Selv om dette princip i første række finder anvendelse på enkeltafgørelser, er det dog ikke helt udelukket, at det i påkommende tilfælde også kan gøre sig gældende ved udøvelsen af mere generelle beføjelser.

I sag nr. 81/72

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret af Walter Much, generaldirektør for Kommissionens juridiske afdeling, som befuldmægtiget, bistået af: Louis de la Fontaine, chefrådgiver for Kommissionens juridiske afdeling, med valgt adresse hos Emile Reuter, Kommissionens juridiske rådgiver, Luxembourg, 4, boulevard Royal,

sagsøger,

mod

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, repræsenteret og bistået af Ernst Wohlfarth, Rådets juridiske rådgiver, som befuldmægtiget, med valgt adresse hos J. N. van den Houten, direktør for den juridiske afdeling i Den europæiske Investeringsbank, Luxembourg, 2, place de Metz,

sagsøgt,

angående delvis annullation af Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 2647/72 af 12. december 1972 »om tilpasning af vederlag og pensioner til tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber og øvrige ansatte i Fællesskaberne« (EFT specialudgave 9.-28. december 1972, s. 8, original reference JO nr. L 283, s. 1)

afsiger

DOMSTOLEN,

sammensat af: R. Lecourt, præsident, R. Monaco og P. Pescatore, afdelingsformænd, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars (refererende) og H. Kutscher, C. Ó Dálaigh, M. Sørensen og A. J. Mackenzie Stuart, dommere,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Faktiske og retlige omstændigheder

I — Sagsfremstilling og retsforhandlinger

De faktiske omtændigheder og retsforhandlingernes forløb kan sammenfattes således:

I henhold til artikel 65, stk. 1 i tjenestemandsvedtægten undersøger Rådet hvert år på grundlag af en rapport fra Kommissionen lønningsniveauet for tjenestemændende og de øvrige ansatte i Fællesskaberne, og samtidig undersøger den, om en tilpasning af vederlagene er rimelig inden for rammerne af Fællesskabernes økonomiske og sociale politik. Der skal særlig tages hensyn til eventuelle forhøjelser af det offentliges lønninger samt nødvendigheden af nyansættelse.

I henhold til stykke 2 i den samme bestemmelse træffer Rådet i tilfælde af en væsentlig ændring i leveomkostningerne inden for en frist på højst to måneder afgørelse om tilpasning af justeringskoefficienten, og eventuelt om dette skal ske med tilbagevirkende kraft.

Ved denne årlige undersøgelse er der siden 1966 ifølge Kommissionen, allerede tidligere ifølge Rådet, ikke blot taget hensyn til stigningen i leveomkostningerne, men også til den gennemsnitlige forøgelse af købekraften i Fællesskabet for ikke blot at sikre tjenestemændene opretholdelsen af deres købekraft, men også en reel forøgelse af deres lønninger retfærdiggjort af og parallelt med forbedringen af den almindelige levestandard i Fællesskabet. Da fastsættelsen af de kriterier, der skulle tages hensyn til, hvert år førte til uenighed og vanskeligheder i mangel af en almindeligt anerkendt metode, ved hvilken man kunne måle udviklingen af købekraften, opfordrede Rådet Kommissionen til så snart som muligt at forelægge det et dokument, »som kunne tjene som udgangspunkt for et fælles indgående studium af arbejdsmetoder, som ville kunne anvendes til gennemførelsen af vedtægtens artikel 65«. Et sådant dokument blev forelagt Rådet den 2. juni 1971; da man imidlertid ikke kunne opnå enighed om de indekstal, som var blevet foreslået af Kommissionen, foreslog denne herefter en kompromisløsning for en forsøgsperiode på tre år, ifølge hvilken tilpasningen af tjenestemændenes lønninger skulle ske »på grundlag af det *aritmetiske middeltal* af to indekstal: et såkaldt specifikt indekstal, baseret på udviklingen af lønningerne i den offentlige sektor i medlemsstaterne, og et indekstal baseret på lønmassen pr. individ i den offentlige administration i de samme stater«.

