3. Indførelsen af en ny skat som det ekstraordinære krisefradrag på grundlag af den i fusionstraktatens artikel 24, stk. 2, fastlagte procedure for fastsættelse og ændring af vedtægten, i stedet for efter proceduren i henhold til artikel 13 i protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, der indeholder bestemmelser om, at tjenestemændenes vederlag skal beskattes til fordel for Fællesskaberne, kan ikke betragtes som magtfordrejning, idet den førstnævnte procedure, hvorefter der skal indhentes udtalelser fra de interesserede institutioner, herunder Europa-Parlamentet, må antages at frembyde flere garantier for tjenestemændene end den sidstnævnte.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 6. marts 1985 *

Høje Domstol.

1. I denne sag, der er anlagt af nogle tjenestemænd og ansatte i Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Roland ABRIAS m.fl., er der nedlagt påstand om annullation af sagsøgernes lønsedler for februar 1982 og de følgende måneder, for så vidt der herved for første gang er sket anvendelse af den ved Rådets afgørelse 81/1061 af 15. december 1981 (EFT L 386, s. 6) indførte nye metode for tilpasning af vederlagene og foretaget det ved Rådets forordning nr. 3821/81 af samme dato (EFT L 386, s. 1) indførte krisefradrag, idet sagsøgerne gør gældende, at de pågældende to retsakter er ulovlige.

Når Rådet for De europæiske Fællesskaber og de faglige organisationer i Bruxelles og Luxembourg har interveneret til støtte for Kommissionens påstande, skyldes det de to retsakters betydning og den sammenhæng, de må ses i.

2. Jeg bemærker her, at Rådet i henhold til vedtægtens artikel 65 tager stilling til,

»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«.

Ved afgørelsen af 15. december 1981 (herefter benævnt afgørelsen) ændres *metoden* for tilpasning af vederlagene til tjenestemænd og øvrige ansatte i Fællesskaberne. Det er tredje retsakt af denne art, idet der to gange tidligere, i 1972 og i 1976, er blevet udstedt tilsvarende retsakter, som Domstolen har et indgående kendskab til, idet der i de to domme i sagerne 81/72 (Sml. 1973, s. 575) og 59/81 (Sml. 1982, s. 3329), begge Kommissionen mod Rådet, er blevet taget stilling til dem.

* Oversat fra fransk.

Ifølge afgørelsen skal tilpasningen af vederlagene i et tidsrum af ti år fra den 1. juli 1981 ske på grundlag af fire faktorer, der er angivet i bilaget til afgørelsen. Tre af disse, nemlig udviklingen i leveomkostningerne, udviklingen i de nationale tjenestemænds realindkomster samt behovet for nyansættelser, fandt allerede anvendelse i henhold til metoden fra 1976, hvorimod den sidste, »den økonomiske og sociale situation«, er trådt i stedet for »generelle faktorer af økonomisk og social karakter«, der indtil da blev taget i betragtning.

Den nævnte nye faktor er årsagen til nærværende tvist. Det hedder således i afsnit II. pkt. 2. i bilaget til afgørelsen:

»I den første femårsperiode tages der hensyn til den foreliggende økonomiske og sociale situation, således som den vurderes på baggrund af Kommissionens objektive oplysninger herom, idet der foretages et fradrag. De nærmere regler herfor fastsættes i form af nye bestemmelser i Vedtægten for Tjenestemænd og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte.«

Dette er formålet med Rådets forordning nr. 3821/81 (herefter benævnt forordningen), der for det samme tidsrum af ti år ændrer vedtægten for tjenestemænd i De europæiske Fællesskaber samt ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne. Ved forordningens artikel 1 indsættes der således i vedtægten en artikel 66a, hvis artikel 1 lyder således:

»1) I en periode, der udløber den 1. juli 1991, indføres midlertidigt et ekstraordinært fradrag, der som en undtagelse fra artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 260/68 gælder for nettolønninger, pensioner samt godtgørelser for udtræden af tjenesten«.

Som det fremgår af forordningens artikel 3 og af femte betragtning i præamblen til afgørelsen, finder disse bestemmelser samtidig anvendelse.

3. Ved vurderingen af de anfægtede retsakters rækkevidde må der tages hensyn til baggrunden for dem.

De er således udtryk for en afgørende nyorientering med hensyn til den økonomiske og sociale politik i Fællesskabet og resultatet af langvarige overvejelser.

A. Som årsberetningerne om den økonomiske situation i Fællesskabet vidner om, har man siden 1980 oplevet en stramning af såvel Fællesskabets som medlemsstaternes økonomiske og sociale politik.

