DOMSTOLENS DOM (FØRSTE AFDELING)
AF 19. JANUAR 1984 [1]

# Ivar Andersen m.fl.
# mod Rådet for De europæiske Fællesskaber

»Tjenestemænd — justering af lønskalaen«

Sag 260/80

Sammendrag

1. *Tjenestemænd — søgsmål — søgsmålsinteresse — annullationssøgsmål til prøvelse dels af klagens afvisning dels af den retsakt, som indeholder klagepunkter — antagelse til realitetsbehandling*
   *(Tjenestemandsvedtægten, art. 90 og 91)*

2. *Tjenestemænd — løn — ny tilpasningsmetode — indsættelse af justeringskoefficienterne i løntabellerne — justering af de i forbindelse hermed opståede forvridninger — Rådets forordning nr. 160/80 — ulovlighedsindsigelse — afvisning*

I sag 260/80,

IVAR ANDERSEN M.FL., tjenestemænd ved generalsekretariatet under Rådet for De europæiske Fællesskaber, ved advokat Georges Vandersanden, Bruxelles, og med valgt adresse hos advokat Janine Biver, 2, rue Goethe, Luxembourg,

sagsøgere,

mod

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved advokat R. O. Dalcq og advokat M. Grossmann, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos H. J. Pabbruwe, direktør for Den europæiske Investeringsbanks juridiske tjeneste, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

sagsøgt,

1 — Processprog: Fransk.

hvori der er nedlagt påstand om annullation af den af generalsekretariatet under Rådet for De europæiske Fællesskaber den 7. oktober 1980 trufne beslutning om udtrykkeligt at afvise sagsøgernes klage over Rådets beslutning om at afregne deres pekuniære rettigheder på grundlag af Rådets forordning nr. 160/80 af 21. januar 1980 om ændring af vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber samt ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne (EFT L 20, s. 1),

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden T. Koopmans, dommerne A. O'Keeffe og G. Bosco,

generaladvokat: S. Rozès
justitssekretær: referendar A. W. H. Meij

afsagt følgende

## DOM

## Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

### I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. I henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 65, stk. 1, undersøger Rådet hvert år lønningsniveauet for tjenestemændene og de øvrige ansatte i Fællesskaberne, hvorefter der eventuelt træffes afgørelse om tilpasning af vederlagene.

Vedtægtens artikel 64 bestemmer, at vederlaget skal korrigeres med en koefficient, som er afhængig af de forskellige tjenestesteders levevilkår. I henhold til artikel 65, stk. 2, træffer Rådet, i tilfælde af en væsentlig ændring i leveomkostningerne, inden for en frist på højst to måneder afgørelse om tilpasning af justeringskoefficienten.

Rådet vedtog på sin samling den 29. juni 1976 en ny metode for tilpasning af

vederlagene for tjenestemænd og de øvrige ansatte i Fællesskaberne.

Det fremgår af sagen, at formålet med den nye tilpasningsmetode blandt andet var at indarbejde justeringskoefficienten, som dengang androg 148,7 for Belgien og Luxembourg, i grundlønstabellerne. Hvis der ikke samtidig blev truffet særlige foranstaltninger, ville en sådan indsættelse af justeringskoefficienten have medført en nedsættelse af nettovederlaget, da den således forhøjede grundløn ligeledes danner grundlag for beregning af skatterne til Fællesskabet og andre obligatoriske fradrag.

For at råde bod herpå havde personalerepræsenterne under de forhandlinger med Rådet, som fandt sted inden vedtagelsen af den nye metode, foreslået, at den skattepligtige del af vederlaget justeres ikke blot med den nye justeringskoefficient, som skulle fastsættes, men ligeledes med den indarbejdede justeringskoefficient. Yderligere havde personalerepræsentanterne henledt opmærksomheden på risikoen for, at det forhold, at justeringskoefficienterne indarbejdes, kan føre til skævheder, hvis man som udgangspunkt tager den tjenestemand, som er dårligst stillet, nemlig den ugifte tjenestemand, der har krav på diverse tillæg. Rådet har dog anvendt en anden metode for at undgå en nedsættelse af nettovederlagene, uden at skatteskalaens trin tilpasses forhøjelsen af grundlønnen.

Ifølge den nye tilpasningsmetode, vedtaget den 29. juni 1976, træffer Rådet afgørelse om tilpasning af nettovederlagene, og den således fastsatte nettosats indarbejdes efter den nedenfor anførte metode i de løntabeller, som er anført i vedtægtens artikel 66 og i artikel 63 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte:

»— Det nettovederlag, der svarer til hvert løntrin i hver af tjenestemændenes lønklasser og til hver klasse i hver af de øvrige ansattes grupper, multipliceres med den fastsatte justeringssats.

— Den nye tabel over bruttovederlag udarbejdes således, at der for hvert løntrin eller -klasse beregnes det bruttobeløb, som efter fradrag af skat og obligatoriske fradrag fører til det ovenfor nævnte ændrede nettobeløb.

— Ved denne omregning af nettobeløb til bruttobeløb er beregningen foretaget for en ugift tjenestemand, der ikke har krav på diverse tillæg.