I løbet af sit 192. møde afholdt den 20.-21. marts 1972 erklærede Rådet sig ifølge »Sammendrag af Rådsbeslutningerne« »enig i« en skrivelse, hvorefter der forsøgsvis og for et tidsrum af tre år skulle anvendes en ordning til beregning af købekraftudviklingen for lønningerne, som forudsatte, at Rådet »hvert år på grundlag af disse to indekstal [træffer] en beslutning«.

Den 27. september 1972 oversendte Kommissionen samtidig med den rapport, som den skulle udarbejde i henhold til artikel 65, stk. 1 i tjenestemandsvedtægten, Rådet et *forslag til forordning*, som vedrørte forhøjelse af købekraften, og som under anvendelse af de i beslutningen af 20. og 21. marts 1972 fastlagte kriterier fastsatte en forhøjelse i lønningstabellen på 3,75 %.

Rådet kunne imidlertid ikke nå til nogen afgørelse på dette grundlag, og det udstedte den 12. december 1972 den anfægtede forordning, som foruden enkelte andre punkter, som ikke er genstand for

tvisten, fastlagde forhøjelsen i lønningerne til 2,50 % under hensyn til stigningen i købekraften.

Den 15. december 1972 indgav Kommissionen stævning til anfægtelse af denne forordning. Stævningen blev indført i registeret på Domstolens justitskontor samme dag. Den anfægtede forordning blev offentliggjort i EF-Tidende under nr. 2647/72 den 20. december 1972 og trådte i kraft den 21. december 1972.

Kommissionen har afstået fra at afgive replik.

Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at åbne den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Rådet har til Domstolen indleveret uddrag af protokollaterne fra sit 192. og 217. møde henholdsvis den 20. og 21. marts 1972 og den 5., 6. og 8. december 1972.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. marts 1973.

II — Parternes påstande

Kommissionen nedlægger følgende påstand:

»artiklerne 1 til 4 i Rådets forordning af 12. december 1972 erklæres ugyldige, for så vidt de fastsætter tabellerne over lønninger og andre ydelser på grundlag af et købekrafttillæg på kun 2,5 %«.

Rådet erklærer, at »det overlader til Domstolen at afgøre, hvorvidt beslutningen af 21. marts 1972 er en retsnorm, som skal anvendes ved gennemførelsen af Traktaterne, og hvilken fortolkning man skal anlægge over for denne beslutning og særlig dens punkt 1, litra b«.

III — Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender

Parternes søgsmålsgrunde, indsigelser og andre anbringender kan sammenfattes således:

A — Sagsøgerens søgsmålsgrunde

Efter *Kommissionens* opfattelse strider den anfægtede forordning mod artikel 65 i vedtægten sammenholdt med beslutningen af 20.-21. marts 1972. Denne afgørelse binder Rådet, så længe dette ikke formelt har ophævet den. Ikke blot har en sådan ophævelse ikke fundet sted, men Rådet har i diskussionerne om problemet vedrørende forhøjelsen af lønningerne betonet sin hensigt til fuldt ud at respektere afgørelsens indhold. Parterne strides således om fortolkningen af denne beslutning og dens rækkevidde.

Med henblik herpå er det nødvendigt at afklare to spørgsmål: det første angår rækkevidden af afgørelsen af 20.-21. marts 1972 i sammenhæng med artikel 65 i tjenestemandsvedtægten, det andet fortolkningen af ordene »på grundlag af disse to indekstal« i punkt I, litra c (»procedure«) i afsnittet »system for justering af lønningerne« i denne afgørelse.

1. Vedrørende det første spørgsmål

a) *Kommissionen* bestrider den opfattelse, at beslutningen af 20.-21. marts 1972 ikke vil kunne føre til en indskrænkning af Rådets skønbeføjelse i henhold til artikel 65.