Det hedder således i beretningen for 1980:

»En mærkbar afdæmpning af inflationen er en hovedbetingelse for at forøge investeringstilbøjeligheden og styrke husholdningernes tillid, der igen er nødvendig for at forhindre en usikkerhedsbestemt stigning i opsparingskvoten og dermed i et fald i forbruget«, hvorfor beretningen indeholder følgende anbefaling:

»For fællesskabet under ét bør reallønnen... ikke stige fuldt ud i takt med produktivitetsudviklingen i de kommende år« (EFT L 375 af 31. 12. 1980, s. 21).

På samme måde hedder det i afsnittet om »hovedlinjerne for den økonomiske politik inden for Fællesskabet« i beretningen for 1981, at »[det er en forudsætning] i flere lande, at man accepterer stigninger i reallønnen, der for en periode ligger under væksten i produktiviteten, således at økonomien kan vende tilbage til forbedrede investerings- og vækstresultater« (EFT L 385 af 31. 12. 1981, s. 7).

Kommissionen har således slået til lyd for en politik, hvorved stigningen i de offentlige udgifter bremses. Denne opfattelse deles i vid udstrækning af medlemsstaterne, som fører den ud i livet på forskellig måde, således som det fremgår af de svar, Kommissionen, Rådet og Union Syndicale har givet på spørgsmålene fra Domstolen. Som anført af Kommissionen i dens »supplerende meddelelse« til Rådet af 6. maj 1981 »om vilkårene for gennemførelse af den ekstraordinære og enkeltstående foranstaltning vedrørende tjenestemændenes vederlag« hviler denne helhedspolitik på følgende opfattelse:

»Et af de afgørende forhold i forbindelse med forværringen af den økonomiske og sociale situation i Fællesskabet... må antages at være, at der ikke i forhold til samfundsøkonomierne som helhed er sket en tilstrækkelig tilpasning af reallønnen til de økonomiske midler, der er til rådighed.« (dok. COM(81)235 final, s. 1) [1]

Dette er baggrunden for, at det i forordningen hedder, at størrelsen af det ekstraordinære fradrag skal ansættes

»på grundlag af økonomiske oplysninger vedrørende den gennemsnitlige afstand mellem udviklingen i reallønnen pro persona konstateret i medlemsstaterne og udviklingen i:

— den samlede produktivitet...,

— den produktivitet, der kan fordeles...,

— produktiviteten pr. erhvervsaktiv...«

(første betragtning til forordningen)«.

Det er på baggrund af denne nyorientering og for at føre denne ud i livet, at den samrådsprocedure, der har ført til vedtagelsen af såvel den anfægtede afgørelse som den anfægtede forordning, er blevet gennemført.

1 — O.a. Det pågældende dokument foreligger ikke på dansk.

B. Jeg vil ikke gå i enkeltheder med hensyn til forløbet af denne procedure. Det er tilstrækkeligt at nævne, at den blev iværksat, fordi man ønskede at afhjælpe de mangler, der henset til forværringen af den økonomiske og sociale situation var ved metoden fra 1976.

Allerede den 31. januar 1981 blev der ved en »rundbordskonference« mellem repræsentanter for Kommissionen og de repræsentative faglige organisationer opnået enighed om en række foranstaltninger i form af en helhedsløsning, der navnlig hviler på to grundsynspunkter, nemlig at parallellitetsprincippet bør fastholdes, og at tjenestemændene må vise en vilje til gennem størrelsen af deres vederlag at yde et frivilligt bidrag i forbindelse med løsningen af de særlige problemer, den økonomiske og sociale situation rejser.

Disse to grundsynspunkter gik som en rød tråd gennem de samråd, der i løbet af 1981 blev gennemført mellem Fællesskabets institutioner og de faglige organisationer. Man genfinder dem navnlig i Rådets resolution af 23. juni 1981, der var en reaktion på de første forslag fra Kommissionen, og i Kommissionens beretning om samrådet af 4. december 1981. Her anføres det, at flertallet af de faglige organisationer var enige i de udkast, der efter den foreskrevne høring af andre institutioner, dvs. Europa-Parlamentet og Domstolen, dannede grundlag for vedtagelsen af de anfægtede foranstaltninger.

Dette er i det væsentlige den økonomiske og sociale baggrund for og indholdet af den beslutningsproces, der førte til vedtagelsen af de anfægtede foranstaltninger. Disse baggrundsoplysninger vil kunne være til nytte ved vurderingen af foranstaltningernes lovlighed.