— Indsættelsen af nettosatsen i løntabellen medfører, at justeringskoefficienten for Belgien og Luxembourg fastsættes til 100, og at justeringskoefficienterne for de øvrige tjenestesteder tilpasses under hensyntagen til forholdet mellem indekset for ændringer i leveomkostningerne i disse lande og indekset for ændringer i leveomkostningerne i Bruxelles, overalt udtrykt i fælles indekser.«

Den nye metode bestemmer følgelig:

— i forbindelse med den afgørelse, der træffes ved den følgende årlige undersøgelse, ses der bort fra en eventuel mellemliggende tilpasning af vederlagene, jfr. vedtægtens artikel

65, stk. 2, som foretages ved en tilpasning af de pågældende justeringskoefficienter;

— den dagældende justeringskoefficient for Belgien og Luxembourg indarbejdes i løntabellerne i henhold til ovennævnte fremgangsmåde; justeringskoefficienten for Belgien og Luxembourg bliver således 100 %, og justeringskoefficienterne for de øvrige tjenestesteder tilpasses derefter.

Metoden omfatter ligeledes en revisionsklausul »navnlig med henblik på at klarlægge, hvilke forbedringer der eventuelt senere kan foretages, og at rette op på eventuelle skævheder«.

Indsættelsen af justeringskoefficienterne i løntabellerne blev for første gang gennemført ved Rådets forordning nr. 3177/76 af 21. december 1976 om tilpasning af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De europæiske Fællesskaber, samt af justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner (EFT L 359, s. 1). Ifølge forordningen blev justeringskoefficienten for Belgien og Luxembourg, som pr. 1. juli 1976 var fastsat til 157,8 nedsat til 100 med virkning fra 1. januar 1977. Samtidig blev der med virkning fra samme dato indført nye løntabeller.

2. Disse foranstaltninger bevirkede, at der opstod skævheder mellem tjenestemændenes vederlag til fordel for de tjenestemænd, hvis skattepligtige indkomst nedsættes med visse fradrag, og/eller som modtager udlandstillæg. For at rette op på disse skævheder og undgå, at de opstår fremover, ændrede Rådet ved forordning nr. 2859/77 af 19. december 1977 om tilpasning af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De europæiske Fællesskaber, samt af justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner, Rådets forordning nr. 260/68 af 29. februar 1968 om fastlæggelse af betingelserne for og fremgangsmåden ved opkrævning af skat til De europæiske Fællesskaber (EFT 1968 I, s. 37). I henhold til forordning nr. 2859/77 skulle der for perioden fra 1. juli 1977 til 30. juni 1978 på skatteskalaen anvendes en koefficient på 106,084.

Herefter ændrede Rådet ved en beslutning af 26. juni 1978 den tilpasningsmetode, som var vedtaget den 29. juni 1976, ved at indføre en formel til justering af de skattepligtige beløb, som er fastlagt i artikel 4 i Rådets ovennævnte forordning nr. 260/68.

Selv om Rådet således har undgået en gentagelse af de skævheder, som i perioden fra 1. januar til 30. juni 1977 opstod ved anvendelsen af forordning nr. 3177/76, har det ikke desto mindre vist sig, at da vederlagene efterfølgende blev tilpasset på grundlag af den i forordningen fastsatte løntabel, er den herved opståede skævhed slået igennem fra år til år.

Efter den indførelse af justeringskoefficienten på 157,8 i grundlønstabellerne, der blev vedtaget i december 1976 med virkning fra den 1. januar 1977, blev det konstateret, at den måde, hvorpå indførelsen var blevet gennemført, førte til utilsigtede forøgelser af de skyldige beløb. For at rette op på dette forhold

udstedte Rådet den 21. januar 1980 forordning nr. 160/80 om ændring af tjenestemandsvedtægten (EFT L 20, s. 1). Ifølge forordningen indførtes der en ny tabel for den månedlige bruttogrundløn, som rettede op på de nævnte skævheder. Det bestemtes yderligere, at der ikke kan ske tilbagekrævning af den løn, som er udbetalt mellem den 1. juli 1979 og forordningens ikrafttrædelsesdato. Yderligere indførtes en overgangsordning til fordel for de tjenestemænd, der som følge af den nye tabel ville gå ned i løn. For disse tjenestemænd ville den tidligere ordning blive opretholdt, så længe anvendelsen af den nye tabel ikke medfører en indtægtsnedgang.

Bortset fra enkelte særlige tilfælde blev den nedsættelse af grundlønnen, som opstod som følge af justeringen af lønskalaen, korrigeret ved udstedelsen den samme dato af Rådets forordning nr. 161/80 om årlig tilpasning af vederlagene som følge af de justerede tabeller (EFT L 20, 1980, s. 5), som ligeledes trådte i kraft med virkning fra den 1. juli 1979.

3. I medfør af forordningerne nr. 160 og 161/80 foretog Rådets generalsekretariat den 8. februar 1980 en efterbetaling af løn for perioden fra 1. januar 1979 til 31. januar 1980. Den første månedsløn, beregnet på grundlag af de justerede lønskalaer, som var fastlagt i forordning nr. 160/80 og tilpasset ved forordning nr. 161/80, blev udbetalt i februar 1980.

Fra slutningen af april til slutningen af maj 1980 indbragte sagsøgerne i henhold til vedtægtens artikel 90, stk. 2, enslydende klager dels over lønsedlerne for februar, dels over lønsedlerne vedrørende efterbetaling af løn, idet de gjorde gældende, at lønnen og den efterbetalte løn skulle beregnes uden hensyntagen til forordning nr. 160/80.

Efter at Rådet ved generalsekretariatets skrivelse af 7. oktober 1980 havde afvist disse klager, har sagsøgerne den 25. november 1980 ved fælles stævning anlagt denne sag.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen (første afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

På begæring af sagsøgerne udsatte formanden for første afdeling imidlertid indledningen af de mundtlige forhandlinger, indtil Domstolen havde afsagt dom i sag 59/81, Kommissionen mod Rådet, hvilket skete den 6. oktober 1982.