En sådan forståelse strider mod den målsætning om ro på arbejdsmarkedet, som er tilstræbt ved afgørelsen, og som netop burde være sikret ved, at Rådet i en prøvetid indskrænker sin skønsbeføjelse ved at tage hensyn til objektive beregningselementer. Da aftalen angående beregningsmetoden blev truffet med dette mål for øje, strider en fortolkning, hvorefter Rådet fortsat har uindskrænket skønsmyndighed, mod principperne om beskyttelse af en berettiget forventning og den gode tro.

b) Den fortolkning, som Rådet går ud fra, modsiges desuden af, at Rådet i den anfægtede forordning har gennemført alle væsentlige punkter i beslutningen af 20.-21. marts 1972 med undtagelse af købekrafttillægget.

c) For Kommissionens fortolkning taler endelig selve beslutningens ordlyd. Her er

det nemlig slået fast, at det drejer sig om et eksperiment for et tidsrum af tre år, efter hvis udløb man vil efterprøve beregningsmetoden, og at der ikke vil kunne udspringe nogen »velerhvervede rettigheder« af beslutningen. Disse forsigtighedsregler ville have været overflødige, såfremt teksten kun havde den betydning, som Rådet tillægger den.

2. *Vedrørende det andet spørgsmål*

Kommissionen bestrider endvidere påstanden om, at anvendelsen af ordene »på grundlag af disse to indekstal« i beslutningen af 20.-21. marts 1972 kun udtrykker den principielle anerkendelse af de to omhandlede indekstal som faktorer ved udøvelse af skønnet og ikke tillige den obligatoriske anvendelse af de herved fastsatte værdier ved afgørelserne om lønspørgsmål.

Formuleringen »på grundlag af disse to indekstal« stammer fra Kommissionens kompromisforslag af 20. marts 1972. Da alle interesserede parter var enige om, at den blotte henvisning til udviklingen i lønningerne i den offentlige administration i medlemsstaterne ikke var tilstrækkelig som kriterium, foreslog Kommissionen som en form for korol et yderligere indekstal, der henviste til lønmassen. For at sikre en automatisk anvendelse af de to valgte indekstal foreslog Kommissionen det aritmetiske gennemsnit som udslaggivende koefficient for lønforhøjelserne. Denne stive automatik stødte imidlertid på betænkeligheder i Rådet, hvilket førte til, at udtrykket »af det aritmetiske gennemsnit« blev strøget fra teksten, mens nødvendigheden af at tage hensyn til begge indekstal aldrig blev draget i tvivl under drøftelserne.

Såfremt Rådet faktisk har bevaret en skønsmargin er det kun inden for grænserne af de to indekstal, og uden at det har fået mulighed for at fastsætte en forhøjelseskoefficient, som er lavere end begge disse indikatorer.

Da de to indekstal resulterede i koefficienter på 3,6 henholdsvis 3,9 %, strider den anfægtede forordning mod de faste beregningsregler i beslutningen af 20.-21. marts 1972, idet den kun lægger en værdi af 2,50 % til grund.

B — Sagsøgtes indsigelser

Rådet bemærker for det første, at det ikke ved de lønforhøjelser før 1966, som var blevet nødvendige på grund af stigningen i leveomkostningerne, foretog automatiske tilpasninger men havde forbeholdt sig et spillerum for sit skøn, især med hensyn til prøvelsen af, hvorvidt det var rimeligt at foretage en reel forhøjelse af lønningerne.

Idet Rådet videre tager stilling til, om søgsmålet kan behandles, udtaler det, at den anfægtede retsakt er en forordning, som er udstedt »for et område, som er omfattet af de tre Fællesskaber«. Ganske vist består der ingen betænkeligheder med hensyn til EØF-traktatens artikel 173 og Euratom-traktatens artikel 46. Søgsmålet kan imidlertid ikke behandles, for så vidt der henvises til EKSF-traktatens artikel 38, eftersom Kommissionen ikke har fremsat nogen af de søgsmålsgrunde, som kan fremsættes i henhold til denne bestemmelse — Rådets inkompetence og krænkelse af væsentlige formforskrifter.

