FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

fremsat den 28. april 1988 *

Høje Domstol.

1. Kommissionen har i nærværende sag nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 3619/86 af 26. november 1986 [1] om korrigering af de justeringskoefficienter, der anvendes på vederlag og pensioner til De Europæiske Fællesskabers tjenestemænd og øvrige ansatte i Danmark, Tyskland, Grækenland, Frankrig, Irland, Italien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige som følge af udviklingen i leveomkostningerne i tiden 1. januar 1976 til 31. december 1980.

2. Man kan allerede nu danne sig et indtryk af rækkevidden af afgørelsen i denne sag ved antallet af sager, der er anlagt af tjenestemænd mod institutionerne under anbringende af fejlagtig anvendelse af justeringskoefficienterne i det omhandlede tidsrum. Alle disse sager er blevet udsat, indtil der er afsagt dom i nærværende sag [2].

3. I den efterfølgende gennemgang vil jeg begynde med at omtale de retsregler, der er inde i billedet. Derefter vil jeg sammenfattende redegøre for de faktiske omstændigheder og endelig til slut vurdere parternes anbringender og argumenter.

I — De relevante retsregler

4. Princippet om samme købekraft for samme vederlag for Fællesskabets tjenestemænd og ansatte uafhængigt af tjenestestederne og af det lands valuta, som vederlaget udbetales i, er nedfældet i artiklerne 63, 64 og 65 i vedtægten for tjenestemænd (herefter benævnt »vedtægten«). Princippet gælder også i kraft af henvisningen i artiklerne 20 og 64 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne (»AØA«), for midlertidigt ansatte og hjælpeansatte og er gentagne gange blevet bekræftet i Domstolens praksis [3].

5. I vedtægtens artikel 63, stk. 1, bestemmes, at tjenestemandens vederlag lyder på belgiske francs og udbetales i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste.

6. Vedtægtens artikel 64 skal sikre tjenestemændene samme købekraft for samme vederlag, og udtaler, at vederlaget korrigeres med en koefficient, der er over, under eller

* Oversat fra portugisisk.

1 — EFT L 336 af 29.11.1986, s. 1.

2 — Der er tale om følgende sager: 194/86, Rydalm mod Kommissionen; 327/86, Herkenrat mfl. mod Kommissionen; 328/86, Brazzelli mfl.; 163/87, Nowak mod Kommissionen; 295/87, Bertolo mfl. mod Kommissionen; 300/87, Baumgaertner mfl. mod Kommissionen; forenede sager 312-317/87, Nonon, Andreasen, Binns, Swinnock, Price, Kingston mfl. mod Kommissionen, Europa-Parlamentet, Domstolen og Revisionsretten; forenede sager 332 og 336/87, Da Po, Actis-Dato mfl. mod Kommissionen.

3 — Jfr. Domstolens dom af 15. december 1982, 158/79, Roumengous mfl., Sml. s. 4379, præmis 9; jfr. endvidere Domstolens domme af 15. januar 1985 i de forenede sager 532/79, 534/79, 543/79, 567/79, 600/79, 618/79 og 660/79, Jan Amesz mfl., Sml. s. 55, samt 737/79, Dino Battaglia mfl., Sml. s. 71.

lig med 100%, afhængig af de forskellige tjenestesteders levevilkår. Koefficienterne fastsættes af Rådet på forslag af Kommissionen; koefficienten for vederlaget for de tjenestemænd, der gør tjeneste i Belgien og Luxembourg, er lig med 100%.

7. Justeringskoefficienterne for de øvrige lande undersøges og tilpasses periodisk på grundlag af udviklingen i leveomkostningerne i de forskellige medlemsstater.

8. De fra 1981 gældende regler for denne periodiske tilpasning samt om tilpasning af tjenestemændenes og de øvrige ansattes vederlag findes i Rådets afgørelse af 15. december 1981 (81/1061/Euratom, EKSF, EØF) (herefter benævnt »afgørelsen fra 1981«), der ændrede den metode for tilpasning af vederlagene til tjenestemænd og øvrige ansatte i Fællesskaberne, der havde været gældende fra den 26. juni 1976 [4].

9. Herefter skal der ved den årlige undersøgelse af lønningsniveauet (vedtægtens artikel 65, stk. 1) ske en *tilpasning hvert år* af justeringskoefficienterne. Beslutning herom træffes af Rådet på forslag af Kommissionen og på grundlag af oplysninger indhentet af medlemsstaternes statistiske kontorer og under hensyntagen til af De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor (»EFSK«) udarbejdede fælles indekser til måling af prisudviklingen — afgørelsen fra 1981, punkt II, 1 og punkt II, 4, litra c), sidste led, i bilaget hertil.

10. I øvrigt gennemføres i tilfælde af en væsentlig ændring i leveomkostningerne *mellemkommende tilpasninger* (artikel 65, stk. 2), der medfører regulering af vederlagene på tidspunktet for de årlige tilpasninger.

11. Endvidere har fra 1976 princippet om *periodisk ændring* af justeringskoefficienterne fundet anvendelse; herigennem undersøges det, om justeringskoefficienterne giver et korrekt billede af vederlagenes købekraftsækvivalens på de forskellige tjenestesteder.

12. Afgørelsen fra 1981 har indført en regel om ændring *hvert femte år*: Herefter undersøger De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor hvert femte år i samarbejde med medlemsstaternes statistiske kontorer, om forholdet mellem justeringskoefficienterne giver et korrekt billede af købekraftsækvivalenserne mellem de vederlag, der udbetales til det personale, som gør tjeneste i medlemsstaternes hovedstæder. En tilsvarende undersøgelse foretages på de øvrige tjenestesteder, når der er risiko for væsentlige fordrejninger i forhold til de data, som er indsamlet i den pågældende medlemsstats hovedstad (bilaget til afgørelsen fra 1981, II, 1.1, andet og tredje led). Kommissionen forelægger på grundlag af resultaterne af denne undersøgelse Rådet et forslag om tilpasning hvert femte år af justeringskoefficienterne.

13. Rådet har den 26. november 1986 i henhold til reglerne i punkt II, 1.1, i bilaget til afgørelsen fra 1981 samt vedtægtens artikler 64 og 82 og artiklerne 20 og 64 i AØA vedtaget den i nærværende sag anfægtede forordning om korrigering af de justeringskoefficienter, der anvendes i en række medlemsstater [5].

4 — EFT L 386 af 31.12.1981, s. 6.

5 — Det vil vides, at der i betragtningerne til afgørelsen fra 1981 kun henvises til vedtægtens artikel 65, og at punkt II, 1 i bilag til afgørelsen bærer overskriften »Den årlige undersøgelse af lønningsniveauet (vedtægtens artikel 65, stk. 1)«. Bilagets punkt II, 1.1 indeholder imidlertid — og hermed er man uden for anvendelsesområdet for den årlige undersøgelse — regler om ændring hvert femte år af justeringskoefficienterne, jfr. henvisningen i nævnte afsnit til vedtægtens artikel 64.

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

14. Det begivenhedsforløb, der førte til anlæggelsen af nærværende sag startede i 1981 og har omfattet fire afgørende elementer, der giver grundene til tvisten: Kommissionens første forslag; tilbagetrækning af dette forslag efter indsigelser fra Rådet; Kommissionens andet forslag; Rådets vedtagelse af den anfægtede forordning.

15. Først en omtale af forholdene i forbindelse med Kommissionens fremsættelse af det oprindelige første forslag. I løbet af 1980 og 1981 gennemførte Kommissionen med henblik på ændringen af justeringskoefficienterne i januar 1981 forskellige undersøgelser til klarlæggelse af den europæiske tjenestemands forbrugsvaner. Ifølge Kommissionen blev denne undersøgelse gennemført både efter metoden for ændring af vederlagene fra 1976 og den nye metode fra 1981.

16. Undersøgelserne blev foretaget af medlemsstaternes statistiske kontorer i samarbejde med EFSK og benyttede for samtlige faktorer undtagen huslejefaktoren priserne i hovedstæderne.

17. For så vidt angår huslejefaktoren, blev der ikke taget hensyn til størrelsen af de huslejer, de europæiske tjenestemænd betalte i hovedstæderne, men derimod gennemsnitslejerne for befolkningen i almindelighed i hver medlemsstat på grundlag af den enkelte medlemsstats statistikker. Denne fremgangsmåde var også blevet benyttet ved tidligere ændringer.

18. En fuldstændig anvendelse af denne fremgangsmåde førte imidlertid efter Kommissionens opfattelse til helt forkerte tal. For medens der var en fornuftig sammenhæng mellem de opnåede resultater ved en beregning af koefficienterne uden hensyntagen til huslejefaktoren eller ved benyttelse af byggepristallet under ét for hvert land, var dette ikke tilfældet, når der blev lagt vægt på angivelserne i de nationale statistikker vedrørende huslejerne.

