

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

## DOMSTOLEN

idet den forkaster enhver videregående eller hermed uforenelig påstand:

1. Sagsøgte frifindes, da søgsmålet savner fornødent grundlag.
2. Sagsøgeren bærer sagens omkostninger.

Lecourt	Mertens de Wilmars	Mackenzie Stuart	Donner	Monaco
Pescatore	Kutscher	Sørensen	O'Keeffe	

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. juni 1975.

A. Van Houtte

Justitssekretær

R. Lecourt

Præsident

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 28. MAJ 1975 <sup>1</sup>

### *Høje Ret.*

I mit forslag til afgørelse i en sag, der var anlagt af forskellige fagforeninger for europæiske offentligt ansatte (sag nr. 72/74, Union Syndicale-Service Public Européen m.fl. mod Rådet, dom af 18. marts

1975) havde jeg for ikke alt for længe siden lejlighed til at klarlægge, hvorfor der mellem på den ene side Rådet og på den anden side De europæiske Fællesskabers personaleorganisationer og Kommissionen er opstået uoverensstemmelse vedrørende den årlige tilpasning af de

<sup>1</sup> - Oversat fra tysk.

lønninger og vederlag, der betales af Fællesskaberne. I de indledende bemærkninger til den retssag, der nu skal behandles, og som er anlagt af Kommissionen mod Rådet, kan jeg derfor fatte mig forholdsvis kort.

Den afgørende bestemmelse for det omstridte spørgsmål er personalevedtægtens artikel 65. Ifølge den undersøger Rådet årligt lønningsniveauet for tjenestemændene og de øvrige ansatte i Fællesskaberne og tager dermed — hvis vi først begrænser os til denne del af bestemmelsen — hensyn til eventuelle forhøjelser af det offentliges lønninger i medlemsstaterne.

Ved anvendelsen af denne bestemmelse har det gennem mange år — Kommissionen siger siden 1966 — været sædvanligt at tage den gennemsnitlige forøgelse af købekraften af det offentliges lønninger i medlemsstaterne i betragtning. Til dette formål anvendtes først en såkaldt fælles særlig indikator, der blev udarbejdet under hensyntagen til udviklingen i vederlagene til udvalgte grupper af nationale offentligt ansatte og udviklingen i leveomkostningerne.

Den anvendte metode og de herigennem opnåede resultater førte imidlertid hyppigt til spændinger mellem personaleorganisationerne og Rådet. De førstnævnte hævdede nemlig, at det på denne måde ikke var tilsikret, at Fællesskabets vederlag, hvad stigningen i købekraft angik, faktisk udviklede sig parallelt med vederlagene til de nationale offentligt ansatte. Derfor blev der i december 1970 sat bestræbelser i gang begyndende med en opfordring fra Rådet til Kommissionen, på at forbedre den arbejdsmetode, der skulle følges ved anvendelsen af personalevedtægtens artikel 65. Dette resulterede i, at Rådet på forslag fra Kommissionen den 20. og 21. marts 1972 besluttede forsøgsvis for et tidsrum af tre år at anvende et andet system til bestemmelse af udviklingen i de nationale lønningers købekraft.

Det bygger — som jeg allerede har forklaret i forslaget til afgørelse i sag nr. 72/74 — på to indikatorer, nemlig en forbedret særlig indikator og en indikator, der viser udviklingen i lønmassen pr. person i den nationale forvaltning.

Denne metode blev for første gang anvendt på tidsrummet fra juli 1971 til juni 1972, for hvilket der herefter fremkom en særlig indikator på 3,6 %. Da Rådet dengang ikke fulgte Kommissionens forslag, som indeholdt en løntilpasning på 3,75 % brutto, men under hensyn til væksten i købekraft vedtog en forhøjelse af lønningerne på 2,5 % for tidsrummet efter 1. juli 1972 (se forordning af 12. 12. 1972), kom det til en første retssag anlagt af Kommissionen mod Rådet (sag nr. 81/72). Sagen sluttede med dommen af 5. juni 1973 (Samling af Domstolens Afgørelser, bind 1973, s. 575), hvori det erklæredes, at Rådet ved sin beslutning af 20. og 21. marts 1972 har forpligtet sig til at iagttage bestemte kriterier, og at det kun har et frit skøn for området mellem den fælles særlige indikator og indikatoren for lønmassen. I overensstemmelse hermed fastsatte Rådet ved beslutning af 9. august 1973 en løntilpasning på 3,65 % med virkning fra 1. juli 1972.