I retsmødet den 20. februar 1973 frafaldt Rådet denne formelle indsigelse.

Hvad realiteten angår, bestrider Rådet for det første, at den anfægtede forordning er i strid med artikel 65 i tjenestemandsvedtægten. Med hensyn til den ordning, som blev indført ved Rådets beslutning af 20.-21. marts 1972, mener Rådet under hensyn til, at alle rådsmedlemmerne har erklæret at ville respektere dette, at Domstolen af egen drift må kunne prøve, hvorvidt ordningen udgør en retsregel vedrørende Traktatens gennemførelse, hvis manglende overholdelse kan give grundlag for et annullationssøgsmål.

Man kan ikke i denne henseende påberåbe sig Domstolens praksis, hvorefter man har anset en formløs beslutning for en retsakt i overensstemmelse med artikel 173, eftersom det i det foreliggende tilfælde drejer sig om et andet spørgsmål, nemlig hvilke afgørelser, der anses

for at udgøre en retsregel vedrørende Traktatens gennemførelse.

Det samme gælder med hensyn til artikel 65 i forbindelse med beslutningen af 21. marts 1972, da det er tvivlsomt, »om en forordning og en formløs beslutning fra Rådet tilsammen udgør en retsregel, som vil kunne krænkes ved en gennemførelsesforskrift til forordningen, der på sin side er udstedt som forordning af Rådet. Det drejer sig snarere om en fortolkning af artikel 65 ved en uformel retsakt; en sådan fortolkning er imidlertid i henhold til Domstolens retspraksis (Sag nr. 74/69, Hauptzollamt Bremen/Krohn, Rec. 1970, s. 451) ikke bindende på den måde, de er forudsat i EØF-traktatens artikel 189.

Ifølge Rådet drejer det sig om en beslutning sui generis, som udgør en gennemførelsesbestemmelse til vedtægtens artikel 65. I hvert fald vil man ikke kunne tale om en kollektiv overenskomst, da beslutningsmyndigheden i henhold til artikel 65 og i overensstemmelse med tjenestemandsretlige principper tilkommer Rådet og ikke kan deles med personalet. Såfremt Rådet altså har villet binde sig selv, bevarer det ikke desto mindre sin fulde frihed ved fortolkningen og anvendelsen af sin beslutning uden at være underkastet domstolskontrol, sålænge denne frivillige forpligtelse ikke tager form af en retsregel.

Såfremt Domstolen skulle statuere, at den anfægtede beslutning udgør en retsregel vedrørende gennemførelsen af Traktaten, bestrider sagsøgte, at der foreligger en overtrædelse af en sådan retsnorm.

Sagsøgte bemærker for det første, at Kommissionen selv går ud fra, at den omstridte retsakt overlader en skønsbeføjelse til Rådet. Der består kun meningsforskel med hensyn til omfanget af denne beføjelse. Ifølge Kommissionen kan denne kun udøves inden for de grænser, som er draget af de valgte indekstal. Sagsøgte anser imidlertid spillerummet for skønnet for at være større, hvilket skulle fremgå af benyttelsen af udtrykket »på grundlag af«, som er foretrukket fremfor det mere eksakte »ifølge« eller »i henhold til«.

I øvrigt anvender vedtægtens artikel 65, stk. 1 det samme udtryk med hensyn til den rapport, som fremlægges af Kommissionen, uden at Rådet nogen sinde har følt sig bundet af denne rapport.

Når det endelig i den anfægtede beslutning udtrykkeligt erklæres, at den vedtagne ordning »... er i overensstemmelse med den nuværende artikel 65 i tjenestemandsvedtægten«, viser dette, at Rådets principielle frihed til at træffe afgørelse, som er udtrykt i denne bestemmelse, er blevet opretholdt, og at sagsøgte følgelig har bevaret sin frihed til at prøve, om og hvorvidt »en tilpasning af verderlagene er rimelig inden for rammerne af Fællesskabernes økonomiske og sociale politik«. Fællesskabernes nuværende økonomiske politik sigter på at undgå generelt inflationsfremmende foranstaltninger, såsom ubegrundede lønforhøjelser, hvilket retfærdiggør beslutningen om at holde sig lidt under de nævnte indekstal.

