# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 7. november 1991 *

*Hr. præsident,*
*De herrer dommere,*

1. Kommissionen har i denne sag nedlagt påstand om delvis annullation i medfør af EØF-Traktatens artikel 173 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). Kommissionen har kun påstået forordningen annulleret, for så vidt der ikke herved er blevet fastsat en særlig justeringskoefficient for lønningerne til det personale, der gør tjeneste i München.

## Sagens baggrund

2. Kommissionen og Rådet har i nogen tid været uenige om, hvorvidt der bør fastsættes en særlig justeringskoefficient for München, hvorimod det synes ubestridt, at leveomkostningerne i München er betydeligt højere end i resten af Tyskland (med undtagelse af Berlin). Som led i proceduren vedrørende den årlige regulering af lønningerne foreslog Kommissionen i juni 1989, at der blev fastsat en særlig justeringskoefficient for München, men Rådet fulgte ikke dette forslag. I juni 1990 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til en forordning omfattende tre spørgsmål, nemlig: a) en generel korrigering af EF-tjenestemændenes lønninger, b) en tilpasning af justeringskoefficienterne for visse lande og c) en fastsættelse af en særlig justeringskoefficient for München. Det fremgik af drøftelsen af forslaget i De Faste Repræsentanters Komité, at der var et kvalificeret flertal på de to første punkter, og at ingen delegationer støttede forslagets tredje led. Kommissionen accepterede derfor at udskille det tredje spørgsmål og forelægge et særskilt forslag på dette punkt, som ikke blev fulgt af Rådet, mens der med hensyn til de to andre spørgsmål skete en vedtagelse ved den anfægtede forordning.

3. Det er værd herudover at bemærke, at den manglende fastsættelse af en særlig justeringskoefficient for München førte til, at en række tjenestemænd, der gjorde tjeneste i München, anlagde sag mod Kommissionen ved Retten i Første Instans. Sag T-134/89, Hettrich, blev afvist af Retten i Første Instans, og en appelsag verserer nu for Domstolen. Behandlingen af sag T-22/90, Brambilla, ved Retten i Første Instans er endnu ikke afsluttet.

* Originalsprog: engelsk.

**De relevante bestemmelser og den relevante retspraksis**

4. Tjenestemandsvedtægtens artikel 64 lyder således:

»Tjenestemandens vederlag udtrykt i belgiske francs, skal efter fradrag af de beløb, der tilbageholdes i henhold til denne vedtægt eller gennemførelsesforordninger til denne, korrigeres med en koefficient, der er over, under eller lig med 100%, afhængig af de forskellige tjenestesteders levevilkår.

Disse koefficienter fastsættes af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen i henhold til artikel 48, stk. 2, andet afsnit, første led, i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og til artikel 118 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab. 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%.«

5. Tjenestemandsvedtægtens artikel 65 indeholder følgende bestemmelser:

»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 ... 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 sin afgørelse i henhold til artikel 148, stk. 2, andet afsnit, første led, i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og artikel 118 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab.«

6. 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) indeholder følgende bestemmelser:

» *Udviklingen i leveomkostningerne*

De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor udarbejder i samarbejde med medlemsstaternes nationale kontorer de fælles indekser, der gør det muligt at måle udvik-

lingen i de prisstigninger, som rammer Fællesskabets tjenestemænd på de forskellige tjenestesteder og således at ajourføre de geografiske korrektionskoefficienter i vedtægtens artikel 64.

Hvert femte år undersøger De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor i samarbejde med medlemsstaternes statistiske kontorer, 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 tjenesteder, når objektive faktorer viser, at der er risiko for væsentlige fordrejninger i forhold til de data, som er indsamlet i den pågældende medlemsstats hovedstad.«

7. Tjenestemandsvedtægtens artikel 64 og 65 har givet anledning til en række retssager. Forholdet mellem de to bestemmelser er af Domstolen blevet beskrevet på følgende måde i dommen i sag 194/80, Benassi mod Kommissionen (Sml. 1981, s. 2815):

»... den justeringskoefficient, der nævnes i vedtægtens artikel 64, [skal] sikre alle tjenestemænd et vederlag med samme købekraft uanset tjenestested. Derimod fremtræder justeringskoefficienten i artikel 65 som et instrument, Rådet kan anvende ved tilpasningen af vederlagene for alle Fællesskabernes tjenestemænd og øvrige ansatte.«

8. Indholdet af begrebet »tjenestested« i artikel 64 blev klargjort i en række domme, der blev afsagt i 1982. I dommen i sag 158/79, Roumengous Carpentier mod Kommissionen (Sml. s. 4379), udtalte Domstolen f. eks., at

»... for at overholde reglen i vedtægtens artikel 64, hvorefter der skal tages hensyn til de forskellige 'tjenestesteders' levevilkår, bør det pågældende udtryk... forstås på en sådan måde, at det ikke kun angiver medlemsstaternes hovedstæder, men de konkrete steder, hvor et tilstrækkeligt stort antal tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskaberne gør tjeneste«.