## II — Parternes påstande

*Sagsøgerne* har nedlagt følgende påstande:

»— Sagen fremmes til realitetsbehandling, og der gives sagsøgerne medhold.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger«.

*Rådet* har nedlagt følgende påstande:

»— Hel eller delvis afvisning, subsidiært frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger«.

III — Parternes anbringender og argumenter

*Formaliteten*

*Sagsøgerne* har understreget, at sagen er anlagt til prøvelse af lønsedlerne vedrørende efterbetaling og lønsedlerne for februar 1980, som de har påstået annulleret, for så vidt lønsedlerne støttes på de justerede løntabeller, der blev indført ved forordning nr. 160/80. Der er således tale om en påstand om annullation af individuelle retsakter, hvorved sagsøgerne samtidig har anført, at Rådets forordning nr. 160/80 ikke kan finde anvendelse.

*Rådet* har anført, at sagen må afvises, idet sagsøgerne ikke har nogen retlig interesse, for så vidt sagen er anlagt til prøvelse af afvisningen af klagerne. Annullationen af afvisningen vil nemlig ikke ophæve retsvirkningerne hverken af forordning nr. 160/80, hvis lovlighed anfægtes, eller af de lønsedler, hvis beløbsstørrelse bestrides.

Heroverfor har *sagsøgerne* anført, at lønsedlerne samt lønsedlerne vedrørende efterbetaling faktisk er retsakter, som indeholder et klagepunkt, jfr. vedtægtens artikel 90, stk. 2. Sagsøgerne har imidlertid også interesse i at påstå afvisningen af klagen annulleret, idet afvisningen udtrykkeligt og med behørig begrundelse stadfæster gyldigheden af de anfægtede retsakter.

*Retsforhandlingerne*

*Rådet* har i duplikken bemærket, at sagsøgerne har vedlagt replikken en række interne dokumenter fra Rådet. I henhold til artikel 18 i Rådets forretningsorden (EFT L 268, 1979, s. 1) er dokumenter af denne art omfattet af tavshedspligten og kan kun fremlægges med Rådets tilladelse. Da der ikke er ansøgt om tilladelse, må dokumenterne derfor afvises.

*Realiteten*

*Sagsøgerne* har til støtte for deres påstand om, at forordning nr. 160/80 er ugyldig, fremsat seks anbringender.

For det første er forordning nr. 160/80 fejlagtigt begrundet. I modsætning til, hvad der anføres i anden betragtning, kan det ikke hævdes, at forordningen blev udstedt for at rette op på »utilsigtede forøgelser« af de skyldige beløb, som skyldes indsættelsen af justeringskoefficienten i løntabellerne.

Trods den negative udtalelse fra Kommissionen, personalerepræsentanterne og den særlige »vedtægtsgruppe«, og selv om personalerepræsentanterne udtrykkeligt havde gjort opmærksom på, at der ville opstå skævheder, udstedte Rådet nemlig forordning nr. 3177/76, som skulle danne retsgrundlag for de korrigerede forøgelser af de skyldige beløb i henhold til forordning nr. 160/80. Yderligere har Rådet allerede tidligere to gange forsøgt at anvende samme metode, som fremkaldte tilsvarende virkninger. Ifølge sagsøgerne har Rådet haft fuldt kendskab til den risiko for skævheder, som var forbundet med den påtænkte foranstaltning.

I fortsættelse heraf har sagsøgerne i deres tredje anbringende anført, at Rådet ved at udstede forordning nr. 3177/76 uden hensyn til de negative udtalelser har tilsidesat princippet om at udvise forsigtighed i forvaltning. Da Rådet

bevidst har løbet den risiko at acceptere alle følgerne af forordning nr. 3177/76, kan det ikke efterfølgende retfærdiggøre sit synspunkt ved at hævde, at der var sket en fejltagelse.

Sagsøgerne har i det andet anbringende gjort gældende, at udstedelsen af forordning nr. 160/80 er uforenelig med vedtægtens artikel 65 og med den nye tilpasningsmetode, som blev indført i 1976. Ifølge dom af 5. juni 1973 (Kommissionen mod Rådet, sag 81/72, Sml. 1973, s. 575), var Rådet ved den årlige tilpasning af lønningsniveauet for 1979 forpligtet til at overholde de kriterier, som det selv havde fastlagt ved indførelsen af den nye tilpasningsmetode. Ifølge metoden består der imidlertid ingen mulighed for, at Rådet kan anfægte lønningsniveauet i referenceperioden, nemlig i den foreliggende sag fra 1. juli 1978 til 30. juni 1979. Rådet var således uberettiget til at foretage en tilpasning for 1979 på grundlag af ændrede løntabeller. Den eneste begrundelse for i den foreliggende sag at fravige tilpasningsmetoden er ifølge sagsøgerne en fejl, som tidligere var opstået ved udfærdigelsen af tabellerne. Rådet har imidlertid på ingen måde rettet denne fejl ved udstedelsen af forordning nr. 160/80; det er derimod vendt tilbage til den lønpolitik, som det havde fastlagt i 1976.

I denne sammenhæng har sagsøgerne i fjerde og femte anbringende ligeledes påberåbt sig principperne om beskyttelse af den berettigede forventning og velerhvervede rettigheder.

Revisionsklausulen ifølge den nye tilpasningsmetode gjorde det muligt for Rådet, først og fremmest ved udstedelsen af forordning nr. 2859/77 og senere i 1978, for fremtidige forhold at ændre den metode, hvorefter justeringskoefficienterne indarbejdes i lønskalaen, ved at indsætte en formel for tilpasning af den skattepligtige del af vederlaget, hvilket er i overensstemmelse med det af personalerepræsentanterne i 1976 fremførte synspunkt. Rådet har imidlertid ved at anvende revisionsklausulen til at tage indsættelsen af justeringskoefficienterne i lønskalaen op til fornyet overvejelse tilsidesat sagsøgernes berettigede forventning til, at den fastsatte metode blev respekteret.