19. Kommissionen var opmærksom på denne diskrepans og havde sine tvivl med hensyn til rigtigheden af disse resultater, men mente dog at den ikke kunne bortse fra huslejefaktoren, eftersom denne vejer tungt i tjenestemændenes forbrug (den andrager ca. 20%).

20. For at råde bod på de uheldige følger af disse misforhold, foreslog Kommissionen i sit forslag af 17. juli 1984 [KOM(64) 264] — idet den herved fremdeles lagde de samme størrelser til grund — at der blev anvendt en tærskelværdi på 2,5% for de konstaterede udsving i købekraftækvivalenserne, således at justeringskoefficienterne kun skulle korrigeres ved udsving over eller under denne tærskelværdi.

21. Under drøftelsen af Kommissionens forslag i Rådets Vedtægtsgruppe den 8. og 9. oktober 1984 ytrede to delegationer tvivl med hensyn til forslagets vedtægtsmæssighed og de metoder for ændring af vederlagene, der var blevet vedtaget i 1976 og i 1981.

22. Rådet rådførte sig med sin Juridiske Tjeneste og nåede herefter til det resultat, at anvendelsen af en tærskelværdi var i strid med vedtægtens artikel 64, idet en tjenestemand har krav på, at enhver ændring af levevilkårene, den være sig nok så ubetydelig,

der er konstateret ved den periodiske undersøgelse, skal tillægges betydning.

23. Vedtægtsgruppen lagde denne opfattelse til grund og drog på sit møde den 19. november 1984 den konklusion, at anvendelsen af en tærskelværdi var uacceptabel.

24. Kommissionen tilsluttede sig dette synspunkt og trak sit forslag tilbage; den forsøgte derefter at opnå sikre oplysninger om huslejefaktoren, således at man kunne undlade at anvende den tærskelværdi, den havde foreslået.

25. På baggrund heraf fremlagde Kommissionen den 23. december 1985 et nyt forslag. Dette har Kommissionen udarbejdet efter en undersøgelse af størrelsen af de huslejer, der betales i hovedstæderne for en række typiske boliger, idet tallene for de gennemsnitlige huslejer i medlemsstaterne herefter er ladt ude af betragtning. Indsamlingen af oplysninger er sket via medlemsstaternes nationale statistiske kontorer i slutningen af 1984 og i begyndelsen af 1985, og oplysningerne stammer fra ejendomsmæglere og boligformidlere. EFSK har gennemarbejdet resultaterne af denne undersøgelse, således at de kunne anvendes på datoen den 1. januar 1981. Kommissionen har på grundlag heraf kunnet fastslå, at der nu forelå en tilfredsstillende parallelitet mellem de på grundlag heraf fastlagte justeringskoefficienter og de justeringskoefficienter, der var opnået uden hensyntagen til huslejefaktoren eller ved at benytte byggepriserne i stedet for lejerne som beregningsfaktor. Den har derfor foreslået nye justeringskoefficienter og bestemt, at disse skulle anvendes fra den 1. januar 1981.

26. Den 26. november 1986 vedtog Rådet den anfægtede forordning, der indholdt vidtgående ændringer i forhold til Kommissionens forslag. Ændringerne vedrørte to punkter: på den ene side benyttedes den metode til beregning af huslejefaktoren, som fandtes i Kommissionens første forslag, hvor det var de af de nationale statistikker meddelte gennemsnitshuslejer, der blev lagt til grund og ikke metoden i Kommissionens andet forslag; på den anden side fastsatte Rådet den 1. juli 1986 og ikke den 1. januar 1981 som ændringens ikrafttrædelsesdato.

27. Forskellen mellem Kommissionens forslag og Rådets forordning fremgår af følgende tal for tilpasning af justeringskoefficienterne:

	Kommissionens forslag	Rådets forordning
Danmark	+ 12,6	+ 13,2
Tyskland	+ 0,5	+ 4,9
Grækenland	— 3,0	— 3,3
Frankrig	+ 12,1	+ 1
Irland	+ 18,1	+ 10,1
Italien	+ 2,1	— 7,8
Nederlandene	+ 0,1	— 1,4
Det Forenede Kongerige	+ 16,8	+ 3,0
Varese	+ 2,1	— 7,8

28. Det skal bemærkes, at vedtagelsen af Kommissionens forslag ville have givet en ekstraudgift over i alt seks finansår på 2,8 mio ECU, mens tilpasningen i henhold til den anfægtede forordning for samme tidsrum giver en besparelse på budgettet på 1,9 mio ECU.

III — Parternes anbringender og argumenter

29. Kommissionen har gjort gældende, at de to fravigelser af dets forslag hver især udgør en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 64 og af Rådets afgørelse fra 1981. I øvrigt giver de størrelser, hvorefter huslejefaktorens andel af leveomkostningerne er beregnet efter Kommissionens opfattelse ikke et billede af de faktiske omkostninger, og det kan således ikke på grundlag af dem med tilstrækkelig nøjagtighed fastslås, hvor store vederlag, der skal til for at skabe købekraftsækvivalens for tjenestemændene. Herudover må fremdeles ifølge Kommissionen datoen for anvendelsen af de for fem år ændrede justeringskoefficienter være den første dag efter de tidligere justeringskoefficienters gyldighedsperiode.

30. Jeg vil i det følgende tage stilling til hver enkelt af disse anbringender og herved gennemgå parternes modstående argumenter.

1. *Beregningen af huslejefaktoren*

31. Sagsøgeren har begrundet sin kritik af Rådets anvendelse af tallene for de gennemsnitlige huslejer for befolkningen i almindelighed i stedet for de huslejer, de europæiske tjenestemænd betaler i hovedstæderne for typiske boliger, ud fra tre synspunkter. Med det første gøres det gældende, at der hermed foreligger et brud på metoden ifølge afgørelsen fra 1981, hvorefter det var forholdene i hver enkelt medlemsstats hovedstad, der skulle lægges til grund. Med det andet henvises der til, at der ikke tilstrækkelig klart tages hensyn til tjenestemændenes særlige situation. Endelig fremføres det, at Rådets begrundelse for at afvise de tal, EFSK havde udarbejdet for huslejernes størrelse, er uholdbar.

1.1. *Forpligtelsen til at benytte tallene for medlemsstaternes hovedstæder*

32. Kommissionen har anført, at det har været nødvendigt at bruge tallene for hovedstæderne ved anvendelsen af metoden fra 1981, eftersom det ved ændringen hvert femte år skal sikres, at de geografiske justeringskoefficienter er blevet rigtigt beregnet. Justeringskoefficienterne er nu imidlertid fra 1968 og 1969 blevet beregnet efter priserne i hovedstæderne og for Ispra først efter Domstolens domme af 15. december 1982 (hvilket gav anledning til medtagelsen i Kommissionens forslag af denne lokalitet). Herefter burde der i Rådets forordning have været lagt vægt på forholdene i hovedstæderne, hvilket naturligvis ikke er sket ved anvendelsen af helhedsgennemsnit på grundlag af de nationale statistiske oplysninger.

33. Desuden er ifølge Kommissionen afgørelsen fra 1981 et led i en helhed af undtagelsesforanstaltninger, der bebyrder tjenestemændene (bl. a. indførelsen ifølge artikel 66 i vedtægten af et ekstraordinært krisefradrag), og det er en forudsætning herfor, at balancen i denne helhed og de bestemmelser, denne grundes på, herunder navnlig bestemmelsen i Rådets afgørelse om, at det er oplysningerne for hovedstæderne, der får betydning ved ændringen af justeringskoefficienterne (afgørelsens punkt II, 1.1, andet led), overholdes nøje.

34. Rådet har haft flere indvendinger til det anførte. Indledningsvis har det anført, at kriteriet »det nationale huslejegennemsnit« allerede blev benyttet ved tidligere ændringer (senest i 1976) og dannede basis for Kommissionens første forslag fra 1981, der blev fremlagt i juli 1984. Mellem sidstnævnte dato og december 1985 (hvor det

andet forslag blev fremlagt) er der ikke fremkommet objektive oplysninger, der kan begrunde en ændring af den anvendte metode. I øvrigt har Kommissionen aldrig forelagt Rådet et forslag grundet på huslejegennemsnittet i hovedstæderne, hvilket ville have gjort det muligt at opnå præcisere resultater uden ændring af metoden, den har tværtimod foretrukket at ændre denne og gennemføre en undersøgelse gennem ejendomsmæglere og boligformidlere. Rådet har om undtagelsesbestemmelserne under ét anført, at »krisefradraget« ikke tillægges nogen betydning for de øvrige faktorer i den årlige undersøgelse og endnu mindre for undersøgelserne hvert femte år.

35. Det skal bemærkes, at Kommissionen har uddybet sine oplysninger på forskellige punkter i replikken.

36. Den har således anført, at den ikke har ændret metoden, men blot genanvendt den metode, der blev lagt til grund for priskalkulerne for de øvrige leveomkostningsfaktorer (direkte registrering af priserne på 800 varer og tjenesteydelser i hovedstæderne).