I den nævnte række af domme fastslog Domstolen, at fællesskabsinstitutionerne havde været forpligtet til at fastsætte en særlig justeringskoefficient for personalet ved Det Fælles Forskningscenter i Ispra i provinsen Varese, hvor leveomkostningerne var 2,76% højere end i Rom.

**Genstanden for sagen**

9. Før jeg går over til en drøftelse af sagens realitet, er det nødvendigt at tage stilling til et formelt spørgsmål vedrørende karakteren af den omtvistede forordning, som Rådet har rejst. Rådet anfægter, at Kommissionen påstår forordning nr. 2258/90 annulleret, for så vidt der ikke herved er blevet fastsat nogen særlig justeringskoefficient for München. Det er rigtigt, at Kommissionens op-

rindelige forslag omfattede en fastsættelse af en særlig justeringskoefficient for München, men denne del af forslaget blev udskilt under forløbet af lovgivningsproceduren og fremsat som et særskilt forslag. Denne udskillelse fandt sted, fordi det blev klart, at skete dette ikke, risikerede hele forslaget at blive afvist. Ifølge Rådet burde annullationssøgsmålet rettes mod beslutningen om ikke at vedtage det særlige forslag om en justeringskoefficient for München i stedet for mod den forordning, der endelig blev udstedt. Til støtte herfor henviser Rådet til mødeprotokollen fra dets 1423. samling, der klart omtaler to selvstændige forslag. Rådet gør ikke gældende, at den angivelige mangel med hensyn til søgsmålets form bør føre til, at sagen afvises, men mener dog, at mangelen »for god ordens skyld« bør afhjælpes.

10. Jeg behøver ikke at opholde mig længe ved Rådets indsigelse. Det er ubestrideligt, at det kommissionsforslag, der til slut førte til udstedelsen af forordning nr. 2258/90, indeholdt bestemmelse om en fastsættelse af en særlig justeringskoefficient for München, og at denne del af forslaget ved afslutningen af lovgivningsproceduren var sporløst forsvundet. Tidspunktet for og årsagerne til bortfaldet i forordningsudkastet af bestemmelserne om en særlig justeringskoefficient for München er uden relevans for det, Domstolen skal tage stilling til, og det er underordnet, hvorvidt annullationssøgsmålet er rettet mod det forhold, at den udstedte forordning ikke indeholdt bestemmelse om en sådan justeringskoefficient, eller mod den omstændighed, at der ikke blev truffet bestemmelse om denne justeringskoefficient i en selvstændig retsakt. Det eneste problem, Domstolen skal tage stilling til, er, hvorvidt Rådet efter at være blevet forelagt Kommissionens forslag var forpligtet til at fastsætte en særlig justeringskoefficient for München.

11. Man kunne bemærke, at Rådet ikke har rejst indsigelse mod, at Kommissionen har anlagt sag i form af et annullationssøgsmål på grundlag af Traktatens artikel 173, selv om sagen i det væsentlige angår den omhandlede passivitet fra Rådets side, i hvilken forbindelse en sag i medfør af artikel 175 måske kan forekomme mere oplagt. Efter min opfattelse er det med rette, at sagen er anlagt på grundlag af artikel 173. En sag i medfør af artikel 175, der kun kan indbringes, efter at den pågældende institution forinden er blevet opfordret til at træffe en beslutning og har undladt at tage stilling hertil, savner grundlag i et tilfælde som det foreliggende, hvor Rådet har truffet en beslutning, men en beslutning, der angiveligt er retsstridig derved, at Rådet har undladt at vedtage en del af Kommissionens forslag. I et sådant tilfælde er forholdet det, at selv om det må anses for usædvanligt at søge at opnå en annullation af en forordning, for så vidt denne ikke indeholder nærmere angivne bestemmelser, vil indsigelser herimod kun kunne være af rent formel art. I realiteten er problemet det samme, uanset om en forordning er retsstridig, fordi den indeholder nærmere angivne bestemmelser, eller fordi den ikke gør det. I denne sag gøres det gældende, at den anfægtede forordning, der finder anvendelse på alle EF-ansatte, indebærer en forskelsbehandling af de EF-ansatte, der gør tjeneste i München. Om dette er resultatet af en særlig bestemmelse eller af mangelen på denne, er uden betydning. I begge tilfælde kan selve den pågældende forordning efter min opfattelse anfægtes ved Domstolen. Jeg mener således, at Domstolen kan antage en sådan sag til realitetsbehandling på grundlag af Traktatens artikel 173, og at den — såfremt den finder, at søgsmålet er berettiget — kan annullere forordningen, for så vidt denne ikke indeholder de pågældende bestemmelser. Der ligger da heller ikke noget ganske nyt i at annullere en retsakt, for så vidt denne ikke indeholder en nærmere angivet bestemmelse, jf. f.eks. dommen i sag 346/85, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (Sml. 1987, s. 5197).