Præmisser

1 Søgsmålet tager sigte på annullation af artiklerne 1 til 4 i Rådets forordning nr. 2647/72 af 12. december 1972 om »tilpasning af vederlag og pensioner til tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber og øvrige ansatte i Fællesskaberne« (EFT specialudgave 1972, 9.-28. december, s. 8; original reference JO nr. L 283, s. 1), for så vidt disse artikler fastsætter tabeller over lønninger og

andre ydelser og godtgørelser, idet de med hensyn til disses tilpasning går ud fra et købekrafttillæg på kun 2,5 %.

2 I henhold til tjenestemandsvedtægtens artikel 65, stk. 1 undersøger Rådet hvert år lønningsniveauet for tjenestemændene og de øvrige ansatte »på grundlag af en fælles rapport fra Kommissionen, baseret på et fælles indeks, der skal gengive situationen i hvert af Fællesskabernes statistiske kontor i overensstemmelse med de enkelte medlemsstaters statistiske kontorer«;

denne undersøgelse skal fastslå, hvorvidt en tilpasning af vederlagene er rimelig inden for rammerne af Fællesskabernes økonomiske og sociale politik;

gennem flere år har Rådet og Kommissionen i samarbejde med de organisationer, som repræsenterer tjenestemændene, foretaget de tilpasninger, som har været anset for nødvendige;

det er erkendt, at disse tilpasninger ikke blot skulle sigte på at regulere lønningerne i overensstemmelse med stigningen i leveomkostningerne, men også lade tjenestemændene og de øvrige ansatte få del i den stigning i indtægtsniveauet, som var konstateret i Fællesskabet;

da beregningen af denne indtægtsstigning hvert år har ført til uoverensstemmelser mellem de organisationer, som repræsenterer personalet, og de pågældende institutioner, opfordrede Rådet ved beslutning af 14. december 1970 Kommissionen til at forelægge det »et dokument, som kunne tjene som udgangspunkt for et fælles indgående studium af de arbejdsmetoder, der skulle anvendes ved gennemførelsen af vedtægtens artikel 65«.

3 Til gennemførelse af denne beslutning forelagde Kommissionen i samarbejde med de organisationer, som repræsenterer personalet, Rådet nogle forslag, hvorefter man til brug ved fastsættelsen af den reelle stigning i købekraften erstattede det »fælles indeks« i artikel 65, stk. 1, afsnit 1 og det særskilte indekstal for nationale offentlige lønninger, som man hidtil havde lagt til grund, med et enkelt indekstal som udtryk for »det indenlandske bruttoprodukt ved konstante priser pr. beskæftiget«;

i en afsluttende bemærkning udtalte Kommissionen, at disse forslag ville kunne gøre det nødvendigt at ændre vedtægtens artikler 64 og 65;

efter at Rådet havde forkastet disse forslag — navnlig fordi de faldt uden for rammerne af artikel 65 — foreslog Kommissionen den 20. marts 1972 en ny udligningsmetode, som gik ud fra det aritmetiske gennemsnit af to indekstal, hvoraf det ene var udtryk for udviklingen i de offentlige lønninger i medlemsstaterne i løbet af det foregående år og det andet for lønmassen pr. ansat i den offentlige administration i medlemsstaterne.