37. Herudover — anføres det — er det retligt irrelevent, når Rådet kritiserer den for at have opgivet de »traditionelle« beregningsfaktorer. Benyttelsen af oplysninger fra de nationale statistikker er en undtagelse, der ikke kan grundlægge en »tradition«. Den ændrede praksis for huslejefaktoren, Kommissionen er slået ind på, var nødvendig af objektive grunde, eftersom EFSK var nået til det resultat, at man ikke på grundlag af denne metode fik pålidelige oplysninger.

38. Sluttelig udgør den endelige stadfæstelse af ændringen hvert femte år, jfr. afgørelsen fra 1981, for hovedstæderne samt tilsagnet om opretholdelse af denne metode i ti år og anerkendelsen af dennes officielle karakter, ved offentliggørelse i EFT modydelser til tjenestemændene for deres accept af »krisefradraget«.

39. Rådet har så i duplikken endelig anerkendt, at det principielt ikke ville sætte spørgsmålstegn ved den i hovedstæderne gennemførte undersøgelse, men derimod måtte kritisere den i den forbindelse anvendte metode, der efter dens opfattelse er teknisk fejlagtig. Det har bl.a. gjort gældende, at de omhandlede typiske boliger ikke, for så vidt angår boligarealet, er ækvivalente i samtlige hovedstæder, og at de europæiske tjenestemænd i visse hovedstæder bosætter sig længere fra centrum eller i mindre huse, hvilket burde have givet anledning til en undersøgelse på grundlag af oplysninger fra tjenestemænd, der havde valgt at løse deres boligproblem på denne måde.

40. Lad mig herefter se lidt nærmere på disse synspunkter.

41. Det er efter min mening klart, at det både efter vedtægtens artikel 64 samt efter punkt II, 1.1, andet afsnit i bilaget til afgørelsen fra 1981 er nødvendigt, at beregningen af leveomkostningsfaktorerne så pålideligt som muligt afspejler forholdene på tjenestemændenes forskellige tjenestesteder.

42. For dels skal ifølge artikel 64 tjenestemændenes vederlag korrigeres med en koefficient »..., afhængig af de forskellige tjenestesteders levevilkår«.

43. Dels hedder det i afgørelsen fra 1981, at undersøgelsen hvert femte år af justeringskoefficienterne først og fremmest skal afklare, »om forholdet mellem justeringskoefficienterne giver et korrekt billede af købekraftsækvivalenserne mellem de vederlag, der udbetales til det personale, som gør tjeneste i medlemsstaternes hovedstæder«.

44. Her må gøres den tilføjelse, at en del tjenestemænd arbejder i hovedstæderne, men bor uden for disse, og at en del andre tjenestemænd har tjenestesteder uden for hovedstæder (således f. eks. Ispra).

45. Det er på baggrund heraf, at det i afsnit 3 i punkt II, 1.1 i bilaget til afgørelsen fra 1981 er bestemt, at der foretages en undersøgelse som omhandlet på de øvrige tjenestesteder, når objektive faktorer viser, at der er risiko for væsentlige fordrejninger i forhold til de data, som er indsamlet i den pågældende medlemsstats hovedstad.

46. Denne undersøgelse, der som fremhævet i de to nævnte domme af 15. december 1982 er nødvendig for at udarbejde justeringskoefficienter for steder uden for hovedstæderne, må også i givet fald medføre regulering af disse koefficienter og navnlig regulering hvert femte år.

47. Under alle omstændigheder er formålet ifølge vedtægten — dette har Domstolen tidligere fastslået, for så vidt angår artikel 65, stk. 2,[6] at sikre opretholdelse af en ensartet købekraft for alle tjenestemænd uanset tjenestested, ganske i overensstemmelse med ligebehandlingsprincippet.

48. Af samme grund udtalte dommen vedrørende bestemmelsen i vedtægtens artikel 64, at meningen er at vurdere vilkårene på »de konkrete steder hvor et tilstrækkeligt stort antal tjenestemænd og øvrige ansatte ved Fællesskaberne gør tjeneste« og altså ikke blot i hovedstæderne)[7].

6 — Domstolens dom af 6. oktober 1982, 59/81, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3329, præmis 33, s. 3358; Domstolens dom i nævnte Roumengous Carpentier-sag, Sml. 1982, s. 4402, præmis 28.

7 — Roumengous-sagen, s. 4401, præmis 23.

49. De bestemmelser, Rådet vedtager med henblik på reglerne for og fremgangsmåden ved tilpasning af justeringskoefficienterne i overensstemmelse med vedtægten, må nødvendigvis følge disse principper og være i overensstemmelse med de beskrevne formål.

50. Fortolkningen af afgørelsen fra 1981 må ske i sammenhæng hermed, idet Rådet ved denne afgørelse har villet give bindende retningslinjer for udøvelsen af det skøn, det har i henhold til vedtægten[8].

51. Det må herefter erkendes, at anvendelsen af nationale gennemsnit ved fastlæggelsen af de faktorer, der er bestemmende for, om tjenestemændene opnår samme købekraft på de forskellige tjenestesteder, ikke kan føre til de fastsatte mål, idet der herigennem ved beregningen sker en fordrejning i forhold til de faktiske forhold.

52. Kun såfremt det skulle vise sig at være umuligt — eller i alt fald uhyre vanskeligt — at indhente de oplysninger, der er nødvendige for at få et billede af forholdene på hvert enkelt tjenestested, vil det være nødvendigt at anerkende anvendeligheden af mere omtrentlige kriterier, og herunder gennemsnitsstørrelser. Dette punkt vender jeg imidlertid tilbage til.

53. Her må jeg tage stilling til et andet spørgsmål, som Rådets argumentation har givet anledning til. Har Kommissionen retmæssigt kunnet fremsætte et forslag, der repræsenterer en ændring af den metode, som den selv tidligere havde benyttet (i det første forslag og ved de tidligere periodiske undersøgelser) til beregning af huslejefaktoren, og

8 — Jfr. Domstolens dom af 26. juni 1975, 70/74, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 795, 807 og 808, præmisserne 20-23.

som den anfægtede forordning i sidste ende benyttede?

54. Efter min mening har Kommissionen været forpligtet til at anvende en nøjagtig og statistisk beregningsmetode, når den først havde anerkendt, at de resultater, der fremkom på grundlag af den første metode, var utilstrækkelige.

55. Kommissionen havde imidlertid allerede den gang, den fremlagde sit første forslag, erkendt, at der var vanskeligheder forbundet med den metode, der var blevet benyttet ved beregning af huslejefaktorens betydning i leveomkostningerne, hvorfor den havde foreslået at indføre en mærkbarhedstærskelværdi. I det forklarende notat af 24. marts 1986 vedrørende forslaget af 23. december 1983, hvori metodens store mangler omtales, får man righoldig oplysning herom.

56. Rådets Vedtægtsgruppes forkastelse af nævnte forslag gik desuden ud fra en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste, der havde udtalt, at det er »indlysende at den anvendte metode ikke kan betragtes som absolut pålidelig, når henses til den fejlmargen, som Kommissionen nu ønsker at kunne se bort fra ved indførslen af en tærskelværdi«.

57. Da der med fastsættelsen af tærskelværdien på 2,5% — dette siges også i udtalelsen fra nævnte gruppe — var tale om et vilkårligt valg, der ikke var grundet på kendte tal, havde Kommissionen nu ikke andet valg end at sadle om og ændre den anvendte metode og hermed imødekomme ønsket om at få anvendt en pålidelig metode (i nævnte udtalelse er der med god grund tale herom) for på grundlag heraf at opnå resultater, der ligger tættere på de faktiske forhold, der herigennem ville få sandere udtryk i de ændrede justeringskoefficienter.

58. På grundlag af det anførte kan det allerede nu fastslås, at den anfægtede forordning er retsstridig i det omfang, det i den er de nationale huslejegennemsnit, der lægges til grund. Det er herefter ufornødent at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt ændringen af justeringskoefficienterne og indførelse af krisefradraget, som det er blevet hævdet, har været indbyrdes afhængige foranstaltninger.

1.2. *Forpligtelsen til at lægge vægt på tjenestemændenes særlige forhold*

59. Bestemmelsen i vedtægtens artikel 64 synes ikke i og for sig at stille krav om, at tjenestemændenes særlige levevilkår eller forbrugssædvaner skal tillægges betydning ved fastsættelsen af justeringskoefficienter for vederlagene.

60. I bestemmelsen tales der blot om korrigering af vederlaget med en koefficient »... afhængig af de forskellige tjenestesteders levevilkår«.

61. Heraf følger ikke nødvendigvis, at det vil være retsstridigt at benytte de gennemsnitshuslejer, hele befolkningen betaler i de forskellige områder navnlig i hovedstæderne, hvor tjenestemændene bor.

62. Som tidligere nævnt skal imidlertid fastsættelsen og tilpasningen af justeringskoefficienterne, som det tidligere er fastslået i Domstolens praksis, tilsikre, at tjenestemændene opnår samme købekraft for samme vederlag uden hensyn til tjenestestedet.

