Vedrørende sagsomkostningerne

23 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2 dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom;

sagsøgerne har tabt sagen.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Søgsmålet kan ikke antages til realitetsbehandling;**

2. **sagsøgerne dømmes til at afholde sagsomkostningerne.**

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco

Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. marts 1975.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 6. MARTS 1975 [1]

Høje Ret.

Jeg skal i dag tage stilling til en sag, som otte europæiske fagforeninger har anlagt mod Ministerrådet for De europæiske Fællesskaber. Disse fagforeninger har deres sæde i Bruxelles, Luxembourg, Karlsruhe, Ispra og Petten. Deres opgave

1 — Oversat fra tysk.

består i at varetage interesserne for den europæiske offentlige sektor, særlig interesserne for De europæiske Fællesskabers tjenestemænd og øvrige ansatte. I den foreliggende sag er spørgsmålet, om Rådet i de foregående år har foretaget en korrekt tilpasning af lønningerne for de europæiske tjenestemænd og øvrige ansatte i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 65.

Som vi ved fra en anden sag (sag nr. 81/72, dom af 5. juni 1973, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Rådet for De europæiske Fællesskaber, Samling af Domstolens afgørelser, 1973, s. 575 ff), skal denne tilpasning – som det blev bestemt i en rådsbeslutning af 20. og 21. marts 1972 – ske under hensyn til kriterier, som afspejler udviklingen af købekraften af de offentlige lønninger i medlemsstaterne. For så vidt skal der for det første tages hensyn til det særindeks, der er oplyst for en referenceperiode, nemlig for perioden fra den 1. juli til den 30. juni det følgende år. Det dannes på grundlag af udviklingen af den gennemsnitlige nominelle lønindkomst for en bestemt kategori af ansatte i forhold til stigningen i leveomkostningerne. For det andet skal der tages hensyn til et indeks, der dannes på grundlag af udviklingen i lønmassen pr. hoved i medlemsstaternes offentlige forvaltning. Lønnen skal fastsættes inden for de grænser for skønnet, som disse to indekstal sætter.

Det er ikke alene de otte sagsøgende fagforeninger, der hævder, at dette ikke er sket korrekt i de foregående år; dette antages også af Kommissionen, som har anlagt et særligt søgsmål (sag nr. 70/74, Kommissionen mod Rådet for De europæiske Fællesskaber).

Kommissionen kom til denne opfattelse, da den konstaterede den værdi, som skulle vise tilvæksten i de offentlige lønningers købekraft i medlemsstaterne i referenceperioden juli 1972/juni 1973. Den fastslog, at der i så henseende var oplyst en særlig høj procentsats for Italien, hvilket skyldtes, at man i grundlønnen havde medregnet nogle godtgørelser, og at man inden for rammerne af særindekset havde fastsat et almindeligt tilpasningstillæg, der skulle tages hensyn til. Før december 1972 og januar 1973 havde man derimod inden for rammerne af det dengang gældende lønsystem ikke taget hensyn til de pågældende godtgørelser og tillæg ved udregningen af særindekset. Kommissionen drog heraf den slutning, at flere af de beslutninger, som Rådet tidligere havde truffet i henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 65, bygger på et fejlagtigt grundlag. Den var af den opfattelse, at det særindeks, der var oplyst for Italien, kun til dels viste forøgelsen i købekraften i referenceperioden 1971/72, og at den værdi, der var blevet oplyst i året 1973, ikke kun afspejlede forhøjelserne for referenceperioden 1972/73 men til dels også de forhøjelser, der var sket i tidligere år. Som Kommissionen allerede meddelte i skrivelse af 10. december 1973 til Rådet, bestræbte den sig derfor i den følgende tid på at udarbejde forslag til afhjælpning af de nævnte mangler. I en beretning til Rådet af 14. februar 1974 konkluderede den, at det ville være passende som en kompensation at gennemføre en løntilpasning på 5,4 % med virkning fra den 1. juli 1972. Det forslag til forordning, som den forelagde Rådet den 21. marts 1974, var udformet i overensstemmelse hermed.

Rådet fulgte dog ikke dette forslag. Det besluttede tværtimod i et møde den 22. og 23. juli 1974 at fastholde de tidligere – senest i december 1973 – trufne beslutninger om tilpasning af lønningerne og ikke at ændre eller supplere dem med henblik på en kompensation til lønmodtagerne.

Dette foranledigede fagforeningerne – såvel som Kommissionen – til at indbringe sagen for Domstolen.