Sagens realitet

12. Kommissionen har fremsat fire selvstændige anbringender: a) tilsidesættelse af tjenestemandsvedtægtens artikel 64, b) tilsidesættelse af forpligtelsen til at angive begrundelsen for den anfægtede retsakt, c) tilsidesættelse af regler, som Rådet selv har opstillet for sin virksomhed, og d) tilsidesættelse af det almindelige princip om forbud mod forskelsbehandling.

13. Da artikel 64 er baseret på princippet om forbud mod forskelsbehandling (idet formålet med bestemmelsen er at sikre, at tjenestemænd råder over den samme købekraft, uanset tjenestested), må det være logisk at undersøge det første og det fjerde anbringende under ét.

14. Kommissionen har under henvisning til de relevante bestemmelser og den tidligere nævnte retspraksis (punkt 4-8) gjort gældende, at to betingelser skal være opfyldt for, at der skal fastsættes en særlig justeringskoefficient for et andet tjenestested end den pågældende hovedstad:

a) et tilstrækkeligt stort antal tjenestemænd eller øvrige ansatte ved Fællesskaberne skal gøre tjeneste det pågældende sted

b) (jeg foretager her en omskrivning) der skal være en betydelig forskel i leveomkostningerne.

Rådet har udtrykkeligt tilsluttet sig denne opfattelse.

15. Parterne er også enige om, at det andet af de nævnte to kriterier er opfyldt i det foreliggende tilfælde. På dette punkt kan der da heller ikke være megen tvivl. Det fremgik af prisundersøgelser gennemført af De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor i samarbejde med Statistisches Bundesamt, at leveomkostningerne i München i slutningen af 1987 var 8% højere end i Bonn, der dengang var — og i en stor del af den for sagen relevante periode vedblev at være — Forbundsrepublikkens hovedstad. Kommissionen har anført, at der for nylig er blevet indført en særlig justeringskoefficient for Culham, nærmere bestemt på 99,3 i forhold til 103,9 for London, og for Berlin, nærmere bestemt på 109 i forhold til 99,3 for Bonn. Hertil kommer, at Domstolen i dommen i Roumengous Carpentier-sagen og de øvrige hermed forbundne domme antog, at en forskel på 2,76% var tilstrækkelig til at begrunde en fastsættelse af en særlig justeringskoefficient. Det er efter min opfattelse uden betydning, at Domstolen herved henviste til tjenestemandsvedtægtens artikel 65, stk. 2, og ikke — således som man måske kunne have forventet — til artikel 64.

16. Striden mellem parterne drejer sig om anvendelsen af det første af de to nævnte kriterier, dvs. kravet om, at et tilstrækkeligt stort antal tjenestemænd eller øvrige ansatte ved Fællesskaberne skal gøre tjeneste på det pågældende tjenestested, før der består en forpligtelse til at fastsætte en særlig justeringskoefficient for dette. Begge parter har henvist til en administrativ praksis, hvorefter 50 tjenestemænd eller øvrige ansatte er blevet anset for tilstrækkeligt til at begrunde en fastsættelse af en særlig justeringskoefficient. Jeg vil omtale denne praksis som »50 personer-reglen«. Selv om der i denne sag på det relevante tidspunkt kun var 16 tjene-