63. Denne målsætning er af gode grunde blevet særlig fremhævet i afgørelsen fra 1981 med bestemmelsen om, at undersøgel-

sen hvert femte år af justeringskoefficienterne skal sikre, at forholdet mellem disse »giver et korrekt billede af købekraftækvivalenserne mellem de vederlag, der udbetales til det personale, som gør tjeneste i medlemsstaternes hovedstæder« og dermed til det personale, der gør tjeneste på andre steder end i hovedstæderne.

64. Med henblik på gennemførelsen af denne målsætning må det være rigtigt som grundlag at benytte de udgifter, disse vederlag skal dække og dermed så nøjagtigt fastlagt som muligt de forbrugsvaner de europæiske tjenestemænd i almindelighed har; i forbindelse hermed må det være rigtigt at hense til den typiske bolig, disse tjenestemænd bebor, og det er det Kommissionen har gjort i sit forslag.

65. Boligudgiften indgår i øvrigt med stor vægt på tjenestemændenes budget (ifølge Kommissionen med ca. 20%) og er derfor en vigtig faktor ved købekraftsammenligningen.

66. Ganske vist er det, som Kommissionen har anført, den såkaldte »Fischer-metode«, der er anvendt som beregningsmetode ved fastsættelsen af justeringskoefficienterne, og dennes hovedforudsætning er, at samtlige tjenestemænd indstiller sig på samme levefod, idet de tilpasser sig de livsformer, de oplever på de forskellige tjenestesteder.

67. Rådet har på grundlag heraf i svarskriftet rejst kritik af Kommissionens opfattelse, hvorefter den af en tjenestemand beboede typiske bolig er en forkert beregningsfaktor, eftersom de krav, der stilles på boligområdet i de forskellige områder (f. eks. hhv. i et middelhavsland og i et nordeuropæisk land), er mangeartede, således at tjenestemænd, der er tjenestgørende i disse lande, er nødt til også, for så vidt angår deres bolig, at tilpasse sig det lokale livsmønster.

68. Rådets kritik på dette punkt rammer ikke plet.

69. Kommissionen har i replikken forklaret, at Fischer-metoden giver midtvejsresultater, for så vidt som den repræsenterer et kompromis mellem to mulige ekstremer, der hvis jeg har forstået det rigtigt, repræsenteres af på den ene side en fuldstændig generalisering af de livsforhold, der er karakteristisk på et bestemt sted, og på den anden side alle de individuelle særegenheder, der følger med livsformen på hvert enkelt bopælssted [9]. Faktisk må, hvis det skal være muligt at beregne købekraftsækvivalenserne, de faktorer, der bestemmer leveomkostningerne (og her huslejefaktoren), angå varer eller tjenesteydelser, der er identiske eller sammenlignelige efter en beskrivelse af deres egenskaber så tilpas i almindelighed, at der bliver tale om varer, der forefindes overalt på det af sammenligningen omfattede område. Derfor må det som udgangspunkt for sammenligningen lægges til grund, at en vis type levefod kan opretholdes på tjenestemændenes forskellige tjenestesteder, og boligerne i denne levefod naturligvis besidde de særlige egenskaber, som hver enkelt zones særegenheder tilsiger. De udgifter, der i hver zone konstateres for boliger, der byder på samme type komfort, vil så kunne danne grundlag for købekraftsammenligningen.

9 — Kommissionens tekst er ikke særlig klar på dette punkt, og der mangler tilsyneladende noget.

70. I den undersøgelse, EFSK anmodede de nationale statistiske kontorer om at gennemføre, var den omhandlede typiske bolig i øvrigt ret præcist beskrevet på en måde, der tilsyneladende passede med formålet med den sammenligning af købekraften for vederlagene på de forskellige tjenestesteder, der skulle gennemføres.

71. Under alle omstændigheder og uden hensyn til, om Rådets kritik af den af Kommissionen anvendte metode har været mere eller mindre træffende, er det ikke det nationale gennemsnit, der blev lagt til grund for den anfægtede forordning, der kan give et virkeligt billede af tjenestemændenes særlige forhold.

1.3. *Gennemgang af Rådets grunde til at forkaste Kommissionens forslag*

72. I tredjesidste betragtning til den anfægtede forordning finder man følgende udtalelse: »resultaterne af denne undersøgelse [der blev gennemført i 1984 og 1985] kan ikke anses for at være acceptable, især fordi den ikke bygger på et repræsentativt udsnit af boliger; ifølge punkt II, 1.1, stk. 2, i bilaget til afgørelse 81/1061/Euratom, EKSF, EØF skulle denne undersøgelse i øvrigt have været gennemført i samarbejde med medlemsstaternes statistiske kontorer«.

1.3.1. *De benyttede boligers manglende repræsentativitet*

73. I førstnævnte henseende har Kommissionen i stævningen indledningsvis anført, at den efter den kritik, der var fremført i Rådet af den metode, den først havde benyttet [10], ikke kunne gøre andet end at fastlægge huslejernes niveau efter huslejerne for typiske af tjenestemændene beboede boliger og med hovedvægten ved valget heraf lagt på et sammenlignelighedskriterium. Dernæst har den som tidligere fremhævet, at denne typiske bolig var tilstrækkelig præcist beskrevet i undersøgelsesoplægget fra EFSK. I øvrigt har den konstateret, at Rådet efter fjernelse af forhold, der kunne give anledning til en usikkerhedsmargen, kun kunne forkaste de af Kommissionen foreslåede ækvivalenser under henvisning til, at der forelå en åbenbar vildfarelse, som Rådet ikke har bevist, idet den kritik, der er blevet fremført over for metoden, ikke har bevæget sig ud over de almindeligheder, der altid vil kunne anføres mod en metode på grundlag af stikprøver. Kommissionen har sluttelig anført, at den dokumentation, der blev fremlagt under flere på hinanden følgende møder i vedtægtsgruppen, havde vist, at EFSK's resultater havde sandsynligheden for sig, idet de var sammenfaldende med de resultater, der var opnået helt uden hensyntagen til huslejefaktoren eller ved medtagelse af byggepriserne, hvorimod anvendelsen af de data, de nationale statistiske kontorer havde givet, gav anledning til misforhold (f. eks. for Londons vedkommende, hvor der efter denne sidste metode fremkom udsving på op til 10%).

74. Rådet har til støtte for anbringendet om manglende repræsentativitet først gjort gældende, at boligudgiften for Bruxelles og Luxembourgs vedkommende i modsætning til, hvad der var tilfældet for de øvrige hovedstæders vedkommende, blev fastsat på grundlag af de lejer, tjenestemændene faktisk havde betalt i disse byer.

75. I øvrigt drejede de undersøgelser, der blev gennemført gennem ejendomsmæglere og boligformidlere sig kun om udlejningsboliger i centrum. Ved disse undersøgelser blev der altså hverken henset til, om der var tale om ejer- eller lejeboliger, eller til den faktiske beliggenhed (det er kun en mindre

10 — »Ikke helt uden grundlag« som Kommissionen selv udtrykker det.

del af tjenestemændene, der bor i byernes centrum og navnlig i centrum af Bruxelles), eller til de udgifter, tjenestemændene faktisk afholdt. Forholdene for Londons vedkommende bekræfter, at det forholder sig som anført.

76. Rådet har for så vidt angår de resultater, der blev opnået efter de forskellige metoder for beregning af huslejefaktoren[11], og idet det har anerkendt, at disse resultater for Det Forenede Kongeriges, Irlands og Italiens vedkommende taler for rigtigheden af Kommissionens argumentation, gjort gældende, at de intet har på sig for de øvrige landes vedkommende. I tre medlemsstater (Danmark, Nederlandene og Grækenland) er forordningens og Kommissionens forslags tal omtrentlige; for tre landes vedkommende (Tyskland, Frankrig og Grækenland) ligger forordningens tal tæt op af de tal, der er fremkommet uden medtagelse af huslejefaktoren. En gennemgang af de talmæssige oplysninger indeholder med andre ord ifølge Rådet for seks ud af otte stater ingen bekræftelse af Kommissionens kritik om, at resultaterne af anvendelsen af den i forordningen valgte metode var inkonsekvente, eller af sandsynligheden for rigtigheden af resultaterne i henhold til den af den foreslåede metode.

77. Den redegørelse, som Kommissionen har givet i replikken, forekommer mig imidlertid tilstrækkelig til at tage brodden af de fleste af Rådets indvendinger mod den metode, der er lagt til grund i Kommissionens forslag.

78. Kommissionen har i første række gjort gældende, at huslejeniveauet for Bruxelles med henblik på undersøgelsen hvert femte år også blev undersøgt gennem ejendomsmæglere og boligformidlere. Den undersøgelse, der blev foretaget gennem tjenestemændene, fandt virkelig sted, men det skete med henblik på beregning af det fælles indeks, som kunne danne grundlag for en ajourføring af købekraftsækvivalenstallene.