4. Til støtte for deres påstande har sagsøgerne gjort gældende, at der er sket en tilsi-

desættelse af væsentlige formforskrifter, hvortil kommer forskellige indsigelser vedrørende den indholdsmæssige lovlighed af afgørelsen og forordningen.

Ved anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, gøres det gældende, at Rådet har undladt at opfylde sin forpligtelse efter traktatens artikel 190 til at begrunde de pågældende retsakter. Sagsøgerne anfører således, at da det drejer sig om indførelsen af et *ekstraordinært* krisefradrag, burde begrundelsen herfor være tydeligt angivet. I de anfægtede foranstaltninger henviser Rådet imidlertid blot til »den særlig vanskelige økonomiske og sociale situation«.

Dette anbringende kan ikke lægges til grund. Det fremgår klart af de førnævnte væsentligste dele af den proces, der gik forud for ikrafttrædelsen af afgørelsen og forordningen, at der helt fra begyndelsen skete et samråd mellem institutionerne og de repræsentative faglige organisationer om, hvad disse foranstaltninger burde indeholde, hvorfor de parter, der særligt berøres af dem, har været fuldt ud klar over årsagerne til deres vedtagelse. En kortfattet begrundelse må herefter være tilstrækkelig, ikke mindst i betragtning af, at det drejer sig om generelle og ikke individuelle foranstaltninger.

I denne forbindelse bemærker jeg i øvrigt, at selv om forordningen ligesom afgørelsen generelt henviser til den »særlig vanskelige økonomiske og sociale situation«, angives det også, hvilke faktorer der skal tages i betragtning ved fastsættelsen af fradragets størrelse. Disse faktorer er i sig selv meget oplysende, idet det fremgår, at fradraget skal ansættes på grundlag af afstanden mellem reallønnen og produktiviteten, et forhold, der som anført er afgørende i forbindelse med ønsket om at føre en politik, der kan bringe stigningen i de offentlige udgifter under kontrol.

5. Til støtte for, at de anfægtede retsakter er ulovlige, har sagsøgerne endvidere fremsat to andre former for anbringender.

For det første gør de gældende, at der er sket en tilsidesættelse af den berettigede forventning, som de hævder tjenestemændene måtte have om, at Rådet ville respektere princippet om parallellitet mellem udviklingen i henholdsvis de nationale tjenestemænds og EF-tjenestemændenes lønninger. Parallellitetsprincippet medfører efter deres opfattelse i sig selv, at medlemsstaternes politik for at begrænse de offentlige udgifter får en indflydelse på EF-tjenestemændenes lønninger. Da fradraget bliver lagt oven i denne byrde, straffes Fællesskabernes ansatte i virkeligheden dobbelt, hvilket er i strid med parallellitetsprincippet. Selv om fællesskabslovgiver må antages at have hjemmel til nærmere at fastlægge indholdet af dette begreb, er selve princippet bindende og skal overholdes. Dette fremgår ikke alene af artikel 65, stk. 1, andet afsnit, hvorefter Rådet skal tage hensyn til »eventuelle forhøjelser af det offentliges lønninger«, men også af den måde, princippet under Domstolens kontrol til stadighed har fundet anvendelse på. Man kan ikke under henvisning til artikel 65 foregive at overholde parallellitetsprincippet og samtidig indføre et fradrag, der strider mod det. Indførelsen af en ny beregningsfaktor — den økonomiske og sociale *situation* — er i strid med Rådets forpligtelse til at tilpasse lønningerne under hensyn til den økonomiske og sociale *politik*.

Ved at fjerne sig fra det princip, Rådet selv siden 1972 har forsvaret, har det i væsentlig grad tilsidesat EF-tjenestemændenes berettigede forventning.

Sagsøgerne har for det andet gjort gældende, at Rådet også på to andre punkter har overskredet sine beføjelser.

For det første anføres der at være begået magtfordrejning, idet Rådet under henvisning til artikel 65, der omhandler spørgsmålet om tilpasning af lønningerne, har indført en solidaritetsskat.

For det andet hævdes der at være sket en omgåelse af bindende procedurer, idet Rådet har indført en ny skat ved en ændring af vedtægten i stedet for en ændring af Rådets foreløbige forordning nr. 260/68 af 29. februar 1968 (EFT 1968 I, s. 37).