stemænd og øvrige ansatte ved Fællesskaberne, som gjorde tjeneste i München, fandt Kommissionen alligevel, at der burde fastsættes en særlig justeringskoefficient for München, idet denne også ville gælde for omkring 100 lærere ved Europaskolen i München. Selv om sådanne lærere ikke har status som EF-ansatte, tilpasses deres lønninger på grundlag af de for EF-ansatte fastsatte justeringskoefficienter efter en beslutning fra Europaskolernes »Øverste Råd«. Kommissionen har endvidere henvist til personalet ved Den Europæiske Patentmyndighed. Dette personales lønninger vil ikke blive berørt af, at der fastsættes en justeringskoefficient for EF-tjenestemænd, men Kommissionen finder disse embedsmænds tilstedeværelse i München for relevant for så vidt angår spørgsmålet om det antal personer, der statistisk bør inddrages, idet forbrugsmønsteret hos medarbejderne ved Den Europæiske Patentmyndighed ligner forbrugsmønsteret hos EF-tjenestemænd, således at der var tale om et tilstrækkeligt stort antal personer med de relevante indkomstforhold til, at der kunne gennemføres en undersøgelse vedrørende leveomkostningerne.

17. Kommissionen gør gældende, at 50 personer-reglen aldrig er blevet anset som udtryk for en bindende retlig norm. Ifølge Kommissionen må hensynet til den individuelle tjenestemands ret til det samme vederlag, uanset tjenestested, afvejes i forhold til omkostningerne og byrderne ved at gennemføre prisundersøgelser med henblik på at undersøge, om leveomkostningerne på et tjenestested er væsentligt højere end i hovedstaden. De to kriterier — dvs. spørgsmålet om det antal personer, der gør tjeneste et bestemt sted, og spørgsmålet om, i hvilket omfang leveomkostningerne dér er højere end leveomkostningerne i hovedstaden — må begge inddrages. En særlig stor forskel i leveomkostningerne vil kunne begrunde en fastsættelse af en særlig justeringskoefficient, også selv om færre end 50 EF-ansatte vil blive berørt heraf (i hvert fald når justeringskoefficienten rent faktisk vil få betydning for andre personer som f.eks. lærere ved den pågældende Europaskole, således at det samlede antal berørte personer når op over grænsen på 50). Tilsvarende kan en særlig justeringskoefficient være begrundet i tilfælde, hvor forskellen i leveomkostningerne er betydeligt mindre, såfremt det antal personer, der berøres, er meget stort.

18. Rådet gør gældende, at selv om 50 personer-reglen aldrig blev formelt fastsat i en retsforskrift, var den ikke desto mindre udtryk for en praksis, som begge institutioner anerkendte, og som Kommissionen henviste til, da den afviste klagerne fra tjenestemændene i München. Kommissionen er ikke fremkommet med nogen overbevisende argumenter til støtte for, at den etablerede praksis burde fraviges i det foreliggende tilfælde. Navnlig savner det grundlag, at lærerne ved Europaskolen i München burde inddrages i forbindelse med 50 personer-reglen, idet de ikke er EF-ansatte. Det er rigtigt, at tjenestemandsvedtægtens artikel 64 er baseret på ligebehandlingsprincippet, for så vidt formålet med bestemmelsen er at sikre, at EF-ansatte råder over den samme købekraft, uanset tjenestested. Men man må stille spørgsmålstegn ved, om det er muligt at sikre en fuldstændig ligebehandling på dette område. Med henvisning til generaladvokat Capotorti's forslag til afgørelse i Roumengous Carpentier-sagen og de hermed forbundne sager (Sml. 1982, s. 4379, på side 4412 f.) gør Rådet gældende, at fællesskabslovgiver blot er forpligtet til at sikre, »at der er en væsentlig og rimelig overens-

stemmelse, og at man således [kan anerkende] eventuelle mindre forskelle«.

19. Min stillingtagen til disse spørgsmål er følgende: For det første mener jeg for det tilfælde, at 50 personer-reglen måtte være et gyldigt kriterium, at dette ikke kan anses for opfyldt i denne sag, for så vidt kun 16 EF-ansatte gjorde tjeneste i München på det pågældende tidspunkt. I modsætning til, hvad Kommissionen har givet udtryk for, kan jeg ikke se, hvorledes det er muligt i forbindelse med denne regel at inddrage lærerne ved Europaskolen i München. Det kan godt være, at disse personer som anført af Kommissionen indirekte ville have draget fordel af en justeringskoefficient fastsat for EF-ansatte i München, som følge af de retsregler, der regulerer deres ansættelsesforhold. Men dette ændrer ikke noget ved, at de ikke er EF-ansatte. Der kan fremføres argumenter for at anse lærere ved Europaskolerne i Bruxelles og Luxembourg som EF-ansatte i visse henseender, da disse skoler blev oprettet med henblik på at undervise børn af EF-ansatte, men det samme er ikke tilfældet med skolen i München, der ikke kan være blevet oprettet med det formål at uddanne børn af de 16 EF-ansatte, der gør tjeneste i München.