79. Dernæst gjaldt denne undersøgelse i overensstemmelse med Kommissionens forklaringer og således som det fremgår af de breve, EFSK tilstillede de nationale statistiske kontorer med oplysninger om den undersøgelse, der skulle gennemføres gennem ejendomsmæglere og boligformidlere (jfr. bilagene 1 og 2 til Kommissionens besvarelse af skriftlige spørgsmål fra Domstolen), ikke udelukkende boliger i byernes centrum, men derimod i »finere og gode boligområder«, hvormed der kan være tænkt på byernes omegn i lige så høj grad som på de særlige områder i centrum.

80. Kommissionen har herudover oplyst, at EFSK's beregninger er gået ud fra boliganvendelsesarten — som ejer- eller lejebolig — under anvendelse af en »ejervægtning« sideløbende med en »lejervægtning« og metoden om pålignet leje, hvorefter leje og boligkøb anses for ligeværdige, en metode, der er almindelig benyttet i de nationale statistikeres beregninger.

81. Kommissionen har endelig vedrørende Rådets kommentarer mht. undersøgelsesresultaternes indre sammenhæng kritiseret sagsøgte for en sammenblanding af beregningsmetoden for huslejefaktoren og prøven på de dermed opnåede resultaters pålidelighed. Sagsøgeren har i den forbindelse henvist til, at man ikke på noget tidspunkt har forfægtet det synspunkt, at de størrelser, der skal sammenlignes i et givet land — priser uden bolig, priser med bolig (i hovedstæderne eller i almindelighed) og byggepriser

11 — Undersøgelse gennem ejendomsmæglere og boligformidlere (Kommissionens forslag), udeladelse af boligfaktoren, hensyntagen til byggepriserne og boligudgiften beregnet på grundlag af de af de nationale statistiske kontorer oplyste samlede gennemsnit (Rådets forordning).

— aldrig eller altid skulle være sammenfaldende. De forskellige størrelser vil naturligvis nærme sig hinanden jo friere et marked, der er tale om, og jo mindre offentlig regulering eller befolkningstæthed, der bliver tale om. Omvendt vil byggestop, offentlig regulering eller voldsom befolkningstæthed kunne føre til, at disse størrelser fjerner sig fra hinanden.

82. Prøverne på tallenes pålidelighed må derfor ske med indregning af udsving inden for rimelige grænser, idet en foranstaltning kun vil være berettiget, såfremt disse grænser overskrides, idet den går imod de enkleste på almindelig erfaring baserede oplysninger.

83. Ifølge Kommissionen er det dette, der er sket gennem anvendelsen af de fra de nationale statistiske kontorer stammende oplysninger på hele vedkommende land. To rækker oplysninger — priser uden bolig og byggeprisindeks — passede sammen, mens man i visse tilfælde har kunnet konstatere et voldsomt udsving i priserne med bolig, hvorved de øvrige rækker blev forkerte.

84. Da beregningen havde til formål at undersøge, om der var overensstemmelse mellem koefficienterne og købekraftsækvivalenserne, var Kommissionen særlig opmærksom på de tilfælde, hvor diskrepansen mellem huslejeudgift og leveomkostningerne i almindelighed var stor. Den har navnlig konstateret, at indekstallene for fire medlemsstater omfattede lejeniveauet, og at tallene dér var klart lavere end de tal, ved hvis beregning lejerne ikke havde spillet nogen rolle, eller som tog højde for byggepriserne, hvilket var i modstrid med erfaringerne om den relative prisudvikling i de forskellige sektorer.

85. Kommissionen har ved udfærdigelsen af sit andet forslag konstateret, at de udgiftsfaktorer, der tidligere gav problemer, var sammenhængende, samtidig med at dette stadig også var tilfældet for de øvrige faktorers vedkommende. For Londons vedkommende har Kommissionen således nævnt, at undersøgelsesresultaterne viste, at mens »boligformidlings«-lejen ikke er »unormalt høj«, er »den nationale statistik«-boligudgift afgjort »unormalt lav«.

86. Kommissionens redegørelse er efter min mening overbevisende, og det beror på følgende forhold:

a) Den beregningsmetode, der går ud fra oplysningerne fra de nationale statistiske kontorer, fører til forkerte og lidet pålidelige resultater. Rådets udtalelse om, at Kommissionen kun har indført tærskelværdien på 2,5% for at undgå den reduktion af koefficienterne, som anvendelsen af denne metode giver anledning til, forekommer i den forbindelse absolut ubegrundet. Til gengæld har Kommissionens redegørelse for metodens pålidelighed sandsynligheden for sig,

b) det kan ikke gøres gældende, at den metode, der har dannet grundlag for Kommissionens andet forslag, er behæftet med alle de tekniske fejl, Rådet har villet finde ved den, for undersøgelserne blev organiseret på en måde, der tilsyneladende er grundig og velafvejet. Der er i alt fald ikke i tilslutning til Rådets kritik fremkommet beviser, der gør det muligt på afgørende måde at rokke ved denne metodes troværdighed,

c) den metode, Kommissionen fulgte ved udarbejdelsen af det andet forslag, er ganske vist ikke ideel, men giver dog ganske uden hensyn til de indvendinger,

dens anvendelse kan give anledning til, et bedre billede af de faktiske forhold, sådan som disse omtrent må anses at være, end den metode, der går ud fra de globale størrelser i de nationale statistikker.

87. Det skal herudover nævnes, at parternes argumentation har berørt det vanskelige problem vedrørende omfanget af hhv. EFSK's, Kommissionens og Rådets beføjelser; dette problem skal jeg komme ind på i det følgende.

88. Forinden vil jeg se på Rådets anden grund til at afvise Kommissionens forslag.

1.3.2. *Uenigheden mellem EFSK og de nationale statistiske kontorer*

89. I afgørelsen fra 1981 (bilag II, 1.1, afsnit 2) bestemmes det — i lighed med bestemmelsen i vedtægtens artikel 65, stk. 1, om udarbejdelsen af det fælles indeks — at undersøgelsen hvert femte år af justeringskoefficienterne skal gennemføres af EFSK »i samarbejde med medlemsstaternes statistiske kontorer«.

90. Men allerede ved en gennemlæsning af betragtningerne til den anfægtede forordning kan det konstateres, at betingelsen herom efter Rådets opfattelse ikke blev opfyldt af Kommissionen ved udformningen af dennes andet forslag.

91. Som Kommissionen selv har erkendt, kunne nemlig en af de ekspertdelegationer, der bistår EFSK ved undersøgelserne af leveomkostningerne (nærmere betegnet den britiske delegation), ikke godkende den foreslåede metode eller de resultater, denne gav.

92. Men EFSK mente af de af Kommissionen i stævningen anførte grunde at burde henstille, at man bortså fra uenigheden på dette punkt, og foreslog Kommissionen at benytte de tal, den havde fået gennem EFSK's undersøgelse, og det var det Kommissionen gjorde i sit andet forslag.

93. Rådet er i svarskriftet gået så langt som til at hævde, at hverken metoden for eller resultaterne af den undersøgelse, Kommissionen lod EFSK udføre, på noget tidspunkt burde have været forelagt statistikergruppen.

94. Denne kritik genfindes imidlertid ikke i sagens akter, der viser, at undersøgelsen og resultaterne heraf blev forelagt ekspertgruppen »prisstatistik« til vurdering.

95. Er da den modstand, der i den forbindelse var inden for en af delegationerne, i stand til at sætte spørgsmålstegn ved retmæssigheden af forslaget, der helt har overset den?

96. Kommissionen har i den forbindelse gjort gældende, at dens forslag blev udfærdiget i samarbejde som sædvanligt med medlemsstaternes statistiske kontorer, at oplysningerne blev indhentet gennem disse kontorer (en sagkyndig fra hvert nationalt statistisk kontor ledsagede endog hele tiden EFSK's repræsentanter under undersøgelsen), og at indsigelser fra et medlem af gruppen »prisstatistik« på et punkt i undersøgelsen ikke kunne standse et arbejdsforløb, der skulle ske ifølge en regel i vedtægten.

97. Herefter var Rådet med det foreliggende forslag fra Kommissionen forpligtet

til at tage hensyn til de resultater fra EFSK, som lå til grund for dette forslag (selv om en af delegationerne i gruppen »prisstatistik« modsatte sig dette), og det kunne ikke i stedet for tal, der var opstillet på grundlag af en omhyggelig metode, sætte tal, der klart ikke var passende.

98. Uenigheden drejer sig her igen klart om spørgsmålene om de to institutioners kompetence og grænserne for Rådets skøn.

99. Hvorledes skal man afgøre dette spørgsmål?

1.4. *Resultater for første del af sagen*

100. Den tekniske karakter, som denne sags problemer frembyder, såvel som den lejlighedsvis meget hårde diskussion mellem sagens parter, har af klarhedsgrunde nødvendiggjort sidespringet i det foregående om de forskellige stridspunkter, der rejser sig af den første søgsmålsgrund.