Yderligere har sagsøgerne i kraft af forordning nr. 3177/76 krav på, at de løntabeller, som opstår ved anvendelse af metoden for indsættelse af de dengang gældende justeringskoefficienter, opretholdes med henblik på den senere årlige tilpasning af deres vederlag.

Ifølge det sjette anbringende har sagsøgerne endelig anført, at Rådet ved udstedelsen af forordning nr. 160/80 tilsidesatte væsentlige formkrav. Rådet besluttede at udstede forordningen, inden Europa-Parlamentets — i øvrigt ugunstige — udtalelse forelå. Yderligere har Rådet hverken respekteret den samrådsprocedure, som Parlamentet havde krævet i henhold til fælleserklæringen af 4. marts 1975 (EFT C 89, s. 1), eller forhandlingsproceduren med personalet, som Rådet afsluttede, inden Parlamentet havde afgivet sin udtalelse.

*Rådet* har i svarskriftet tilbagevist sagsøgernes forskellige anbringender.

Selv om Rådet ligesom personalerepræsentanterne ikke var helt uden kendskab

til de tekniske vanskeligheder ved at indarbejde justeringskoefficienterne i løntabellerne, kan Rådet ifølge egen opfattelse ikke beskyldes for at ville foranledige en forhøjelse af de pekuniære rettigheder. Det forhold, at beslutningen af 29. juni 1976 indeholder et punkt V med betegnelsen »Revisionsklausul«, viser tværtimod Rådets vilje til at rette op på eventuelle skævheder. Justeringen af løntabellerne, der fandt sted ved forordning nr. 160/80, er imidlertid begrundet i, at der opstod lønskævheder af en uforudseelig størrelsesorden.

Ifølge Rådet vedrører det anbringende, som støttes på en tilsidesættelse af princippet om at udvise forsigtighed i forvaltningen, i virkeligheden forordning nr. 3177/76. I øvrigt er der ikke tale om et overordnet princip for Rådets kompetence til at udsede generelle retsakter, men om et princip, der gælder for forvaltningsafgørelser, som træffes på et underordnet kompetenceniveau.

For så vidt angår spørgsmålet, om forordning nr. 160/80 er forenelig med vedtægten, har Rådet anført, at formålet med at indarbejde justeringskoefficienterne i lønskalaen var at nedsætte justeringskoefficienten for Belgien og Luxembourg til 100 % og således gengive justeringskoefficienterne, der i flere år har været anvendt som teknisk grundlag for tilpasningen af vederlagene, deres oprindelige funktion i henhold til vedtægtens artikel 64, nemlig at udligne forskellen i leveomkostningerne på de forskellige tjenestesteder. Mens dette element af den nye tilpasningsmetode således fuldt ud omfattes af vedtægtens artikler 64 og 65, gælder dette i endnu højere grad for justeringen af de skævheder, som opstod ved denne operation, først i 1977 og 1978 ved indeksreguleringen for fremtiden af den skattepligtige del af vederlaget, og senere i 1980 ved udligning af skævhedernes virkning på lønskalaerne. I denne forbindelse understregede Rådet ved vedtagelsen af beslutningen af 29. juni 1976, at de ikke havde til hensigt »at indskrænke sin beslutningsfrihed ud over, hvad der følger af anvendelsen af vedtægtens artikel 65«, og at det forbeholdt sig ret til at forbedre ordningen og »rette op på eventuelle skævheder«. Sagsøgerne har for så vidt ikke påvist, på hvilken måde Rådet har ændret den tidligere førte politik.

Da Rådet altid har understreget sin hensigt til at undgå skævheder og revidere forordning nr. 3177/76, hvis denne var årsag til eventuelle skævheder, er det heller ikke efter Rådets opfattelse muligt at tage anbringendet om tilsidesættelse af princippet om den berettigede forventning til følge.

Yderligere har forordning nr. 160/80 ved at udelukke tilbagekrævning af udbetalte beløb og nedsættelse af nettovederlagene ifølge Rådet hverken haft til formål eller til følge at rejse tvivl om sagsøgernes velerhvervede rettigheder. Det forhold, at forordning nr. 161/80 trådte i kraft samtidig, medførte nemlig i virkeligheden i langt de fleste tilfælde en forhøjelse af vederlaget. Det påberåbte princip er i øvrigt på ingen måde til hinder for at ændre en erhvervet retsstilling for fremtiden, især hvis den pågældende retsstilling er uforenelig med den førte lønpolitik. Det eneste formål med forordning nr. 160/80 var imidlertid for fremtiden at genoprette ligheden mellem tjenestemandslønningerne.

Endelig foreligger der ifølge Rådet heller ikke tilsidesættelse af væsentlige formkrav. Dels blev forordningen udstedt, efter at Parlamentet havde afgivet sin udtalelse; dels fremgår det ikke klart af sagen, hvilke forpligtelser der skulle være tilsidesat i forhold til de to andre påberåbte procedurer.

*Sagsøgerne* har i replikken udviklet deres argumenter til støtte for enkelte anbringender.

Til støtte for deres anbringende om, at Rådet ikke kunne være uvidende om de skævheder, som forordning nr. 3177/76 ville medføre, har de henvist til to supplerende dokumenter.