Ikke længe efter dukkede de problemer op, som førte til den nu foreliggende sag.

Efter at de relevante værdier for referenceperioden juli 1972 til juni 1973 var tilvejebragt, var det først Kommissionens opfattelse, at det tal, der var meddelt som den italienske særlige indikator, ikke var egnet til at afspejle udviklingen i købekraften i den italienske offentlige sektor, fordi den ikke tog hensyn til alle faktisk udbetalte vederlag. I sin betænkning af 7. november 1973 anvendte den derfor for Italiens vedkommende indikatoren for lønmassen i stedet for den særlige indikator. Dette resulterede i en fælles særlig indikator på 1,6 % for de seks oprindelige medlemsstater og på 1,2 % for samtlige ni medlemsstater. I betragtning af indikatoren for lønmassen (3,6 % for de seks oprindelige medlemsstater og 3,2 % for

samtliges ni medlemsstater) mente Kommissionen, at den for sit vedkommende måtte foreslå en lønforhøjelse på 2,8 % fra 1. juli 1973.

Kort tid efter modtog den imidlertid fra italiensk side oplysninger, hvorefter det italienske særindeks — under hensyntagen til alle ydelser — androg 30,4 % for det omhandlede tidsrum. Dette førte til en ny fælles særlig indikator på 7,3 % for de ni medlemsstater, hhv. 9,8 % for de seks oprindelige medlemsstater, og til et ændret forslag, der nu indeholdt en løntilpasning på 3,5 %.

Hvad Kommissionen dengang kunne udlæde af meddelelser fra det italienske finansministerium og af italienske anordninger og love, fik den til at mene, at løntilpasningen tidligere ikke havde hvilet på et rigtigt grundlag. Faktisk viste de nævnte tekster, at visse ydelser til de italienske tjenestemænd før december 1972/ januar 1973 nok var medregnet i indikatoren for lønmassen men ikke i den særlige indikator. Indregningen i den særlige indikator skete først efter dette tidspunkt, thi fra da af blev de pågældende ydelser enten indregnet i grundlønningen eller omfattet af et almindeligt tilpasningstillæg. Dette meddelte Kommissionen Rådet ved skrivelse af 10. december 1973. Da den fandt, at den lønforhøjelse på 3,5 %, den selv havde foreslået, ikke ydede godtgørelse for de fastslåede mangler, stillede den samtidig i udsigt, at den ville fremkomme med forslag til afhjælpning heraf.

Rådet vedtog derefter ved beslutning af 18. december 1973 en løntilpasning på 3,3 % med virkning fra 1. juli 1973. Det udtrykte imidlertid samtidig sin beredvilighed til at undersøge de af Kommissionen varslede forslag.

Et sådant forslag fremsatte Kommissionen i en betænkning af 14. februar 1974. Den indeholdt en forhøjelse af lønningerne på 5,4 % med virkning fra 1. juli 1972 som skadesløsholdelse for urigtig løntilpasning. Det forordningsforslag,

som Kommissionen den 21. marts 1974 tilstillede Rådet, var udformet i overensstemmelse hermed. Dette ville Rådet imidlertid ikke tilslutte sig, heller ikke efter at have hørt to neutrale sagkyndige, tidligere kommissionsformand Rey og tidligere kommissionsmedlem Barre. Det vedtog derimod i mødet den 21.-23. juli 1974 at henholde sig til beslutningen af 18. december 1973, altså at der ikke skulle fastsættes nogen løntilpasning med tilbagevirkende kraft.

Dette foranledigede ikke blot fagforeningerne for de europæiske offentligt ansatte men også Kommissionen til at indbringe sagen for Domstolen med påstand om annullation af beslutningen fra juli 1974 som følge af overtrædelse af personalevedtægtens artikel 65 og Rådets beslutning af 21. marts 1972.