101. Faktisk har sagsøgeren og sagsøgte regelmæssigt sammenholdt deres egen fremstilling af forholdene og modpartens argumentation, og dette har gjort vanskeligheden ved klart at fastlægge deres respektive standpunkter og også sagens faktiske omstændigheder større.

102. I øvrigt synes sagens væsentligste retsspørgsmål ind i mellem utilstrækkelig klarlagt og unøjagtigt fremstillet på en måde, der gør en ordentlig analyse af dem vanskelig.

103. Imidlertid har det efter gennemgangen ovenfor været muligt hidtil at formulere visse delresultater, der kan danne grundlag for de løsningsforslag, det er min opgave at fremsætte:

a) overholdelsen af princippet om købekraftsækvivalens for vederlag til Fællesskabernes tjenestemænd kræver ifølge vedtægtens artikel 64, Domstolens praksis samt Rådets afgørelse fra 1981 om de regler, der skal følges ved gennemførelsen af denne vedtægtsbestemmelse, at de leveomkostningsfaktorer, der på særlig måde berører tjenestemændenes forhold på deres forskellige tjenestesteder fastlægges så nøjagtigt som muligt;

b) tallene for huslejernes gennemsnit fra de nationale statistiske kontorer påvirkes af faktorer, der er forholdene på de bestemte tjenestesteder, tjenestemændene har, uvedkommende, og anvendelsen af disse tal gør det derfor ikke muligt at anslå en vigtig faktor i fællesskabstjenestemændenes leveomkostninger med stå stor nøjagtighed, at der opnås sikkerhed for, at deres respektive vederlag er købekraftsækvivalente;

c) Kommissionen har med sit andet forslag om ændring af justeringskoefficienterne ønsket at rette de resultater, den tidligere var nået til — vedrørende én af leveomkostningsfaktorerne — idet den har anvendt en lidet pålidelig metode, der som sådan i første omgang blev kritiseret i Rådet. Den nye metode, EFSK herefter har anvendt, og hvis resultater Kommissionen har bifaldet, repræsenterer, når bortses fra mulige spørgsmål af teknisk art, en rigtigere bedømmelse af de fakti-

ske forhold end anvendelsen af et huslejegennemsnit på grundlag af de nationale statistiske kontorers oplysninger. Denne metodes relevans eller pålidelighed kan derfor ikke på forhånd afvises.

104. Nu vil det bestemt kunne hævdes, at den ideelle metode — dvs. den metode, ved hjælp af hvilken man fuldt ud kunne have virkeliggjort målsætningen med undersøgelsen hvert femte år — ville have været en direkte undersøgelse gennem tjenestemændene selv, baseret på oplysninger om de beløb, de virkelig betaler i husleje.

105. Sådan mener jeg imidlertid ikke, at det forholder sig.

106. Givet er, at det forhold, at den direkte undersøgelse blev gennemført, for så vidt angår de tjenestemænd, der bor i Bruxelles, Luxembourg, Varese — hvor det største antal findes — synes at vise, at samme fremgangsmåde også vil kunne anvendes i de øvrige hovedstæder.

107. Kommissionen har dog forklaret, at metoden statistisk ikke er væsentlig, idet der ikke i disse hovedstæder findes et tilstrækkeligt repræsentativt prøveudvalg med de ret få tjenestemænd, der bor dér.

108. Dette argument har sandsynligheden for sig, for det kan ikke være rigtigt, at de tilpasninger, der skal ske af justeringskoefficienterne, påvirkes stærkt af individuelle beslutninger eller forhold, der — på et forholdsvis begrænset område — adskiller sig væsentligt fra tjenestemændenes mest almindelige boligtype.

109. Derfor kan benyttelsen af »typiske boliger« ud fra denne synsvinkel forekomme at være en mindre fordrejelig metode. Tilsyneladende er det også denne metode, som andre internationale organisationer (OECD, Verdensbanken), hvis afdelinger for statistik og økonomisk analyse har ry for deres tekniske dygtighed, benytter for deres ansatte.

110. I øvrigt har der sikkert været et andet forhold, der gjorde det vanskeligere at foretage en direkte undersøgelse gennem tjenestemændene, da Kommissionens andet forslag skulle udarbejdes. Jeg tænker på den tid, der allerede var forløbet, når henses til referenceperiodens udløb (fire år), og som kunne føre til, at resultaterne af denne undersøgelse blev mere usikre eller endog at det blev tvivlsomt, om undersøgelsen kunne realiseres.

111. I alt fald ville det ved anvendelsen af denne metode have været absolut nødvendigt at foretage passende tekniske rettelser for at neutralisere virkningerne af de fordrejninger, jeg har omtalt. En af de fremgangsmåder, der kunne benyttes for at korrigere oplysningerne ifølge den direkte undersøgelse, var så måske en undersøgelse gennem ejendomsmæglere og boligformidlere.

112. Det kan nu vel ikke med bestemthed hævdes, at den metode, Kommissionen valgte, er fuldstændig ulastelig eller endnu mindre, at det er den ideelle metode, og det så meget mindre som det står fast, at den blev kritiseret af Det Forenede Kongeriges statistiske sagkyndige.

113. Om disse stærkt teknisk prægede spørgsmål er det derfor væsentligt, at EFSK og de nationale statistiske kontorer samarbejder for at rydde vanskelighederne af vejen og nå til de rigtigst mulige løsninger.

114. Det er med henblik herpå, at der ifølge punkt II, 1.1, i bilaget til afgørelsen fra 1981 både for udarbejdelsen af de fælles indekser (jfr. bestemmelsen i vedtægtens artikel 65, stk. 1) og for undersøgelsen af justeringskoefficienternes rigtighed kræves en accept fra medlemsstaternes statistiske kontorer. Det er værd at mærke sig, at der her ikke blot er tale om et krav til EFSK om at *høre* disse statistiske kontorer eller om at arbejde på grundlag af de *oplysninger*, som disse kontorer meddeler kontoret, men derimod om at gennemføre arbejdet i *enigt samarbejde* med dem.

115. Jeg må indrømme, at Kommissionens adfærd i det foreliggende tilfælde gør mig temmelig usikker, når det gælder valget af forslag til afgørelse.

116. Sikkert er, at det vil være rigtigst at forstå forpligtelsen til at arbejde »i samarbejde med medlemsstaternes nationale statistiske kontorer« som en forpligtelse for EFSK til »arbejde fælles med« eller »i samråd« med disse kontorer.

117. Kommissionen har nu imidlertid som nævnt fremlagt forskellige redegørelser og dokumentation for den måde, den gennemførte undersøgelsen med bistand fra de nationale statistiske kontorer. Som det synes afviste ikke nogen af disse tjenester et samarbejde, ligesom de heller ikke havde indsigelser mod den anbefalede metode efter den korte beskrivelse heraf, der findes i skrivelser fra EFSK. At EFSK tog kontakt med de korrespondenter, som denne tjenestegren plejede at have forbindelse med i de forskellige nationale kontorer, indebærer efter min mening ikke, at arbejdsgangen på nogen måde har været fejlbehæftet, eller at arten af disse nationale kontorers medvirken ændres.

118. Er det i øvrigt påkrævet, at metoden drøftes på forhånd med disse kontorer, eller at den godkendes af gruppen »prisstatistik«, som bidrager til EFSK's arbejde?

119. Hvilken betydning skal der tillægges nævnte gruppes deltagelse i virksomheden til kontrol og ændring af justeringskoefficienterne?

120. Skal denne gruppe, der er sammensat af statistiske sagkyndige fra medlemsstaterne på forhånd eller efterfølgende give sit samtykke ifølge punkt II, 1.1, i bilaget til afgørelsen fra 1981?

121. Hvilke konsekvenser vil indsigelser fra en af medlemsstaternes medlemmer af denne gruppe kunne få?

122. Det ville være nyttigt at have svarene på disse spørgsmål, selv om de ikke er absolut nødvendige for afgørelsen af denne tvist.

123. Først skal det oplyses, at det efter opgavefordelingen mellem de forskellige tjenestegrene og institutioner, der deltager, er EFSK der i givet fald udformer det tekniske grundlag, som Kommissionen skal benytte ved udfærdigelse af sine forslag og Rådet, når det træffer sine afgørelser. EFSK's arbejde med spørgsmål af helt igennem videnskabelig og teknisk art har naturligvis her afgørende betydning.

124. Afgørelsen fra 1981 er meget præcist formuleret, når det gælder udarbejdelsen eller ændringen af justeringskoefficienterne:

EFSK's opgave er at undersøge (»*l'Office statistique des Communautés européennes vérifie*«) i samarbejde med medlemsstaternes statistiske kontorer, om forholdet mellem justeringskoefficienterne giver et korrekt billede af købekraftækvivalenserne mellem de vederlag, der udbetales (punkt II, 1.1, afsnit 2). Det skal bemærkes, at dette og kun dette er denne tjenestegrens opgave: en *undersøgelse* og ikke en rettelse af justeringskoefficienternes rigtighed.