20. Kommissionen har herudover henvist til tilstedeværelsen i München af personalet ved Den Europæiske Patentmyndighed og herved anført, at disse embedsmænds lønninger og forbrugsmønster kan sammenlignes med, hvad der gælder EF-ansatte. Disse personer betød derfor, at der i München var et statistisk set tilstrækkeligt stort antal personer til, at det var muligt nøjagtigt at foretage en ansættelse af leveomkostningerne for EF-ansatte. Jeg finder heller ikke dette argument overbevisende. Er 50 personer-reglen et gyldigt kriterium, skyldes dette, at de administrative byrder, der er forbundet med at foretage en ansættelse af leveomkostningerne et bestemt sted, ikke vil kunne retfærdiggøres, såfremt antallet af personer ligger under 50. Reglen blev ikke opstillet, fordi det statistisk er umuligt at foretage en nøjagtig ansættelse af leveomkostningerne et sted, hvor færre end 50 internationale embedsmænd gør tjeneste. Dette fremgår af, at der som anført af Kommissionen fastsættes justeringskoefficienter for byer i ikke-medlemsstater, hvor kun ganske få EF-ansatte gør tjeneste. Sådanne byer kan ikke alle antages at være sæde for en international institution, der har et personale, som er tilstrækkeligt stor til, at der kan foretages en nøjagtig sammenligning.

21. Selv om Kommissionen har søgt at få sit standpunkt med hensyn til München til at harmonere med 50 personer-reglen, er det egentlige spørgsmål i denne sag efter min opfattelse, hvorvidt denne regel er gyldig.

22. Det må antages, at Kommissionen har udledt 50 personer-reglen (som Rådet har accepteret) af Domstolens domme i Roumengous Carpentier-sagen og de hermed forbundne sager. Som bekendt udtalte Domstolen heri, at henvisningen til »tjenestesteder« i tjenestemandsvedtægtens artikel 64 skal forstås således, at begrebet »ikke kun angiver medlemsstaternes hovedstæder, men de konkrete steder, hvor et tilstrækkeligt stort antal tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskaberne gør tjeneste«. Selv om reglen tilsyneladende er blevet anvendt

af Kommissionen og Rådet i næsten ti år og er blevet benyttet som grundlag for at afvise klager fra tjenestemænd, kan reglen efter min opfattelse på ingen måde antages at være bindende for fællesskabslovgiver. Reglen er blot udtryk for en praksis, som institutionerne kan — eller endog skal — fravige, såfremt omstændighederne kræver det.

23. Det er rigtigt, at Domstolen i en række tilfælde har udtalt, at har institutionerne vedtaget interne retningslinjer for deres administrative praksis i personalespørgsmål, kan de ikke fravige disse, medmindre de angiver særlige grunde, jf. f.eks. dommen i sag 190/82, Blomefield mod Kommissionen (Sml. 1983, s. 3981, på s. 3993). Men Domstolen har begrundet dette med, at ligebehandlingsprincippet i modsat fald ville blive tilsidesat. I det foreliggende tilfælde er spørgsmålet, hvorvidt netop anvendelsen af den pågældende regel ville indebære en tilsidesættelse af dette princip. Hertil kommer, således som Domstolen bemærkede i domme i Blomefield-sagen, at retningslinjer af den nævnte art under ingen omstændigheder må medføre en fravigelse af tjenestemandsvedtægtens bestemmelser.

24. Det er efter min opfattelse åbenbart, at en anvendelse af 50 personer-reglen i hvert fald under visse omstændigheder vil medføre, at ligebehandlingsprincippet tilsidesættes. Som Domstolen gjorde det klart i dommen i Benassi-sagen, er tjenestemandsvedtægtens artikel 64 baseret på dette princip. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at EF-ansattes faktiske vederlag ikke er forskelligt, alt efter tjenestestedet. Men er dette grundlaget for artikel 64, kan jeg vanskeligt se, at 50 personer-reglen kan være begrundet under omstændigheder, hvor reglen resulterer i vilkår, der er væsentligt forskellige. Jeg finder det ganske uholdbart, at en individuel tjenestemands ret til at påberåbe sig ligebehandlingsprincippet skulle forudsætte, at han må dele skæbne som udsat for forskelsbehandling med mindst 49 andre tjenestemænd.