Til denne tvist indtager jeg følgende stilling:

1. Lad mig indlede mine betragtninger med en kort bemærkning.

Sagens genstand er, som vi har set, den vægning mod at foretage løntilpasning overhovedet for de foregående år, der fandt udtryk i Rådets beslutning af juli 1974. Efter Kommissionens mening er denne vægning retsstridig, fordi lønfastsættelsen både for 1972 og 1973 er fejlagtig. Dette skulle følge af, at den fælles særlige indikator for referenceperioderne i de to nævnte år var mangelfuld på grund af urigtig beregning af den tilsvarende italienske indikator. Den italienske særlige indikator afspejlede nemlig ikke i fuldt omfang udviklingen i de italienske tjenestemandslønningers købekraft i referenceperioden 1971/72, fordi en stor del af de til tjenestemændene udbetalte ydelser ikke var taget i betragtning. Disse ydelser blev alle medregnet i referenceperioden 1972/73. Efter Kommissionens mening kan man imidlertid ikke se bort fra, at den således fremkomne særlige indikator ikke kun udtrykker forhøjelsen af købekraften for referenceperioden 1972/1973 men til dels også tidligere års forhøjelse.

Går man ud fra disse anbringender og de under sagen oplyste faktiske omstændigheder, må man imidlertid straks erkende, at selv hvis den af Kommissionen fremsatte kritik er berettiget, vil den nok få virkning for lønfastsættelsen for året 1972, men derimod ikke for året 1973.

I året 1972 lå lønfastsættelsen — som vi har set — tæt op ad den særlige indikator (3,6 %), mens indikatoren for lønmassen (3,9 %) ikke blev taget i betragtning. Hvis det altså viser sig, at der for den pågældende referenceperiode skal gås ud fra en højere italiensk særlig indikator og dermed også fra en højere fælles særlig indikator (den italienske indikatorns indflydelse udgør omkring 28 %), bliver lønfastsættelsen for denne periode sikkert også påvirket heraf.

I året 1973 skete lønfastsættelsen i henhold til en særlig indikator på 7,3 % og en indikator for lønmassen på 3,2 %. Den androg 3,3 % og holdt sig altså ganske nær indikatoren for lønmassen. Hvis det altså for det pågældende tidsrum skulle vise sig nødvendigt at nedsætte den fælles særlige indikator på grund af forringelse af den italienske særlige indikator (der til dels udtrykte tidligere års lønudvikling), ville dette klart være uden indflydelse på den skete lønfastsættelse, der jo er orienteret efter indekset for lønmassen.

Ifølge de af Kommissionen fremførte klagepunkter kan det altså kun dreje sig om at undersøge, om den på referenceperioden 1971/72 baserede lønfastsættelse skal ændres.

2. Ovenstående bemærkninger har allerede vist, at striden drejer sig om, hvorvidt der ved lønfastsættelsen for året 1972 er taget tilstrækkeligt hensyn til lønudviklingen i en medlemsstat, nemlig Italien, i referenceperioden 1971/72. Kommissionen mener, at dette må besvares benægtende, og at Rådet derfor kan bebrejdes for:

- krænkelse af personalevedtægtens artikel 65 og

- urigtig anvendelse af Rådets beslutning af marts 1972, hvilket er ensbetydende med en krænkelse af princippet om beskyttelse af de berørtes berettigede forventning.

a) Angående det først nævnte klagepunkt kan følgende fastslås:

I artikel 65 bestemmes følgende — for så vidt det har interesse:

»Rådet undersøger hvert år lønningsniveauet for tjenestemændene og de øvrige ansatte i Fællesskaberne . . . Rådet undersøger samtidig, 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«.

Efter min opfattelse viser allerede denne ordlyd, herunder også det sidst citerede punktum, som ifølge Kommissionen er særligt afgørende, at problematikken i det foreliggende tilfælde ikke kan løses, at Kommissionens anliggende altså ikke kan fremmes alene ved hjælp af artikel 65.

Den nævnte bestemmelse er tydeligvis ikke tilstrækkeligt konkret med hensyn til besvarelsen af det spørgsmål, om også tillæg og godtgørelser skal tages i betragtning ved løntilpasningen. Væsentligt er det endvidere, at artikel 65 kun fastsætter en pligt til *hensyntagen* (»prise en consideration«) til nationale lønforhøjelser. Med henblik på de her omhandlede italienske ydelser kan det imidlertid heller ikke hævdes, at Rådet har krænkede denne ikke særligt vidtrækkende forpligtelse. De blev — som vi har set — omfattet af indikatoren for lønmassen, og de var altså Rådet bekendt ved lønfastsættelsen for året 1972. Efter at det i efteråret 1973 var blevet kendt, hvorledes den italienske særlige indikator udregnedes, stod den nævnte omstændighed i øvrigt også Rådet klart, da det i december 1973 vedtog de nødvendige løntilpasninger. Ende-

lig er det også vigtigt, at artikel 65 overlader Rådet et vist skøn. Det undersøger, om en tilpasning af vederlagene er rimelig inden for rammerne af Fællesskabernes økonomiske og sociale politik, og herved er forhøjelsen af nationale lønninger, som det fremgår af ordet »særlige«, kun et af flere elementer, der kan komme i betragtning.