Som begrundelse for sit forslag til ændring af forordning nr. 3177/76, som Kommissionen forelagde Rådet den 18. juli 1977, anførte Kommissionen:

Anvendelse af denne metode for indsættelse af justeringskoefficienten har ført til undertiden betydelige økonomiske fordele for tjenestemænd i aktiv tjeneste samt til betydelige tab for et større antal tjenestemænd, som har krav på pension eller fratrædelsesgodtgørelse i henhold til de særlige foranstaltninger, som er fastsat i forordningerne nr. 259/68, nr. 2530/72 og nr. 1543/73.

Gruppen af nationale sagkyndige (»vedtægtsgruppen«) har undersøgt den skævhed, som har fremkaldt disse økonomiske fordele.

Det var derimod ikke forventet, at indsættelsen af justeringskoefficienten i en række tilfælde ville medføre tab [1].

I en skrivelse af 8. november 1977 fra Kommissionens generaldirektorat for personale og administration, som var vedlagt referatet af samrådsmødet den 28. oktober 1977 vedrørende 1977-rapporten over den årlige undersøgelse af lønningsniveauet, anføres det under henvisning til metoden for indsættelse af justeringskoefficienterne:

Skønt Rådets repræsentanter havde fuldt kendskab til den omstændighed, at denne operation ikke kun ville have neutrale følger, er de overraskede over de økonomiske fordele, som har været konstateret i et stort antal tilfælde [1].

Ifølge sagsøgerne kunne Rådet imidlertid ikke have været i tvivl om den økonomiske betydning af, at justeringskoefficienterne indarbejdes i løntabellerne, da en lignende indsættelse af en justeringskoefficient af en størrelsesorden på 128 allerede i 1972 havde haft betydelige virkninger.

Efter sagsøgernes opfattelse fremgår det heraf, at Rådet ved at indarbejde justeringskoefficienterne med udgangspunkt i situationen for »en ugift tjenestemand, der ikke har krav på diverse tillæg«, fuldt bevidst har fastlagt en lønpolitik, som begunstiger familieforsørgere og modtagere af udlandstillæg. Forordning nr. 160/80 er således fejlagtigt begrundet, for så vidt formålet med forordningen var at rette op på virkningerne af en metode for indsættelse af justeringskoefficienterne, som Rådet helt bevidst havde valgt.

Sagsøgerne har i deres anbringender vedrørende tilsidesættelsen af den beretigede forventning og velerhvervede rettigheder fremhævet, at overgangsordningen, som har til formål at undgå en tilbagekrævning af det tidligere faktisk udbetalte skyldige beløb og for fremtiden at opretholde det nettovederlag, som blev udbetalt pr. 30. juni 1979, er uden nogen som helst betydning for dem. Det

1 — Domstolens oversættelse.

afgørende for dem er, at der er sket en fastfrysning af vederlagene på grundlag af den sats, som er fastsat den 30. juni 1979, indtil de vederlag, som beregnes på grundlag af de justerede løntabeller, når op på samme niveau som de vederlag, der beregnes på grundlag af de pr. 30. juni 1979 gældende tabeller. Overgangsordningen kan nemlig ikke beskytte sagsøgernes berettigede forventninger til en forhøjelse af de pr. 30. juni 1979 gældende løntabeller på grundlag af en justeringssats, der fastsættes i henhold til den i 1976 vedtagne tilpasningsmetode.

I denne forbindelse har sagsøgerne gjort gældende, at revisionsklausulen i beslutningen af 29. juni 1976 aldrig har haft til formål at tilsidesætte den berettigede forventning til, at virkningerne af en truffen afgørelse opretholdes. Klausulen gør det nemlig kun muligt for Rådet at foretage eventuelle forbedringer af den indførte ordning og at rette op på eventuelle skævheder, men kun for så vidt angår fremtidige forhold. Ud fra dette synspunkt blev indførelsen i 1978 af en formel for fremtidig tilpasning af skatteskalaen reelt betragtet som en endelig løsning af problemet i forbindelse med de skævheder, som skyldes indsættelsen af justeringskoefficienterne.

For så vidt angår tilsidesættelsen af væsentlige formkrav, har sagsøgerne anført, at det var den 17. januar 1980, inden Parlamentets udtalelse forelå, at Rådet meddelte personalet, at det havde besluttet at udstede forordning nr. 160/80, og det er derfor denne dato, som skal tages i betragtning for at afgøre, om Rådet har tilsidesat samrådsproceduren med Parlamentet. Det forhold, at forordningen er dateret den 21. januar, nemlig tre dage — herunder en lørdag og en søndag — efter Europa-Parlamentets vedtagelse af udtalelsen, viser i alt fald ifølge sagsøgerne, at Rådet ikke tillagde den nogen betydning. I henhold til de indgåede forpligtelser i forbindelse med samrådet mellem institutionerne og forhandlingen med personalerepræsentanterne, tilkommer det i øvrigt ikke Rådet ensidigt at afgøre, hvorledes disse procedurer skal forløbe.

*Rådet* har i duplikken henvist til forslag til afgørelse fra generaladvokat Reischl i sag 64/80 (Giuffrida og Campogrande, Sml. 1981, s. 704), hvorefter det ikke var bevist, at Rådet, ved at træffe beslutningen af 29. juni 1976 og ved at udstede gennemførelsesforordningen af 21. december 1976, havde accepteret de opståede fordele i deres fulde udstrækning og med fuldt kendskab til forholdene (ibidem, s. 710). Det første anbringende, som blev fremsat på grundlag af den således afviste opfattelse, kan derfor ikke tages til følge.