I stævningen nedlægges der påstand om, at Domstolen:

- annullerer Rådets beslutning af 22. og 23. juli 1974;
- anerkender, at der skal ydes erstatning for det tab, som de europæiske

tjenestemænd har lidt som følge af manglerne ved de beslutninger, som Rådet forud for forordning nr. 2/74 af 28. december 1973 har truffet om tilpasning af lønningerne;

— anerkender, at en kompensation vil bevirke, at udviklingen i købekraften for de europæiske tjenestemænds lønninger kommer til at løbe parallelt med udviklingen i købekraften for de nationale tjenestemænds lønninger;

— anerkender, at der ved fastsættelsen af ikrafttrædelsestidspunktet for de nødvendige lønforhøjelser skal tages hensyn til, at manglerne ved særindekset ikke kun vedrører den umiddelbart forudgående referenceperiode.

Disse påstande behøver jeg imidlertid ikke at behandle i fuld udstrækning i dag. Rådet mener nemlig, at de sagsøgende fagforeninger ikke kan indbringe de anførte stridsspørgsmål for Domstolen. Det har derfor anmodet om, at Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 91 træffer afgørelse om sagens antagelse til realitetsbehandling uden at indlede behandlingen af hovedsagen, og at den afviser sagen. Mundtlig forhandling om søgsmålets antagelse til realitetsbehandling fandt sted den 18. februar 1975. Jeg skal derfor nu undersøge, om søgsmålet kan antages.

1. Vedrørende påstanden om annullation af Rådets beslutning af 22. og 23. juli 1974 skal jeg først fastslå følgende:

I Domstolens praksis (jf. dommene i sagerne nr. 175/73 og 18/74 — domme af 8. oktober 1975, Union Syndicale, Massa og Schots mod Rådet og Den almindelige Fagforening for personalet ved de europæiske institutioner mod Kommissionen) er det allerede anerkendt, at fagforeninger har partshabilitet. Dette gælder i hvert fald, når de besidder tilstrækkelig selvstændighed til at kunne handle som en ansvarlig enhed i retlige forhold, og når de er af repræsentativ karakter. For to af sagsøgernes vedkommende er der allerede anført tilstrækkeligt i denne henseende i de nævnte domme. Det står således fast, at de har partshabilitet. Hvad angår de øvrige sagsøgere, vil jeg foreløbig antage, at noget tilsvarende gælder for at kunne koncentrere behandlingen om sagens hovedproblem.

I domspraksis er det endvidere allerede afklaret, at fagforeninger ikke kan indbringe en klage i henhold til personalevedtægtens artikel 91. Vi behøver således ikke at beskæftige os med forudsætningerne for denne bestemmelse, så meget mindre som sagsøgerne udtrykkeligt har erklæret, at søgsmålet udelukkende støttes på EØF-traktatens artikel 173. Begrænser man således behandlingen til bestemmelsen i artikel 173, kan man ligeledes først slå fast, at dette retsmiddel — som det fremgår af de nævnte domme — i princippet står åbent for fagforeninger. Lige så sikkert er det imidlertid — dommene efterlader ingen tvivl på dette punkt — at denne bestemmelses almindelige forudsætninger, som de fremgår af traktaten og den herom foreliggende retspraksis, skal overholdes.

Rådet bestrider, at forudsætningerne for artikel 173, stk. 2 er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Det henviser først og fremmest til, at den omtvistede retsakt, fordi den går ud på stiltiende at forkaste et forslag til en forordning, ligeledes må tilkendes forordningskarakter. Det er endvidere af den opfattelse, at fagforeningerne hverken er individuelt eller umiddelbart berørt af de påklagede foranstaltninger. Endelig hævder Rådet det standpunkt, at fagforeninger som sammenslutninger kun kan indbringe søgsmål til forsvar for deres egne interesser men ikke til forsvar for deres medlemmers kollektive interesser.

Hvad først angår spørgsmålet, om sagens antagelse til realitetsbehandling strander på den retlige karakter af den påklagede retsakt, kan det fastslås, at ifølge retspraksis (sag nr. 16 og 17/62, dom af 4. december 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes og andre mod Rådet for EØF, (Sammlung der Rechtsprechung, 1962, s. 978) er en

søgsmålsret for private (dermed mener jeg de i artikel 173, stk. 2 nævnte søgsmålsberettigede) klart udelukket, når det drejer sig om forordninger. I denne henseende forstås ved forordninger retsakter af normativ karakter, dvs. foranstaltninger, som ikke kun berører et begrænset antal identificerbare adressater men også abstrakt afgrænsede personkredse. Efter retspraksis (sag nr. 42/71, dom af 8. marts 1972, Nordgetreide GmbH & Co. KG mod Kommissionen, Sammlung der Rechtsprechung, 1972, s. 110) står det ligeledes fast, at når der gives afslag på en anmodning, skal den retlige karakter af den retsakt, hvorved afslaget gives, bedømmes på grundlag af anmodningens genstand.