4 Rådet besluttede den 20. og 21. marts 1972 forsøgsvis for en periode af tre år at anvende et »system for tilpasning af vederlagene«, som med hensyn til udviklingen i vederlagenes købekraft gik ud fra de to førnævnte indekstal;

ifølge referat af det møde, hvor beslutningen herom blev truffet, afviste Rådet den automatiske anvendelse af det aritmetiske gennemsnit af de to basistal og bestemte med hensyn til disses anvendelse følgende: »Rådet træffer hvert år en beslutning på basis af disse to indekstal. I løbet af det tredje år efterprøves denne beregningsmåde ved en indgående undersøgelse af de samlede lønninger i medlemsstaterne og Fællesskaberne med henblik på en kontrol af systemets anvendelighed op på foretagelse af de strukturelle ændringer, som måtte vise sig nødvendige«.

5 Kommissionen forelagde den 27. september 1972 Rådet en rapport i henhold til vedtægtens artikel 65; den fastslog heri, at de to indekstal den 1. juli 1972 viste en stigning i købekraften for lønningerne i medlemsstaterne på 3,6 %, henholdsvis 3,9 %, og den foreslog en reel bruttostigning i vederlagene i Fællesskabet svarende til det aritmetiske gennemsnit for de to indekstal, altså på 3,75 %;

Rådet fastsatte imidlertid i den anfægtede forordning den lønforhøjelse, som baseredes på stigningen i købekraften, til 2,5 %, altså under det laveste indekstal;

sagsøgeren gør gældende, at Rådet ved ikke at have forhøjet lønningerne i hvert fald til niveauet for det laveste indekstal på 3,6 %, har handlet i strid med vedtægtens artikel 65 sammenholdt med beslutningen af 21. marts 1972;

Rådet har erklæret, at det ved vedtagelsen af den anfægtede forordning har følt sig bundet af »det system, som var blevet vedtaget den 21. marts 1972«, men har dog samtidig — uden formelt at støtte nogen indsigelse herpå — opfordret Domstolen til af egen drift at prøve, »om der ved dette system ... er tale om ... en retsnorm«.

A — Karakteren og virkningerne af beslutningen af 21. marts 1972

6 Ved bedømmelsen af karakteren og virkningerne af beslutningen af 21. marts 1972 må den praksis, Rådet har fulgt ved sin varetagelse af den opgave, som påhviler det i henhold til vedtægtens artikel 65, tages i betragtning;

ifølge denne bestemmelse undersøger Rådet hvert år på grundlag af en rapport fra Kommissionen lønningsniveauet i Fællesskaberne;

på grundlag af denne rapport skal Rådet »undersøge« spørgsmålet om en eventuel tilpasning af vederlagene i sammenhæng med Fællesskabernes økonomiske og sociale politik, hvoraf fællesskabsadministrationens lønpolitik udgør en del;

i tilslutning til denne undersøgelse skal Rådet ifølge artikel 65, stk. 3 »træffe afgørelse« efter forslag fra Kommissionen;

7 denne bestemmelse overlader således til Rådet at vælge de midler og former, som synes bedst egnede til gennemførelse af en lønpolitik, der svarer til kriterierne i artikel 65;

det står Rådet, som er ansvarlig for personalelovgivningen, frit for blandt de metoder, som det benytter ved gennemførelsen af artikel 65, at tage også sådanne fremgangsmåder i anvendelse, som inddrager arbejdsmarkedets parter, således som de praktiseres under forskellige former i medlemsstaterne;

Rådet er, i overensstemmelse med almindelig praksis i Fællesskabet, beføjet til at opdele sin beslutningsproces i flere på hinanden følgende faser, således at visse principielle spørgsmål løses først for derved at lette iværksættelsen af de senere gennemførelsesforanstaltninger.