For så vidt angår den berettigede forventning og de velerhvervede rettigheder, har Rådet yderligere anført, at man kunne have krævet, at tilpasningsmetoden af 29. juni 1976 opretholdtes, hvis den var blevet vedtaget for en bestemt periode uden revisionsklausul, således som det var tilfældet med metoden, som blev vedtaget i 1972. Det er imidlertid ikke tilfældet, for så vidt angår en beslutning, som umiddelbart kan revideres. For så vidt angår forordning nr. 160/80, har Rådet i øvrigt ikke ændret formålet med den metode, som blev vedtaget den 29. juni 1976, og har ikke ændret det dengang indførte system, som det blot har justeret for fremtiden.

Med hensyn til tilsidesættelsen af væsentlige formkrav har Rådet endelig anført, at forordning nr. 160/80 er dateret den 21. januar 1980, og at den således er udstedt efter Parlamentets udtalelse, selv om der forud for denne dato var fremsat visse forslag eller givet udtryk for visse hensigter. Den af sagsøgerne påberåbte samrådsprocedure med Parlamentet er ikke bindende, og den kan under alle omstændigheder kun anvendes på Fællesskabets almengyldige retsakter, som er udtryk for væsentlige EF-politiske valg, og som har betydelige finansielle følgevirkninger, hvilke betingelser ikke er opfyldt, for så vidt angår den anfægtede retsakt. Endelig består der ikke nogen forpligtelse for Rådet til først at indlede forhandlingsproceduren med personalerepræsentanterne, når det har modtaget Parlamentets udtalelse.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. september 1983.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. november 1983.

## Præmisser

1 Ved stævning, indgået til Domstolens justitskontor den 25. november 1980, har Ivar Andersen og 173 andre tjenestemænd ved Rådet for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 179 anlagt sag med påstand om annullation af den af Rådets generalsekretær den 7. oktober 1980 trufne beslutning om afvisning af den klage, som sagsøgerne i fællesskab havde indbragt over generalsekretærens beslutning om at beregne deres lønsedler for februar måned 1980 samt deres lønsedler vedrørende efterbetaling på grundlag af Rådets forordning nr. 160/80 af 21. januar 1980 om ændring af vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber samt ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne (EFT L 20, s. 1).

2 Sagsøgerne har fremhævet, at stævningen såvel som klagen er rettet mod lønsedlerne, vor så vidt disse er en følge af gennemførelsen af forordning nr. 160/80, som ifølge sagsøgerne er ugyldig.

3 Rådet har påstået sagen afvist, for så vidt den er rettet mod afvisningen af klagen. Sagsøgerne har ikke nogen retlig interesse i at anfægte denne afvis-

ning, idet en eventuel annullation ikke på nogen måde vil kunne påvirke virkningerne af de lønsedler, som er beregnet i medfør af den anfægtede forordning.

4 Denne påstand kan ikke tages til følge. Da det fremgår af reglerne for tjenestemændenes klageadgang, at en administrativ klage altid skal gå forud for et eventuelt sagsanlæg, kan det ikke nægtes, at sagsøgerne har interesse i at påstå annullation af afvisningen af deres klage samtidig med annullation af den akt, som indeholder et klagepunkt mod dem, uanset den konkrete virkning af annullationen af en sådan afgørelse i det enkelte tilfælde.

5 Under retsforhandlingerne har Rådet gjort indsigelse mod, at sagsøgerne som bilag til replikken har fremlagt visse dokumenter vedrørende forhandlingsproceduren mellem Rådet og personalerepræsentanterne. Det drejer sig om Rådets interne dokumenter, som kun kan fremlægges for retten med Rådets tilladelse, jfr. artikel 18 i Rådets forretningsorden af 24. juli 1979 (EFT L 268, s. 1). Da en sådan tilladelse ikke foreligger, må dokumenterne fjernes fra sagen.

6 Da Rådet imidlertid ikke har fremsat noget argument, der kan begrunde, at de pågældende dokumenter fjernes fra sagen på grund af deres art eller deres indhold, kan denne indsigelse ikke tages til følge. Det bemærkes i øvrigt, at dokumenterne ikke føjer nye elementer til de øvrige dokumenter, som lægges til grund ved realitetsbehandlingen.

7 Sagen kan derfor fremmes til realitetsbehandling. I samtlige de af sagsøgerne fremsatte seks anbringender anfægtes gyldigheden af forordning nr. 160/80.

8 Det første anbringende støttes på, at forordningen er fejlagtigt begrundet. I betragtningerne til forordningen anføres, at det er nødvendigt at korrigere de »utilsigtede« forøgelser af de skyldige beløb, som er opstået ved indførelsen af justeringskoefficienten i tjenestemændenes løntabeller, skønt Rådet i virkeligheden var blevet underrettet om den risiko, som var forbundet med den måde, hvorpå justeringskoefficienten blev indarbejdet, samt om de skævheder, den pågældende indarbejdelse kunne give anledning til; Rådet gennemførte alligevel denne foranstaltning og handlede således med fuldt kendskab til de eventuelle følger.

9 Den 29. juni 1976 besluttede Rådet at indarbejde justeringskoefficienten i de i vedtægten foreskrevne grundlønstabeller i forbindelse med en ny metode for tilpasning af tjenestemændenes vederlag. Indførelsen af justeringskoefficienten blev gennemført ved Rådets forordning nr. 3177/76 af 21. december 1976 om tilpasning af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De europæiske Fællesskaber, samt af justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner (EFT L 359, s. 1). Ved forordningen blev der med virkning fra 1. januar 1977 indført nye løntabeller, hvorved justeringskoefficienten for Belgien og Luxembourg, som pr. 1. juli 1976 var fastsat til 157,8, samtidig blev nedsat til 100.