Det er således afgørende, om det, som Rådet forkastede på sit møde den 22. og 23. juli 1974, faktisk må betragtes som en forordning.

I den for os foreliggende protokol for rådsmødet betegnes dets genstand – for så vidt det er af interesse her – som »proposition de révision des rémunérations suite à la correction de l'indicateur spécifique pour un des États membres« [1]. Der tales desuden om et forslag herom fra Rådets præsidium og om et tilsvarende forslag fra Kommissionen. Vigtig er konstateringen i protokollens slutning om at fastholde den tilpasning af lønningerne, der tidligere, senest den 18. december 1973, var foretaget, og altså ikke at fastsætte yderligere tilføjelser eller ændringer. Dette begrunder i det mindste, at man kan tale om en stiltiende forkastelse af de to nævnte forslag. Tager man kun dette i betragtning, kan man imidlertid efter min opfattelse ikke afvise påstanden om, at rådsbeslutningen er af normativ karakter.

Kommissionen anførte i det væsentlige to ting i det forslag til forordning, som den fremsatte den 21. marts 1974. Efter dens opfattelse skulle man erstatte henholdsvis løntabellerne i tjenestemandsvedtægten og ansættelsesvilkårene i den udformning, de havde fået den 9. august 1973, for perioden fra 1. juli 1972 til 30. juni 1973, og løntabellerne i tjenestemandsvedtægten og ansættelsesvilkårene i den udformning, de havde fået den 28. december 1973 for perioden efter den 30. juni 1973, med andre tabeller. Hvis dette var blevet taget til følge, kunne man med sikkerhed sige, at foranstaltningen som helhed ville have haft virkninger for et ubestemt antal personer, fordi den i hvert fald ville have haft virkninger ud over juli 1974. Man kan derfor i det hele kun tilkende denne foranstaltning – og dermed også Rådets afslag – karakter af en forordning.

Det samme er tilfældet, når man ser på forslaget fra Rådets præsidium. Det var nemlig formålet med dette, at der skulle fastsættes en supplerende løntilpasning på 2 % til den forhøjelse på 3,3 %, der var vedtaget den 18. december 1973. Den skulle træde i kraft den 1. juli 1973, og udbetalingerne skulle ske fra den 1. januar 1975. Også dette ville, hvis det var blevet taget til følge, have fået virkninger ud over juli 1974 og således i hvert fald have berørt et ubestemt antal personer. Der ville følgelig også her have været tale om en ægte forordning, hvis forkastelse som tidligere nævnt ikke kan anfægtes af private, hvortil naturligvis også fagforeningerne hører.

Nu har Rådet jo afvist enhver tilpasning af lønningerne, altså også eventuelle løsninger udelukkende med tilbagevirkende kraft, hvorved personkredsen, såfremt de var blevet vedtaget, ville have været nogenlunde identificerbar. Det var i virkeligheden dette, personalerepræsentationens opfattelse gik ud på. Som det fremgår af nogle notater fra en samtale, som personalerepræsentationen havde med Ministerrådet den 7. december 1973, forestillede den sig blot en udligningsforanstaltning i form af en lønforhøjelse på 5,5 % fra den 1. juli 1972. For fuldstændighedens skyld må vi således desuden undersøge spørgsmålet, om det

1 – »Forslag til ændring af vederlagene som følge af ændringen af særindekset for en af medlemsstaterne«.

skal antages, at Rådets negative beslutning fra juli 1974, selv under denne forudsætning, på grund af dens retlige karakter ikke kan anfægtes af private.

Hvis jeg må sige det med det samme, ser jeg heller ingen betænkeligheder ved under denne synsvinkel at udelukke fagforeningernes søgsmålsret.