8 Der er ingen tvivl om, at Rådet med vedtagelsen af retsakten af 21. marts 1972 havde passeret stadiet for de forberedende undersøgelser og var trådt ind i beslutningsfasen;

det traf afgørelse på grundlag af et forslag fra Kommissionen, fremsat efter forhandling mellem denne og de organisationer, som repræsenterede personalet;

afgørelsens forhistorie og ordlyd viser, at det har været Rådets hensigt at binde sig til at iagttage bestemte kriterier ved tilvejebringelsen af yderligere foranstaltninger i forbindelse med den periodisk tilbagevendende nye fastsættelse af vederlagene;

denne hensigt fremgår navnlig af de bestemmelser, hvorefter den ordning, som var fastsat i beslutningen, skulle »anvendes« forsøgsvis og inden for et tidsrum af tre år, endvidere af erklæringen om, at denne ordning er »i overensstemmelse med den nuværende artikel 65 i tjenestemandsvedtægten«, desuden af angivelsen af et »tidspunkt for ikrafttrædelsen« og endelig af indsættelsen af et udtrykkeligt forbehold, hvorefter anvendelsen af den nye metode i en forsøgsperiode »ikke kan danne grundlag for opnåelsen af velerhvervede rettigheder«;

Rådet har i øvrigt under den mundtlige forhandling gentagne gange understreget, at det følte sig bundet af denne retsakt, og at det stadig har i sinde at respektere den; meningsforskellen skulle kun angå beslutningens fortolkning;

9 Rådet har således ved sin afgørelse af 21. marts 1972, truffet inden for rammerne af de bemyndigelser, som er tillagt det ifølge vedtægtens artikel 65 angående vederlag til personalet, påtaget sig forpligtelser, som det har bundet sig til at overholde inden for det tidsrum, som Rådet selv har fastlagt.

10 På baggrund af de særlige ansættelsesforhold, som anvendelsen af vedtægtens artikel 65 tager sigte på, og de faktorer i form af forhandling, som har gjort sig gældende ved dens iværksættelse, følger det af princippet om beskyttelse af de pågældendes berettigede tillid til, at sådanne forpligtelser overholdes af den, hvis myndighedsudøvelse de er underlagt, at afgørelsen af 21. marts 1972 er bindende for Rådets fremtidige dispositioner;

selv om dette princip i første række finder anvendelse på enkeltafgørelser, er det dog ikke helt udelukket, at det i påkommende tilfælde også kan gøre sig gældende ved udøvelsen af mere generelle beføjelser;

i øvrigt er den i artikel 65 omhandlede årlige tilpasning af vederlagene kun en, mere administrativ end normativ, gennemførelsesforanstaltning, som falder ind under Rådets anvendelse af denne bestemmelse.

11 Den omstændighed, at artikel 65, som giver Rådet et vidt spillerum for dets skøn med hensyn til Fællesskabernes økonomiske og sociale politik, derved

forpligter sig til at tage hensyn til alle de faktorer, som kan tages i betragtning, hindrer ikke, at denne institution i særlige tilfælde og under visse forudsætninger på et tidligt stadium og for en begrænset tid på forhånd fastlægger rammerne og kriterierne for sin afgørelse;

Rådet har til støtte for berettigelsen af sin ændrede holdning påberåbt sig inflationsfaren, som skal være øget i tiden mellem beslutningens vedtagelse og tidspunktet for udstedelsen af den påklagede forordning;

imidlertid synes såvel under de forberedende undersøgelser som ved de forhandlinger, som gik forud for beslutningen af 21. marts 1972, alle de faktorer, som kunne komme på tale, allerede at være taget i betragtning;

i øvrigt viser hverken protokollatet af Rådets forhandlinger af 5., 6. og 8. december 1972 eller betragtningerne til den anfægtede forordning nogen omstændighed, der kan berettige, at den ordning, som Rådet havde forpligtet sig til at overholde, opgives;

endelig må det tages i betragtning, at denne ordning i sig selv har en forsinkende virkning, da den først giver hjemmel for tilpasningen af vederlagene til tjenestemændene og de øvrige ansatte i Fællesskaberne, efter at en allerede indtrådt stigning af de indenlandske vederlagsbeløb er konstateret, og da denne tilpasning i henhold til artikel 65 kun sker én gang årligt på et bestemt tidspunkt;

Rådet har således ikke til støtte for den anfægtede forordning anført noget, som kan berettige en afvigelse fra de forpligtelser, som det tidligere har påtaget sig.