10 Rådet har anerkendt, at det var klar over de tekniske vanskeligheder og den risiko for ulemper, der kunne blive en følge af den metode, som blev vedtaget for at indarbejde justeringskoefficienterne i grundlønstabellerne. Beslutningen af 29. juni 1976, som fastlægger denne metode, indeholder derfor en revisionsklausul med henblik på indførelse af eventuelle senere forbedringer og for at »rette op på eventuelle skævheder«. Rådet har imidlertid ikke kunnet forudse omfanget af forøgelserne af de skyldige beløb, som tilfaldt visse tjenestemænd. Formålet med forordning nr. 160/80 var ikke at ændre lønpolitikken til fordel for visse tjenestemænd, som var blevet accepteret ved udstedelsen af den nye metode for indarbejdelse af justeringskoefficienterne, men derimod udelukkende — således som det fremgår af begrundelsen — at rette op på de herved indtrådte skævheder.

11 Det bemærkes, at det i betragtningerne til forordning nr. 160/80 udtrykkeligt anføres, at det efter indførelsen af justeringskoefficienten på 157,8 i grundlønstabellerne er blevet konstateret, »at den måde, hvorpå indførelsen blev gennemført, har ført til utilsigtede forøgelser af de skyldige beløb«, og at det derfor forekom »hensigtsmæssigt at råde bod herpå ved på ny at justere grundlønstabellerne«. Det fremgår således af betragtningerne til forordningen, at formålet var at rette op på visse forhold, som var en følge af reformen af 1976, og som havde ført til forøgelser af de skyldige beløb, som ikke var tilsigtet med reformen.

12 Disse betragtninger udgør en tilstrækkelig begrundelse for den foranstaltning, som blev betegnet som »justering af lønskalaen«. Navnlig fremgår det ikke på nogen måde af de beslutninger og forordninger, som blev udstedt forud for forordning nr. 160/80, at Rådet ved den metode for tilpasning af vederlagene, det valgte i 1976, snarere havde til hensigt at begunstige visse tjenstemænd fremfor andre end at regulere indførelsen af justeringskoefficienten i lønskalaen således, at det senere ville være nødvendigt at rette op på visse skævheder, hvis omfang Rådet i øvrigt dengang undervurderede.

13 Det andet anbringende støttes på en overtrædelse af retsregler, idet Rådet ifølge sagsøgerne ikke respekterede de kriterier, det selv havde fastlagt ved udstedelsen af beslutningen af 1976 vedrørende metoden for tilpasning af vederlag. Mens den i henhold til beslutningen indførte tilpasningsmetode blev korrekt gennemført ved forordning nr. 3177/76, havde forordning nr. 160/80 til formål at ændre denne gennemførelse ved en ny justering af grundlønnen, hvilket ifølge sagsøgerne udgjorde en tilsidesættelse af de forpligtelser, der var indgået i forbindelse med tilpasningen af vederlagene.

14 Ifølge Rådet var formålet med at indarbejde justeringskoefficienterne i løntabellerne at nedsætte justeringskoefficienten for Belgien og Luxembourg til 100 % og således gengive justeringskoefficienterne deres oprindelige funktion i henhold til vedtægtens artikel 64, nemlig at udligne forskellen i leveomkostningerne på de forskellige tjenestesteder. Da denne indarbejdelse ved forordning nr. 3177/76 blev foretaget med hjemmel i vedtægtens artikler 64 og 65, udgjorde de samme bestemmelser altså hjemmelen for fjernelsen af de af metoden fremkaldte skævheder ved forordning nr. 160/80 og i overensstemmelse med den til dette formål indførte revisionsklausul.

15 Sagsøgernes andet anbringende kan ikke tages til følge. Dels har sagsøgerne set bort fra, at Rådet i beslutningen af 1976 havde indføjet en revisionsklausul, som især vedrørte skævheder, som kunne opstå ved indsættelsen af justeringskoefficienten i løntabellen. Dels blev den i beslutningen indeholdte metode fastsat til gennemførelse af vedtægtens artikel 65; selv om metoden

således kunne binde Rådet, for så vidt angår dets beføjelse efter vedtægtens artikel 65 til at tilpasse vederlagene, er den uden virkning for forordning nr. 160/80, som er udstedt til ændring af vedtægten i medfør af artikel 24 i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission efter den fremgangsmåde og med de garantier, som en sådan ændring kræver.

16 Sagsøgerne har i det tredje anbringende gjort gældende, at Rådet har tilsidesat princippet om at udvise forsigtighed, idet de skævheder, som det ville rette op på ved forordning nr. 160/80, var en direkte følge af forordning nr. 3177/76. Rådet kunne have undgået skævhederne, hvis det havde udsat indsættelsen af justeringskoefficienten i lønskalaen, som forslået af personalerepræsentanterne, for således at kunne foretage de nødvendige beregninger til en nøje revurdering af eventuelle skævheder.

17 Efter Rådets opfattelse vedrører dette anbringende i virkeligheden forordning nr. 3177/76.

18 Det bemærkes, at sagsøgerne i deres anbringende ser bort fra, at forordning nr. 3177/76 har et andet formål end forordning nr. 160/80. Formålet med forordning nr. 3177/76 er at gennemføre Rådets beslutning af 29. juni 1976 ved at indføre justeringskoefficienten i løntabellen, med forbehold af senere revision — navnlig for så vidt angår eventuelle skævheder — hvorimod forordning nr. 160/80 netop har til formål at rette op på disse skævheder. Det påhvilede nemlig Rådet hurtigst muligt at fjerne de skævheder, hvorved visse tjenestemænd blev stillet gunstigere end andre, for så vidt angår deres pekuniære rettigheder. Anbringendet kan derfor ikke tages til følge.