6. Jeg kan med det samme forkaste det sidstnævnte klagepunkt. Det er tilstrækkeligt i denne forbindelse som Kommissionen, der navnlig henviser til fradragets skattemæssigt midlertidige karakter og beregningsgrundlaget for det, at notere sig, at artikel 66a

— er blevet udstedt af Rådet under overholdelse af de formforskrifter og procedurer, der i henhold til fusionstraktatens artikel 24 gælder for ændringer af vedtægten, samt af artikel 13 i protokollen vedrørende De europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, hvorefter »løn, vederlag og honorarer, som Fællesskaberne udbetaler sine tjenestemænd og øvrige ansatte, beskattes til fordel for Fællesskaberne«,

— udtrykkeligt angiver, at det ekstraordinære fradrag indføres »som en undtagelse fra artikel 3, stk. 1, i forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 260/68«.

Jeg behøver heller ikke at opholde mig længe ved anbringendet om, at der er begået magtfordrejning. Som Kommissionen med rette har anført, er fradraget indført med hjemmel i artikel 66a og ikke artikel 65, og som netop anført går det derfor ikke ud over grænserne for Rådets beføjelser i henhold til fusionstraktatens artikel 24, sammenholdt med protokollens artikel 13.

Dette anbringende kan derfor heller ikke lægges til grund. Det er efter min opfattelse i denne forbindelse unødvendigt at undersøge sagsøgernes klagepunkt om, at ændringen af vedtægten er sket under pres fra visse medlemsstater.

7. De øvrige anbringender, som sagsøgerne har fremsat, hviler i virkeligheden direkte eller indirekte på den forudsætning, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 65, for så vidt parallellitetsprincippet ifølge denne bestemmelse skal iagttages.

Ifølge sagsøgerne er fradragets lovlighed ikke godtgjort derved, at det måtte kunne påvises, at ændringen af vedtægten, dvs. vedtagelsen af artikel 66a — som ovenfor fastslået — er sket under iagttagelse af de gældende formforskrifter.

I virkeligheden anfægter sagsøgerne lovligheden af den samlede ændring af retstilstanden, der følger af forordningen og afgørelsen, navnlig den nye beregningsfaktor — den økonomiske og sociale situation — og det fradrag, der er resultatet heraf. Det er denne kombination af retsfølger, som hævdes at indebære en tilsidesættelse af parallellitetsprincippet og dermed af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Domstolen har fastslået, at Rådet i forbindelse med artikel 65 har vide skønsmæssige beføjelser. Den har navnlig fastslået, at

»denne bestemmelse [således] overlader... til Rådet at vælge de midler og former, som synes bedst egnede til gennemførelse af en lønpolitik, der svarer til kriterierne i artikel 65« (den førnævnte sag 81/72, præmis 7).

Domstolen har således fastslået, at Rådet er beføjet til selv at opstille de regler, der skal anvendes i forbindelse med gennemførelsen af dets politik med hensyn til tilpasning af lønningerne, idet Domstolen dog samtidig har understreget, at Rådet er bundet af de regler, det har valgt (sag 81/72, præmisserne 8 og 9).

Domstolen har siden bekræftet sin opfattelse, både i dommen i sag 70/74, Kommissionen mod Rådet (Samlingen 1975, s. 795), der vedrørte metoden fra 1972, og i den førnævnte afgørelse i sag 59/81, der vedrørte metoden fra 1976.

Når Rådet således er beføjet til at fastlægge en metode, må det nødvendigvis også være beføjet til at ændre denne. Der er nemlig tale om »en lovlig udøvelse af det frie skøn, som Rådet har i henhold til artikel 65« (sag 70/74, præmis 21). Domstolen har i dommen i sag 59/81, der som nævnt vedrørte Rådets anvendelse af metoden fra 1976, forudsætningsvist fastslået, at Rådet har en sådan beføjelse til at indføre ændringer.

Det fremgår imidlertid af denne dom, at denne skønsmæssige beføjelse er underlagt to begrænsninger, der følger af artikel 65, stk. 1, 2. afsnit. Det hedder nemlig, at Rådet

— »skal føre sin politik for tilpasning af vederlagene 'inden for rammerne af Fællesskabernes økonomiske og sociale politik'« (sag 59/81, præmis 20),

— »ikke, blot fordi det tager hensyn til andre kriterier, [kan] undlade at tage hensyn til et af de to kriterier, der udtrykkeligt nævnes i artikel 65, stk. 1, 2. afsnit, 2. pkt.« (sag 59/81, præmis 22), dvs. til eventuelle forhøjelser af det offentliges lønninger samt til behovet for nyansættelser.

8. Det fremgår af en samlet vurdering af baggrunden for vedtagelsen af de ved afgørelsen og forordningen indførte foranstaltninger, at Rådet har handlet inden for de grænser for dets beføjelser, der således fremgår af Domstolens praksis.