125. Herefter må efter min opfattelse Rådet, som skal træffe den endelige afgørelse om ændring af koefficienterne, når dette er nødvendigt, når Kommissionen har benyttet EFSK's oplysninger som grundlag for sit forslag, nødvendigvis følge de tekniske oplysninger, der foreligger fra EFSK, medmindre disse er åbenlyst fejlagtige eller resultatet af en retsstridig procedure.

126. Det vil der eksempelvis kunne blive tale om, såfremt de talmæssige oplysninger udviser åbenbar indbyrdes uoverensstemmelse, og Rådet kan henvise til andre mere troværdige undersøgelser fra andre lige så ansete organer, eller såfremt undersøgelsen af forholdet mellem justeringskoefficienterne ikke er sket »i samarbejde med« medlemsstaternes statistiske kontorer.

127. Det må imidlertid siges, at der ikke i det foreliggende tilfælde er tale om mangler af denne art.

128. For det første må det tillægges betydning, at resultaterne af undersøgelsen gennem ejendomsmæglere og boligformidlere blev underkastet troværdighedsprøver, som Rådet ikke på afgørende måde har kunnet bestride resultaterne af.

129. Og ikke blot er der ikke blevet fremlagt mere pålidelige tal, men de anvendte metoder benyttes som det har kunnet konstateres af andre store internationale organisationer, for så vidt angår deres tjenestemænd.

130. På den anden side har EFSK som bekendt direkte ladet de nationale statistiske kontorer medvirke.

131. Det står fast, at Kommissionen i sin redegørelse for, hvorledes samarbejdet mellem EFSK og de nationale statistiske kontorer er organiseret, har omtalt arbejdsgruppen »prisstatistik« som en af de grupper, der (sammen med arbejdsgruppen »vedtægtens artikel 65«) gennemfører dette samarbejde. Gruppen »prisstatistik« består endog i vidt omfang af repræsentanter for de nationale statistiske kontorer.

132. Når det forholder sig således, må slutresultatet også blive, at denne gruppes medvirken i det arbejde, der fører frem til undersøgelsen af justeringskoefficienterne, skal foregå i dette arbejdes forberedelsesfase og ved udformningen af de metoder, der skal anvendes. Det er imidlertid alt andet end sikkert, at det gik sådan for sig i det foreliggende tilfælde.

133. Under retsforhandlingerne er det blevet nævnt, at der også inden for gruppen var modstand mod de resultater, der var fremkommet efter undersøgelsernes gennemførelse. Men som det synes, kom denne modstand kun fra en enkelt national sagkyndig (den engelske), og denne gjaldt udelukkende resultaterne af den undersøgelse, der vedrørte London.

134. Men under retsforhandlingerne er der hverken vedrørende dette punkt (opfattelsen i gruppen »statistik«) eller vedrørende de nationale statistiske kontorers medvirken tilvejebragt et ordentligt bevis, på grundlag af hvilket hele begivenhedsforløbet kan beskrives og omhyggeligt og korrekt vurderes i detaljer.

135. Her må det i øvrigt tilføjes, at med de rådgiveropgaver, gruppen »prisstatistik« har, bør modstand fra en af denne gruppes medlemmer ikke kunne føre til en standsning af beslutningsprocessen i EFSK og Kommissionen, medmindre der foreligger særlige forhold, der vil føre til et åbenbart fejlagtigt resultat, hvis de lades ude af betragtning.

136. Direkte omtvistet i nærværende sag er i øvrigt ikke så meget udformningen af det forslag fra Kommissionen, som Rådet forkastede, som den forordning, Rådet til sidst vedtog, og mod hvilken Kommissionen har anlagt sag.

137. Det skal imidlertid siges, at Rådet, selv om slutresultatet indiskutabelt måtte blive, at EFSK har tilsidesat proceduren ifølge afgørelsen fra 1981, og dermed en anerkendelse af afvisningen af Kommissionens nye forslag, ikke derfor har haft ret til uden videre at genoptage sagsøgerens oprindelige forslag (men med udeladelse af tærskelværdien på 2,5%), som det tidligere havde forkastet med den begrundelse, at det var baseret på lidet pålidelige oplysninger.

138. Tværtimod var det ifølge vedtægten ikke blot nødvendigt at vedtage en løsning, der tog hensyn til tjenestemændenes vederlags reelle købekraftækvivalens, men denne løsning måtte også være baseret på samarbejdet mellem de forskellige berørte statistiske tjenester og på de resultater, der efter EFSK's egen opfattelse ikke kunne antages at være urigtige.

139. Og det ville, såfremt indsigelserne fra de britiske sagkyndige kun har været rettet mod resultaterne vedrørende London, være muligt på grundlag af de oplysninger, der var til rådighed og eventuelt efter en nødvendig omhyggelig vurdering af disse at vedtage korrigeringer, der var almindelig enighed om.

140. Af alle de anførte grunde må resultatet uundgåeligt blive, at den anfægtede forordning skal annulleres på grundlag af sagsøgerens første søgsmålsgrund.

141. Såfremt man benytter de til rådighed stående oplysninger og foretager de nødvendige ubetydelige korrigeringer af dem i samråd med de nationale statistiske kontorer, ses der ikke at foreligge store hindringer for, at EFSK udfører sin opgave og udfærdiger et nyt forslag på grundlag heraf, som Kommissionen kan fremlægge til gennemførelse af Domstolens dom.

142. Kræves der herefter en stillingtagen til den anden søgsmålsgrund?

2. *Justeringskoefficienternes tilbagevirkende gyldighed*

143. Kommissionen foreslog i sit andet forslag om ændring af justeringskoefficienterne, at ændringen fik virkning fra den 1. januar 1981, hvor den foregående ændring havde været gældende i fem år (fra den 1. januar 1976).

144. Rådet kunne imidlertid ikke godtage den foreslåede ikrafttrædelsesdato for de ændrede justeringskoefficienter, og anførte herved, at »... [det] er ikke længere muligt at foretage en tilstrækkelig præcis vurdering af den situation, der forelå den 1. januar 1981«.

145. I stedet for den af Kommissionen foreslåede dato valgte Rådet den ikrafttrædel-

sesdato, der efter dens opfattelse var »den først egnede dato efter fremsendelsen af det ændrede forslag, hvilket i dette tilfælde er den 1. juli 1986«.

146. Kommissionen har rejst berettiget kritik af denne beslutning og har herved henvist til følgende argumenter:

a) Formålet med en ændring af justeringskoefficienterne som omhandlet i vedtægtens artikel 64 er at kontrollere og sikre tjenestemændenes vederlags købekraftsækvivalens. Justeringen må derfor ske med virkning fra det tidspunkt, hvor der har kunnet konstateres en ændring af købekraften (1. januar 1981);

b) ifølge Domstolens praksis i *Roumengous-Carpentier*-sagen (præmisserne 25-28) og andre sager[12] har Rådet ikke i relation til vedtægtens artikel 65, stk. 2, noget skøn med hensyn til, om reglerne om tilpasning af justeringskoefficienterne i tilfælde af en væsentlig stigning i leveomkostningerne skal tillægges tilbagevirkende kraft. Ifølge Domstolen må Rådet i et sådant tilfælde efter at have konstateret en mærkbar stigning i leveomkostningerne drage konsekvenserne heraf.

Rådet har til opfyldelse af Domstolens dom vedtaget forordning nr. 3681/83 af 19. december 1983[13] om fastsættelse af nye justeringskoefficienter med virkning fra det tidspunkt, hvor der er sket en mærkbar stigning i leveomkostningerne (i Rom og Varese).

Ifølge Kommissionen må imidlertid Domstolens afgørelse vedrørende anvendelsen af artikel 65, stk. 2, *så meget mere* gælde for anvendelsen af artikel 64, der i øvrigt danner hjemmel for forordning nr. 3087/78 af 21. december 1978[14], som var anfægtet i *Roumengous*-sagen, og for ændringsforordningen af 19. december 1983;

c) Kommissionen har i øvrigt kritiseret de to grunde, som Rådet har givet som forklaring på, at det var umuligt tilstrækkeligt nøjagtigt at fastslå forholdene pr. 1. januar 1981.

Den har herved anført, at det dels ikke er på sin plads at påberåbe sig »datoerne for fremsendelsen af det oprindelige og det ændrede forslag«, fordi det, der tæller for den tjeneste, der har til opgave at beregne priserne, udelukkende er, om den vil kunne være i stand til at udføre denne opgave eller ej; hvilket den faktisk kunne ved at benytte sig af interpolation — der er en almindelig benyttet metode i statistikken — på grundlag af de nationale pristal. At der hengik halvandet år fra fremlæggelsen af EFSK's undersøgelsesresultater og fremsættelsen af Kommissionens første forslag må i øvrigt forklares med usikkerheden med hensyn til, om huslejefaktoren skulle medtages, samt med det samråd af teknisk art, der foregik med personalet.