For det første er det utvivlsomt ikke rigtigt, som sagsøgerne har gjort det, at tale om, at der i virkeligheden er vedtaget en række individuelle beslutninger, og henvise til den herom relevante retspraksis i sagerne nr. 41-44/70 (dom af 1. april 1971, NV International Fruit Company og andre mod Kommissionen, Sammlung der Rechtsprechung, 1971, s. 422) og nr. 62/70 (dom af 23. november 1971, Bock mod Kommissionen, Sammlung der Rechtsprechung, 1971, s. 908). Herimod kan man efter min opfattelse anføre, at Rådet — i bekræftende fald — kun havde truffet en principbeslutning, som alt efter de pågældendes situation ville have nødvendiggjort en gennemførelse ved de kompetente organer.

For det andet er det efter min overbevisning heller ikke rigtigt ved vurderingen af den retlige karakter af en foranstaltning *kun* at tage hensyn til dens tidsmæssige anvendelsesområde; det bør tværtimod være genstanden for det, der skal lovgives om, der er afgørende. Holder man sig hertil, må man erkende, at foranstaltninger vedrørende tilpasning af løntabellen, som skal gælde for hele personalet og i en anselig periode, kun kan træffes i forordningsform, og at de heller ikke, selv om de kun har tilbagevirkende kraft, kan sidestilles med en forvaltningsakt (»Allgemeinverfügung«) i tysk forvaltningsrets forstand, dvs. en foranstaltning, som træffes udelukkende med henblik på en konkret begivenhed, til regulering af en bestemt isoleret situation. Man må med andre ord erkende, at en retsakt, som har til formål at supplere eller ændre en forordning, uanset dens tidsmæssige gyldighed, ligeledes har forordningskarakter.

Jeg ville derfor mene, at Kommissionen med rette gav sit forslag form af en forordning, og at der i betragtning af genstanden for Rådets afslag ikke kan blive tale om en umiddelbar søgsmålsret for fagforeningerne.

Herefter skulle det egentlig ikke længere være nødvendigt at komme ind på det andet spørgsmål, nemlig om sagsøgerne, såfremt det ikke skulle dreje sig om en forordning, ville være umiddelbart og individuelt berørt, og navnlig om det kunne antages, at foreninger, således også fagforeninger, efter fællesskabsretten kunne indbringe en sag for Domstolen til forsvar for deres medlemmers, ja samtlige tjenestemænds, kollektive interesse. Jeg vil imidlertid også herom fremsætte endnu en bemærkning, da netop det sidstnævnte problem blev meget indgående behandlet af sagsøgerne under de mundtlige forhandlinger.

I denne forbindelse vil jeg først understrege, at jeg i modsætning til sagsøgerne ikke kan finde tilløb til en positiv besvarelse af det rejste spørgsmål i de allerede nævnte domme 175/73 og 18/74.

Ganske vist er der i disse domme tale om, at nævnte sammenslutninger, nemlig fagforeningerne, kan foretage enhver lovlig handling til forsvar af deres medlemmers faglige interesser, og det tilføjes, at indbringelse af en sag for retten udgør et af de midler, som disse sammenslutninger råder over. Men i det følgende afsnit siges der udtrykkeligt: »Inden for Fællesskabets retssystem er udøvelsen af denne ret ... undergivet de betingelser, der er fastsat i bestemmelserne om de retsmidler, der hjemles i traktaterne om oprettelse af Fællesskaberne«, og hidtil er disse betingelser ikke blevet opfattet således, at også foreninger kunne anlægge sag til beskyttelse af kollektive interesser. Det forekommer mig endvidere at være betegnende, at det også fremhæves, at en lovligt dannet faglig sammenslutning i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2 er berettiget til at indgive annullationssøgsmål mod beslutninger, der i

denne bestemmelses forstand retter sig *til den.* Omvendt kan man endog — endda helt uafhængigt af den sidst fremsatte bemærkning — af dommen i sag nr. 18/74 udlede et argument mod sagsøgernes opfattelse. Det drejede sig i dette tilfælde om en almengyldig foranstaltning, nemlig beslutningen om en afkortning i lønnen for de af Kommissionens tjenestemænd og øvrige ansatte, som havde deltaget i en strejke. I denne sag blev også muligheden for et søgsmål efter artikel 173 behandlet. Kommissionen undersøgte den sagsøgende fagforenings beføjelse til at varetage kollektive interesser, og fra fagforeningens side blev det gjort gældende, at den trufne foranstaltning umiddelbart påvirkede sagsøgerens egne foreningsmæssige og faglige interesser. Nu blev dette søgsmål ganske vist afvist fra realitetsbehandling, fordi det var støttet på tjenestemandsvedtægtens artikel 91. Men man kan vel antage, at Domstolen ikke ville have afvist sagen, hvis den på grundlag af redegørelserne vedrørende artikel 173 var nået til den overbevisning, at fagforeningerne ifølge fællesskabsretten faktisk kunne anlægge sag til beskyttelse af kollektive interesser.