19 Sagsøgerne har i fjerde og femte anbringende gjort gældende, at Rådet ved at udstede forordning nr. 160/80 har tilsidesat princippet om beskyttelse af den berettigede forventning henholdsvis krænket sagsøgernes velerhvervede rettigheder.

20 Disse anbringender støttes først og fremmest på den opfattelse, at forordning nr. 160/80 afviger væsentligt fra den metode, Rådet havde vedtaget i juni 1976. Det fremgår imidlertid allerede af det ovenfor anførte, at forordningen falder uden for anvendelsesområdet for den metode, som blev vedtaget til gennemførelse af vedtægtens artikel 65.

21 De to anbringender støttes ligeledes på en lidt anden opfattelse, hvorefter tjenestemændenes velerhvervede rettigheder efter forordning nr. 3177/76 ikke kan anfægtes af Rådet, medmindre der vedtages en ny metode for tilpasning af vederlagene.

22 I denne forbindelse bemærkes, at forordning nr. 160/80, som har tilbagevirkende gyldighed fra 1. juli 1979, bestemmer, at der ikke sker tilbagekrævning af de skyldige beløb, som er udbetalt mellem denne dato og forordningens ikrafttrædelsesdato, nemlig den 27. januar 1980. Yderligere indeholder forordningen en overgangsordning, som gradvis skal korrigere skævhederne uden at forårsage en nedsættelse af de faktisk modtagne beløb. Rådets forordning nr. 161/80 af 21. januar 1980 om en årlig tilpasning af vederlagene ifølge de justerede løntabeller (EFT L 20, s. 5) har endvidere, ligeledes fra 1. juli 1979, medført en forhøjelse af de vederlag, som beregnes på grundlag af forordning nr. 160/80, således at den nedsættelse af grundlønnen, som skete ved justeringen af lønskalaen — når bortses fra visse særtilfælde — øjeblikkeligt blev ophævet.

23 Under disse omstændigheder er der hverken sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning eller en krænkelse af velerhvervede rettigheder. Sagsøgernes argument, hvorefter det ved afgørelsen af, om disse principper er tilsidesat, ikke er nødvendigt at undersøge, om der har fundet en nedsættelse af de faktisk modtagne beløb sted, men derimod om der i en vis periode er sket en fastfrysning af satsen for vederlagene, kan ikke tages til følge i denne sag, hvor formålet med den omtvistede forordning netop er at fjerne de uberettigede forhøjelser, som er opstået på grundlag af den tidligere gældende løntabel.

24 Det sjette anbringende vedrører tilsidesættelsen af væsentlige formkrav. Ved at udstede forordning nr. 160/80 den 21. januar 1980, skønt Europa-Parlamentets udtalelse først forelå den 18. januar 1980, har Rådet ifølge sagsøgerne tilsidesat sin pligt til at tage udtalelsen i betragtning; herved har Rådet

samtidig tilsidesat reglerne for forhandling mellem Rådet og personalet, som forudsætter, at alle sagens omstændigheder er bekendt. Endelig har Rådet overtrådt fælleserklæringen om samråd mellem institutionerne, idet Parlamentet forgæves anmodede om et samråd i den foreliggende sag.

25 Det argument, at Rådet har undladt at tage Europa-Parlamentets udtalelse i betragtning, støttes ikke af de faktiske omstændigheder. Det fremgår nemlig af dokumenter udfærdiget af Rådets sekretariat, som er vedlagt sagen, at De faste Repræsentanters Komité den 18. januar 1980 efter at være blevet underrettet om, at den udtalelse, som Parlamentet vedtog samme dato, var i overensstemmelse med det udkast til en udtalelse, komiteen havde fået underretning om, besluttede at gøre problemet vedrørende personalets vederlag til genstand for fornyet overvejelse og at anbefale Rådet at vedtage to forordninger samt visse erklæringer, der skulle optages i Rådets møderefferat. Det fremgår således heraf, at Rådet tog skyldigt hensyn til Parlamentets udtalelse.

26 For så vidt angår samrådet mellem institutionerne, har sagsøgerne henvist til fælleserklæringen fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen af 4. marts 1975 (EFT C 89, s. 1). Erklæringen bestemmer, at den samrådsprocedure, som indføres, kan anvendes på Fællesskabets almengyldige retsakter, der har betydelige finansielle følgevirkninger, og hvis vedtagelse ikke kræves i medfør af allerede eksisterende retsakter.

27 Rådet har gjort gældende, at betingelserne for at anvende denne procedure ikke var opfyldt i det foreliggende tilfælde, idet forordning nr. 160/80 ikke havde betydelige finansielle følgevirkninger. Sagsøgerne har ikke bestridt dette anbringende. Herefter kan det forhold, at Parlamentet havde anmodet om et samråd, ikke anfægte den omtvistede forordnings gyldighed. Dette anbringende kan derfor heller ikke tages til følge.

28 Herefter vil sagsøgte være at frifinde.

## Sagens omkostninger

29 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Imidlertid bærer institutionerne i henhold til procesreglementets artikel 70 selv de udgifter, de har afholdt i sager anlagt af ansatte ved Fællesskaberne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (første afdeling)

1. **Sagsøgte frifindes.**

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

Koopmans O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. januar 1984.

For justitssekretæren

J. A. Pompe
Assisterende justitssekretær

T. Koopmans
Formand for første afdeling

# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS

(se sag 211/80, s. 147)