25. Det er rigtigt, at en læsning af Domstolens dom i Roumengous Carpentier-sagen kan give det indtryk, at der kun består en forpligtelse til at fastsætte særlige justeringskoefficienter for tjenestesteder, hvor et betragteligt antal personer gør tjeneste. Men det kan efter min opfattelse ikke antages, at Domstolens hensigt var at opstille en streng regel på dette punkt, eller at skabe grundlag for en praksis, hvorefter der uden videre fastsættes en særlig justeringskoefficient for et tjenestested, hvor 50 eller flere tjenestemænd gør tjeneste, i alle tilfælde, hvor der er en registrerbar forskel med hensyn til leveomkostningerne, samtidig med at det under alle omstændigheder er udelukket at fastsætte en særlig justeringskoefficient for et tjenestested, hvor færre end 50 tjenestemænd gør tjeneste, også selv om forskellen i leveomkostningerne er meget væsentlig. Jeg mener heller ikke, at generaladvokat Capotorti med sine bemærkninger om »en væsentlig og rimelig overensstemmelse« og om anerkendelse af »eventuelle mindre forskelle« var af den opfattelse, at det ville være lovligt at udsætte tjenestemænd på visse tjenestesteder for grov forskelsbehandling, når blot der er tale om et lille antal. Han mente blot, at der i forbindelse med tjenestemandsvedtægtens artikel 64 kan ses bort fra mindre forskelle i leveomkostningerne, uden at ligebehandlingsprincippet derved tilsidesættes. Som han anførte i samme afsnit, har fællesskabslovgiver ikke tilsigtet en retsstilling, hvorefter »lønningerne er fuldstændig identiske«. Endvidere anså han den forskel på 2,76%, som der var spørgsmål om i det pågældende tilfælde, som en væsentlig forskel, og Domstolen var af samme opfattelse (præmis 22 i dommen).

Min opfattelse er den, at mens det kan være lovligt at se bort fra en relativ lille forskel, når meget få personer berøres, må man ikke desto mindre på et tidspunkt komme dertil, hvor en forskel er så stor, at den ikke kan tolereres, uanset antallet af personer, som berøres.

26. I denne sag er det ubestridt, at leveomkostningerne i München var 8% højere end leveomkostningerne i Bonn. Resultatet blev, at 16 tjenestemænd, som gjorde tjeneste i München, rådede over en købekraft, der var 8% mindre end købekraften for de tjenestemænd, som gjorde tjeneste i Bonn, Bruxelles, Luxembourg eller et hvilket som helst andet sted, for hvilket der var fastsat en særlig justeringskoefficient. Når henses til omfanget af den nævnte forskel, var Rådet efter min opfattelse forpligtet til at gribe ind ved at fastsætte en særlig justeringskoefficient for München for at forhindre, at disse 16 tjenestemænd blev udsat for grov forskelsbehandling. Argumenter vedrørende en uforholdsmæssig stor administrativ byrde ved at skulle gennemføre undersøgelser vedrørende leveomkostningerne for et relativt lille antal personer kan have nogen vægt under normale omstændigheder, men der kan ikke længere tages hensyn til sådanne argumenter, når det er notorisk, at der er en stor forskel i leveomkostningerne.

## Sammenfatning

27. Det følger heraf, at Kommissionen bør gives medhold, uden at det er nødvendigt at undersøge det andet og det tredje anbringende, og at den anfægtede forordning bør annulleres, for så vidt der herved ikke er blevet fastsat en særlig justeringskoefficient for München. Den yderligere nedlagte påstand om, at der træffes bestemmelse om, at forordningens retsvirkninger skal stå ved magt, indtil en ny forordning er blevet udstedt, er efter min opfattelse overflødig. Såfremt Domstolen blot annullerer forordningen, for så vidt den ikke indeholder en nærmere angivet bestemmelse, må det logisk følge heraf, at de ved forordningen indførte bestemmelser under alle omstændigheder fortsat vil have retsvirkninger. Endelig bemærker jeg, at da ingen af parterne har nedlagt nogen påstand om sagsomkostningerne, bør de hver bære deres egne omkostninger.

28. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at Domstolen:

»1) annullerer Rådets forordning 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, for så vidt der ikke herved er blevet fastsat en særlig justeringskoefficient, som finder anvendelse på lønningerne til det personale, der gør tjeneste i München

2) træffer bestemmelse om, at hver part skal bære sine egne omkostninger.«