Ser man herefter på retsstillingen i medlemsstaterne for at udfinde en fælles retsgrundsætning, som kunne være af betydning ved en fortolkning af fællesskabsretten, er denne retsstilling på ingen måde ensartet.

Vi har nemlig på den ene side fransk og belgisk ret, hvor det er åbenbart, at fagforeningerne kan anlægge søgsmål til forsvar af kollektive interesser. Dette er muligt, hvad enten det drejer sig om individuelle retsakter, som har virkninger for flere ikke identificerbare personer, eller om forordninger, som angår tjenestemandsvedtægten (jf. Waline, Droit administratif, 8. oplag, nr. 770; Auby et Drago, Traité du contentieux administratif 1962, bind 2, nr. 1035; Plantey, Traité pratique de la fonction publique, 3. oplag, bind 2, nr. 3033 ff; Belgischer Staatsrat, Recueil des Arrêts et Avis du Conseil d'État 1967, nr. 12521). Anderledes er derimod situationen i Italien, Nederlandene, Storbritannien og Forbundsrepublikken Tyskland. Både efter det italienske statsråds praksis og efter nederlandsk ret kan foreninger ikke anlægge sag til forsvar af rettigheder og interesser, der tilkommer hele den repræsenterede gruppe (jf. statsrådets afgørelser 1969, s. 1760; Rapport van de Commissie inzake algemene Bepalingen van administratif Recht 1971, s. 208). I Storbritannien findes der åbenbart heller ingen praksis, som tillader fagforeninger at anlægge sag mod beslutninger, der angår deres medlemmer. Efter tysk retsopfattelse gælder den generelle regel, hvorefter foreninger ikke kan anlægge sag for at beskytte kollektive interesser men kun, når gruppens egne interesser står på spil, også for fagforeningerne, hvis man ser bort fra nogle ved lov udtrykkeligt fastsatte undtagelser (jf. Naumann, Klagebefugnis von Verbänden im Verwaltungsprozeß, Die öffentliche Verwaltung 1971, s. 378 ff). I denne forbindelse spiller vel overvejelser ind, som angår retskraftsproblemerne, den ønskede udelukkelse af en generel søgsmålsret (»actio popularis«) og muligvis også vanskelighederne ved afgrænsning af de tilfælde, i hvilke en kollektiv interesse klart kan antages.

Man kan herefter sikkert ikke tale om en almindelig retsgrundsætning, hvorefter fagforeningerne skulle have en omfattende søgsmålsret til forsvar af kollektive interesser.

Hertil kommer yderligere den kendsgerning, at der i traktatens særlige retsbeskyttelsessystem, der — som påvist — også gælder for fagforeningssøgsmål, findes klare holdepunkter imod antagelsen til realitetsbehandling af søgsmål af den her foreliggende art. For så vidt er det vigtigt, at traktatens retsbeskyttelsessystem, hvad angår private, ikke er nogen kopi af de til dels videregående nationale systemer. Især er kravet om, at sagsøgeren skal være umiddelbart og individuelt berørt, af afgørende betydning. Ud fra en umiddelbar fortolkning skal det vel forstås således, at en sagsøger må godtgøre, at hans egne rettigheder eller interesser er blevet

krænket. Hidtidig retspraksis ligger i hvert fald på linje hermed. Den viser en klar tendens henimod at udelukke, at fagforeninger kan anlægge sag i eget navn og for egen regning, selv om de omfatter alle, der berøres af en foranstaltning. Jeg henviser herved til den allerede nævnte dom i sag nr. 16 og 17/62. Heri afviste man et søgsmål fra en organisation, fordi organisationens medlemmer var berørt af den påklagede foranstaltning på samme måde som medlemmerne af en hel gruppe af personer. Princippet om, at en organisation i sin egenskab af repræsentant for en gruppe erhvervsdrivende skulle være individuelt berørt af en retsakt, som påvirker denne gruppes generelle interesser, blev udtrykkeligt betegnet som uholdbart.

Jeg er derfor, uden at jeg her vil uddybe problemet yderligere, tilbøjelig til at dele generaladvokat Trabucchis opfattelse i forslag til afgørelse i sag nr. 18/74, hvorefter fagforeninger kun kan anlægge sag til beskyttelse af egne funktionelle interesser, dvs. til forsvar af rettigheder, som har forbindelse med deres væsentlige funktioner, men ikke til forsvar af deres medlemmers interesser.