Dels vil det ikke have nogen mening at påberåbe sig »de vanskeligheder, der har været med nøjagtigt at beregne huslejefaktoren«, når Kommissionen efter forkastelsen af dens første forslag ikke kunne gøre andet end så nøjagtigt som

12 — Jfr. desuden nævnte dom af 6. oktober 1982, Kommissionen mod Rådet.

13 — EFT L 368 af 28.12.1983.

14 — EFT L 369 af 29.12.1978, s. 10.

muligt at beregne leveomkostningerne på referencedatoen;

d) endelig er efter Kommissionens opfattelse Rådets valg af datoen den 1. juli 1986 *i modstrid* med forordningen selv, hvorefter Rådet anerkender »en vis forskydning i købekraftpariteterne for... [tjenestemændene]«, hvortil kommer den udtrykkelige omtale af de forskellige tidspunkter for undersøgelse af justeringskoefficienterne (1980, 1984 og 1985) før datoen den 1. juli 1986.

I øvrigt er ifølge Kommissionen den af Rådet valgte dato (»den først egnede dato efter fremsendelsen af det ændrede forslag«) udtryk for et vilkårligt og meningsløst valg.

147. Også jeg er af den opfattelse, at Rådets standpunkt er uantageligt.

148. Omtvistet er nævnte institutions punktlige iagttagelse af bestemmelserne i vedtægtens artikel 64 og afgørelsen fra 1981.

149. Det må imidlertid fastslås, at den ved Roumengous-afgørelsen formulerede praksis mutatis mutandis kan finde anvendelse også på den periodiske ændring (hvert femte år) af justeringskoefficienterne.

150. Dette er et resultat af anerkendelsen af købekraftsækvivalensprincippet gennem nævnte praksis og i den konkretiserede udformning i afgørelsen fra 1981.

151. I vedtægten og i den afgørelse, der indeholder metoden til iværksættelsen af vedtægten, stilles krav om, at »forholdet mellem justeringskoefficienterne giver et korrekt billede af købekraftækvivalenserne mellem de vederlag, der udbetales til det personale«, som gør tjeneste på de forskellige tjenestesteder.

152. Undersøgelsen med mellemrum af justeringskoefficienterne giver anledning til justering hver gang det viser sig, at ændringer i leveomkostningerne har medført en sådan ændring af købekraften, at købekraftsækvivalens ikke længere består.

153. Justeringen må derfor nødvendigvis tillægges virkning fra det tidspunkt, hvor undersøgelsen af købekraftækvivalensen er gennemført, og hvor det er fastslået, at købekraften ikke længere har været et præcist udtryk for de hidtil fastsatte koefficienter.

154. Da undersøgelsen sædvanligvis gennemføres (eller afsluttes) efterfølgende, må justeringen sædvanligvis blive »tilbagevirkende«, sådan at forstå, at den får virkning fra et tidspunkt forud for tidspunktet for bearbejdningen af resultaterne og den påfølgende afgørelse om justering.

155. Dette giver sig af selve bestemmelsen om justering og ikke af et eller andet retssikkerheds- eller forventningsprincip, hvadenten dette støttes på et tilsagn fra forvaltningens side eller ej.

156. Såfremt man ikke benytter en fremgangsmåde som beskrevet, får man en uændret langvarig fastholdelse af justeringskoefficienter, der allerede (fem år før) har vist sig ikke nøjagtigt at udtrykke købekraftsækvivalenserne.

157. Det må herudover fastslås, at såfremt de ændrede justeringskoefficienter først blev

anvendt med virkning fra den 1. juli 1986, ville der være gået så meget som ti år efter den foregående ændring.

158. Beregningerne bliver utvivlsomt vanskeligere som følge af det tidsrum, der er gået efter referenceperiodens udløb. Dette er imidlertid ikke efter min mening noget argument mod de ændrede koefficienters tilbagevirkende kraft.

159. Der må henses til, at det i nærværende sag kun er »huslejefaktoren«, der er omtvistet (hvilket så vidt det ses på teknisk plan kun eller hovedsagelig kun er tilfældet for Londons vedkommende), idet samtlige øvrige leveomkostningsfaktorer uden uenighed er blevet beregnet pr. 1. januar 1981 på grundlag af undersøgelser, der blev gennemført i 1980 og 1981.

160. For så vidt angår tallene for huslejerne, så blev disse tal først hentet i de nationale statistikker (Kommissionens første forslag) og derefter (Kommissionens andet forslag) fastlagt gennem de undersøgelser, der fandt sted i 1984 og 1985, hvis resultater blev henført til den 1. januar 1981 efter interpolation.

161. Det er derfor hverken logisk eller rimeligt at henvise til det forløbne tidsrum for at undgå tilbagevirkning, når man råder over tal for januar 1981 (der for størstedelens vedkommende var blevet fremlagt på samme tidspunkt).

162. Denne slutning må efter min mening tillægges gyldighed, både for så vidt angår den anfægtede forordning (der for så vidt angår huslejefaktoren er grundet på tallene fra de nationale statistikker), som for Kommissionens andet forslag, der blev afvist af Rådet (og som for så vidt angår huslejefaktoren var grundet på undersøgelsen gennem boligformidlere og ejendomsmæglere). For dette sidste var det efter interpolation muligt at henføre tallene til den 1. januar 1981. Der er tale om en almindeligt benyttet teknik, der ganske vist ikke giver 100%'s sikkerhed for rigtige resultater, men det samme må siges om alle statistiske metoder. Rådet har i øvrigt heller ikke selv kunnet undgå at benytte den, idet det i Rådets generalsekretariats forslag, der lå til grund for den anfægtede forordning hedder, »at de ændrede justeringskoefficienter er blevet beregnet ved henførelse efter ekstrapolation til den 1. januar 1986 af de talmæssige oplysninger fra de nationale statistikker, der blev anvendt ved undersøgelsen den 1. januar 1981«.

163. Tilbagevirkningen kan heller ikke imødegås med det argument, Rådet har anvendt, og hvorefter denne skulle være for byrdefuld. Rådet kan ikke med en argumentation af denne beskaffenhed sætte sig ud over vedtægtens bindende bestemmelser og tjenestemændenes berettigede forventninger om, at disse efterleves korrekt.

164. Tilbage står at afgøre, hvilken dato, der helt nøjagtigt skal vælges som ikrafttrædelsesdato.

165. Kommissionen har til støtte for det synspunkt, at man bør vælge den 1. januar 1981, henvist til, at der ifølge afgørelsen fra 1980 er tale om en med jævne mellemrum (hvert femte år) forekommende undersøgelse.

166. Efter min mening er det ikke nødvendigvis denne dato, der skal benyttes.

167. I afgørelsen fra 1976 var der således f.eks. kun tale om en »undersøgelse med mellemrum« og ikke andet.

168. I afgørelsen fra 1981, der indførte princippet om ændring hvert femte år, hedder

det imidlertid i artikel 1, at den ved afgørelsen indførte nye metode skal anvendes i ti år med virkning fra den 1. juli 1981.

169. Afgørelsen har været gældende fra den 15. december 1981 (afgørelsens artikel 2), og det må derfor antages, at den skulle anvendes på ændringen af de dagældende justeringskoefficienter.

170. I alt fald er en ændring hvert femte år efter afgørelsen obligatorisk med virkning ikke fra den 1. januar, men derimod først den 1. juli 1981.

171. Men selv om princippet om foranstaltningens regelmæssigt tilbagevendende karakter — hvert femte år — ikke *nødvendigvis* har skullet anvendes fra den 1. januar 1981, var det dog i forvejen — i henhold til metoden fra 1976 — *muligt* at henføre den »regelmæssige ændring« af koefficienterne til nævnte dato. Med anvendelsen af denne dato vil man kunne undgå den ulempe, som tilpasning af oplysningerne på grundlag af et andet tidspunkt repræsenterer. Man må så blot regne de nye femårsperioder i forlængelse af denne dato.

VI — Sammenfatning

172. Af det anførte følger efter min opfattelse, at der må gives Kommissionen medhold i dens påstande, hvorfor Rådets forordning nr. 3619/86 af 26. november 1986 om korrigering af de justeringskoefficienter, der anvendes på vederlag og pensioner til De Europæiske Fællesskabers tjenestemænd og øvrige ansatte, der gør tjeneste på andre tjenestesteder end Bruxelles og Luxembourg, skal annulleres.

173. Der bør for at undgå en afbrydelse af vederlagenes beregning og udbetaling gives Kommissionen medhold i dens påstand om, at det statueres, jfr. Traktatens artikel 174, stk. 2, samt Domstolens afgørelse i dom af 5. juni 1973 i sag 81/72[15] vedrørende anvendelsen af vedtægtens artikel 65, at den annullerede forordning skal forblive i kraft, indtil Rådet har vedtaget en ny forordning.

174. Parterne har ikke nedlagt påstande vedrørende sagens omkostninger, og hver part bør derfor afholde sine egne omkostninger.

15 — Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 575, 587.