B — Rækkevidden af afgørelsen af 21. marts 1972

12 Sagsøgte har gjort gældende, at afgørelsen af 21. marts 1972 ikke havde den rækkevidde, som sagsøgeren tillægger den med hensyn til de begrænsninger, den sætter for udøvelsen af den skønsbeføjelse, som artikel 65 tillægger Rådet;

Rådet har herved anført, at den årlige beslutning vedrørende lønningsniveauet ifølge afgørelsen af 21. marts 1972 skulle træffes »på grundlag af« de to indekstal, og at dette skulle være ensbetydende med, at disse tal kun er vejledende;

vel skulle disse indekstal altså udgøre vigtige faktorer ved udøvelsen af skønnet, men den vægt, der skulle tillægges dem, måtte dog kunne drages i tvivl under hensyn til andre af de i artikel 65 nævnte faktorer.

13 Anvendelsen af ordene »på grundlag af« forklares i det væsentlige — for at blive inden for rammerne af artikel 65 — derved, at det ene indekstal, som var foreslået af Kommissionen, er blevet erstattet af to indekstal, og endvidere, at Kommissionens forslag om at gå ud fra det aritmetiske gennemsnit for disse to indekstal er blevet erstattet af beslutningen om at se bort fra en sådan automatik og holde fast ved, at Rådet inden for intervallet mellem disse to indekstal frit skal kunne skønne, til hvilket niveau vederlagene skal forhøjes;

anvendelsen af udtrykket »på grundlag af« viser i forbindelse med udtalelsen om, at der skal tages hensyn til de to indekstal, at Rådet har villet skaffe sig et spillerum for sit skøn mellem disse to tal; udtrykket har imidlertid ikke den vidtgående betydning, som sagsøgte tillægger det, og som i øvrigt ville have udhulet den bindende virkning, som er fastslået ovenfor;

Rådet har således ved sin anvendelse af vedtægtens artikel 65 krænket princippet om beskyttelse af den berettigede forventning idet det har fastsat de i den anfægtede forordnings artikel 1 til 4 hjemlede forhøjelser lavere end niveauet for det ifølge beslutningen af 21. marts 1972 beregnede laveste indekstal på 3,6 %;

14 herefter vil artiklerne 1 til 4 være at annullere;

15 for imidlertid at sikre kontinuiteten i beregningen af vederlagene vil Traktatens artikel 174, stk. 2 være at anvende således, at virkningen af de annullerede artikler opretholdes, indtil Rådet som følge af denne dom har udstedt en ny forordning.

Vedrørende sagsomkostningerne

16 Ifølge procesreglementets artikel 69, § 2 bliver den part, der taber sagen, dømt til at afholde sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom;

da ingen af parterne i denne sag har nedlagt påstand om omkostninger, vil disse være at ophæve.

På grundlag af disse præmisser,

under henvisning til procesdokumenterne,
efter at have hørt den refererende dommers rapport,
efter at have hørt parternes mundtlige indlæg,
efter at have hørt generaladvokatens forslag til afgørelse,
under henvisning til Traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, særlig artiklerne 173 og 174, stk. 2,
under henvisning til Traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber, særlig dennes artikel 24,
under henvisning til tjenestemandsvedtægtens artikel 65,
under henvisning til protokollen vedrørende statutten for Domstolen,
under henvisning til procesreglementet for De europæiske Fællesskabers Domstol,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN,

idet den forkaster enhver anden videregående eller hermed uforenelig påstand, følgende:

1. **Artiklerne 1 til 4 i Rådets forordning nr. 2647/72 af 12. december 1972 annulleres.**
2. **Disse artikler forbliver i kraft, indtil der udstedes en ny forordning i overensstemmelse med denne dom.**
3. **Sagsomkostningerne ophæves.**

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars
Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. juni 1973.

Justitssekretæren
A. Van Houtte

Præsidenten
R. Lecourt