Herefter er konklusionen ganske klar for det foreliggende tilfælde: det må ikke overses, at det entydigt drejer sig om tjenestemændenes økonomiske interesser, tilpasningen af deres løn. Der ses derimod ikke at foreligge egne interesser for fagforeningerne i den betydning, der er forudsat i den grundlæggende tendens i vor retspraksis. De fremgår ikke af den omstændighed, at medlemmerne generelt har overdraget fagforeningerne forsvaret af deres interesser, at sammenslutningens formål netop er varetagelsen af medlemmernes interesser. Egne interesser for fagforeningerne kan heller ikke udledes af den omstændighed, at personalerepræsentanterne tog del i den dialog, som førte til Rådets beslutning af 21. marts 1972, dvs. til den beslutning, hvis korrekte anvendelse der nu strides om.

Man bør altså, såfremt man ikke deler opfattelsen af den påklagede retsakts karakter, fastholde, at foreningernes søgsmål, for så vidt angår annullationspåstanden, ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi det kun er muligt at gøre gældende, at der er sket en kollektiv krænkelse af det samlede personales interesser, men ikke, at der er sket en krænkelse af fagforeningernes egne interesser.

2. Min undersøgelse er dog hermed endnu ikke afsluttet. Ved siden af den netop behandlede påstand indeholder stævningen også en anden, som går ud på, at Domstolen skal anerkende, at der skal ydes erstatning for det tab, der er lidt som følge af manglerne ved Rådets beslutninger forud for udstedelsen af forordning nr. 2/74. Sagsøgerne er af den opfattelse, at der i det mindste i den henseende, dvs. for så vidt søgsmålet støttes på EØF-traktatens artikel 178 sammenholdt med artikel 215, ikke er nogen betænkeligheder ved at antage sagen til realitetsbehandling, hvorfor sagen i hvert fald ikke kan afvises i det hele.

Hvis man på dette punkt ikke følger Rådets opfattelse, hvorefter det slet ikke drejer sig om en selvstændig påstand men om sagsforklaringer, som skal ses i sammenhæng med annullationspåstanden, vil det yderligere være nødvendigt at anføre følgende.

Ifølge artikel 215, stk. 2, som den rene kompetencenorm i artikel 178 henviser til, skal Fællesskabet, for så vidt angår ansvar uden for kontraktsforhold, i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv. Det drejer sig således i det væsentlige om erstatningskrav mod det offentlige. Dette må man vel forstå således, at en sagsøger må gøre gældende, at han selv har lidt en skade som følge af en tjenstlig fejl. Derimod synes det ikke at være tilstrækkeligt, at det gøres gældende, at en tredjemand er blevet påført en skade. Men da de sagsøgende fagforeninger i det foreliggende

tilfælde ikke anfører, at de selv har lidt en skade, heller ikke som deltagere i dialogen om løntilpasningerne, da tværtimod alene Fællesskabets tjenestemænd og øvrige ansatte kommer på tale som skadelidte, må en søgsmålsret allerede af denne grund nægtes fagforeningerne.

Hertil kommer endvidere væsentlige betænkeligheder. Et erstatningssøgsmål mod det offentlige kan efter min mening kun antages til realitetsbehandling, når det, hvad den tjenstlige fejl angår, indeholder en materiel begrundelse. For så vidt blev det i stævningen kun fremført, at Rådets beslutning af 22. og 23. juli 1974 var mangelfuld. Dette kan efter min overbevisning ikke opfattes som en materiel søgsmålsgrund. Det må endvidere ikke overses, at den påståede skade skulle være forvoldt ved forkert løntilpasning i de foregående år. Det forlanges der erstatning for; man burde derfor have gjort gældende, at der for så vidt var begået en tjenstlig fejl. Heller ikke i den henseende indeholder søgsmålet imidlertid noget materielt anbringende.

Jeg finder derfor – uden at det skulle være nødvendigt at komme ind på flere omstridte argumenter –, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt det støttes på EØF-traktatens artikel 215, stk. 2

3. Sammenfattende foreslår jeg, at Rådets påstand tages til følge, og at søgsmålet afvises fra realitetsbehandling. Da en afgørelse om sagsomkostninger i henhold til artikel 70 ikke kommer i betragtning i det foreliggende tilfælde, må sagsomkostningerne pålægges sagsøgerne.