Disse foranstaltninger må således blot betragtes som en gennemførelse på fællesskabsplan af den afgørende stramning af Fællesskabernes økonomiske og sociale politik, der som tidligere nævnt er sket fra og med begyndelsen af 1980. Foranstaltningerne må derfor anses som udtryk for, at fællesskabsinstitutionerne og de repræsentative faglige organisationer, der har godkendt dem, har valgt at lade EF-tjenestemændene deltage i de solidaritetsbestræbelser, der forlanges af medlemsstaterne, gennem ydelsen af et ekstraordinært, midlertidigt og begrænset skattemæssigt bidrag.

Set på denne baggrund er den nye beregningsfaktor, der ved afgørelsen er indført i forbindelse med tilpasningsmetoden, blot den logiske følge af dette valg. Der kan ikke rejses indvendinger mod indførelsen af denne beregningsfaktor, idet Rådet som fastslået af Domstolen altid kan tage andre forhold i betragtning end dem, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 65, stk. 1, 2. afsnit, sidste pkt., når blot der i hvert fald også tages hensyn til sidstnævnte forhold (den førnævnte sag 59/81, præmis 22).

9. Man kan endvidere ikke på grundlag af det såkaldte parallellitetsprincip, som sagsøgerne har henvist til, rejse indsigelse mod de anfægtede foranstaltningers lovlighed.

Den omstændighed, at fradraget, i hvert fald de første fem år, medfører, at der i form af opkrævningen af en skat indføres en begrænsning, der går ud over de følger, den af medlemsstaterne førte nedskæringsplitik måtte få på fællesskabsplan, er ikke tilstrækkelig til, at de indførte foranstaltninger må anses for ulovlige.

Det parallellitetsprincip, som sagsøgerne påberåber sig, er blot én af de faktorer — der ganske vist altid er indgået i beregningsgrundlaget — som Rådet har anvendt siden 1972. Der er derfor kun tale om et ved

beregningen anvendt begreb, hvis indhold gradvist er blevet ændret, og ikke om et overordnet retligt princip. Dette bekræftes af den ovenfor anførte omstændighed, nemlig at stigningen i det offentliges lønninger i medlemsstaterne kun er et af de forhold, Rådet tager i betragtning i forbindelse med den årlige tilpasning af lønningerne.

I øvrigt må sagsøgernes opfattelse af parallellitetsprincippet anses for at være for snæver. Parallellitetsprincippet indebærer ganske vist, at der skal tages hensyn til udviklingen i det offentliges lønninger i medlemsstaterne, men man må også inden for rammerne af princippet kunne forlange, at dem, der oppebærer disse lønninger, af solidaritetsmæssige årsager yder et bidrag som det omhandlede. Parallellitetsprincippet gælder med andre ord ikke alene spørgsmålet om lønningernes størrelse. Det vedrører også den ekstraindsats, man under forskellige former må kunne forlange i medlemsstaterne af hele den erhvervsaktive befolkning.

Jeg bemærker endelig, at fastsættelsen af dette midlertidige bidrags størrelse sker efter en vurdering af objektive faktorer, der vil få fuld gennemslagskraft ved udløbet af den første femårsperiode, dvs. den 30. juni 1986. Hvad jeg mener hermed er, at hvis den politik, der i medlemsstaterne føres for at få bragt de offentlige udgifter under kontrol, får den påregnede virkning, vil dette i samme omfang formindske afstanden mellem produktiviteten og de lønninger, der betinger, hvor stort fradraget skal være. I denne forbindelse anføres under afdeling III, punkt 2, i bilaget til afgørelsen følgende:

»Et halvt år før udløbet af det femte år og uanset den eventuelle anvendelse af bestemmelserne under afdeling II, punkt 5 ovenfor, forelægger Kommissionen Rådet en rapport om anvendelsen af metoden ledsaget af et passende forslag navnlig om, hvorledes det fra det sjette år skal tages hensyn til den økonomiske og sociale situation.«

Jeg må herefter forkaste anbringendet om, at parallellitetsprincippet er blevet tilsidesat. Ligeledes må anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, forkastes, idet de anfægtede foranstaltninger som tidligere anført er blevet vedtaget efter en langvarig samrådsprocedure med deltagelse af samtlige repræsentative faglige organisationer.

10. Jeg skal herefter foreslå,

— at sagsøgte frifindes,

— at hver part bærer sine omkostninger, jfr. procesreglementets artikel 70.