en foreløbig justeringskoefficient for Tyskland på grundlag af leveomkostningerne i en anden by end hovedstaden, men den supplerede sin bedømmelse ved at udtale i samme præmis, at Rådet under disse omstændigheder burde have fastsat en justeringskoefficient for Tyskland — i givet fald foreløbigt — på grundlag af leveomkostningerne i Berlin og specifikke justeringskoefficienter — i givet fald ligeledes foreløbigt — for de forskellige tjenestesteder i landet, for hvilke der var blevet konstateret væsentlig afvigelse i købekraften i forhold til leveomkostningerne i hovedstaden.

35 Ifølge Kommissionen var appellanterne i Karlsruhe begunstiget af en højere justeringskoefficient end den, de havde kunnet gøre krav på, såfremt Rådet havde godkendt Kommissionens forslag om rettelse, på grundlag af de statistiske data indsamlet af De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor. Heraf udleder Kommissionen, at appellanterne ikke har grundlag for at hævde, at de har lidt økonomisk skade. Vedrørende den ikke-økonomiske skade erkender Kommissionen, at den kan ansættes efter billighed. Imidlertid skal der foreligge et tab. Da appellanterne ifølge appelindstævnte ikke har været i stand til at godtgøre et sådant tab, har Retten således ikke begået en retlig fejl.

36 Indledningsvis må det fastslås, at det, for at bedømme appellanternes interesse i nærværende sag, må klarlægges, om det hævdede tab forelå på tidspunktet for sagsanlægget, henset til den retsstilling, der fulgte af ændringerne som følge af Chavane de Dalmassy-dommen.

37 Hvad angår det økonomiske tab bemærkes, at appellanterne ikke har bestridt de af Kommissionen fremlagte tal, hvorefter leveomkostningerne i Karlsruhe i løbet af den pågældende periode generelt var lavere end i Bonn. Heraf følger, at appellanterne i og med, at man på deres vederlag anvendte en justeringskoefficient beregnet med henvisning til leveomkostningerne i Bonn, i stedet for at anvende en specifik koefficient for Karlsruhe, opnåede en lille økonomisk fordel. Heraf følger, at appellanterne ikke har lidt noget økonomisk tab. Hvad angår det ikke-økonomiske tab må det fastslås, at det klart fremgår af den appellerede doms præmis 77-81, at Retten på intet tidspunkt har antaget, hverken udtrykkeligt eller stiltiende, at alene en økonomisk ulempe kan medføre erstatning i form af kompensationsgodtgørelser. Retten anførte blot, at for at opfylde disse krav må en stævning med påstand om erstatning af det tab, der er forvoldt af en fællesskabsinstitution, indeholde de elementer, som bl.a. gør det muligt at klarlægge det tab, som sagsøgeren påstår at have lidt, samt tabets karakter og størrelse. Da appellanterne ikke har fremlagt sådanne elementer, har Retten derfor med føje fastslået — henset til det forhold, at sagsøgernes erstatningssøgsmål ikke opfyldte betingelserne ifølge den nævnte bestemmelse i Rettens procesreglement — at erstatningspåstanden, som fremsat under påberåbelse af et ikke-økonomisk tab, måtte afvises fra påkendelse.

38 Appellanternes første anbringende må herefter forkastes.

39 Af samtlige ovenstående betragtninger følger, at appellen må forkastes i det hele.

Sagens omkostninger

40 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, som i medfør af artikel 118 finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, kan Domstolen træffe afgørelse om, at medlemsstaterne og institutionerne, der er indtrådt i en sag, skal bære deres egne omkostninger. Da Kommissionen ikke har nedlagt påstand om, at appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da appellanterne har tabt sagen, bør hver part bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) Appellen forkastes i det hele.

2) **Christos Apostolidis m.fl., Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og Rådet for Den Europæiske Union bærer deres egne omkostninger.**

Kapteyn Hirsch Murray

Ragnemalm Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. oktober 1999.

R. Grass

Justitssekretær

P.J.G. Kapteyn

Formand for Sjette Afdeling