Jeg mener, at Kommissionens søgsmål vanskeligt kan tages til følge alene under påberåbelse af personalevedtægtens artikel 65.

b) Det andet af Kommissionens klagepunkter er derimod mere tungtvejende. Efter dette må det undersøges, om Rådet har taget hensyn til beslutningen fra marts 1972, der konkretiserede personalevedtægtens artikel 65, for så vidt denne beslutning udtaler sig om sammensætningen af den fælles særlige indikator og dermed også om sammensætningen af de tilsvarende nationale indikatorer.

aa) I denne sammenhæng vil jeg gerne gøre to ting klart, før jeg kommer ind på enkelthederne i en vanskelig undersøgelse.

De vil for det første erindre, at Rådet allerede i sine processkrifter og derefter påny under den mundtlige forhandling har lagt megen vægt på at henvise til og forklare de uundgåelige mangler, som statistiske oplysninger er behæftet med, en kritik, der vedrører den repræsentative værdi af de indikatorer, det selv har taget i betragtning, og dermed falder uden for sagens rammer. Det har også fremhævet de vanskeligheder, der tilsyneladende er opstået i de nye medlemsstater ved anvendelsen af beslutningen af marts 1972. For det andet har Rådet under skriftvekslingen henvist til erklæringer fra italienske myndigheder, hvorefter størrelsen af den italienske særlige indikator, der blev meddelt i efteråret 1973 (30,4 %), til dels lader sig forklare med omorganiseringen af den italienske forvaltning og følgelig ikke udelukkende er et udtryk for en tilvækst i købekraften.

Efter min mening er det rimeligt på forhånd at fastslå, at disse henvisninger er uden betydning for afgørelsen af nærværende sag.

Ingen vil betvivle — for at begynde hermed — at statistiske oplysninger, der er sammensat af væsensforskellige værdier, har en varierende repræsentativ værdi og altid kun er af tilnærmelsesvis karakter. Det er imidlertid ikke dette, altså den repræsentative værdi af de anvendte indikatorer, der er emnet for vor undersøgelse, men derimod alene spørgsmålet, om der tidligere er opnået netop den grad af repræsentativitet, som der gælder bindende regler for. Sagt med andre ord, selv om det erkendes, at sådanne faktorer i almindelighed er upålidelige, er det ikke berettiget at tolerere afvigelser fra de regler, der gælder for tilvejebringelse af de værdier, der er nødvendige for et fælles indeks. — Hvad desuden angår den i denne sammenhæng fremførte henvisning til de vanskeligheder, der er opstået i de nye medlemsstater, og som tilsyneladende har medført, at der her kun har kunnet anvendes tilnærmede værdier, er det egentlig tilstrækkeligt at pege på, at disse vanskeligheder, hvis jeg ser ret, ikke vedrører året 1971/72, som interesserer os her, men derimod året 1972/73. Det er desuden indlysende, at sådanne konstateringer sikkert ikke berettiger til at fravige den metode til fremskaffelse af de for løntilpasningen nødvendige talværdier, der bindende er fastlagt i de andre medlemsstater.

Hvad endelig angår det fra italiensk side oplyste om størrelsen af den italienske særlige indikator for referenceperioden 1972/73 skal følgende bemærkes: efter min mening kan vi, eftersom den særlige indikator kun oplyses for bestemte grupper af tjenestemænd, lade det stå hen, om forhold som den anførte omstrukturering af den italienske forvaltning ikke, som Kommissionen finder det rigtigt, kommer til udtryk i denne forbindelse, men højst i indikatoren for lønmassen. For os må det nemlig simpelt hen være afgørende, at det pågældende tal (30,4 %)

blev meddelt af de italienske myndigheder med henblik på den fælles særlige indikator og

dermed fuldt ud blev taget i betragtning. Når Rådet ved lønfastsættelsen for året 1973, hvorved dette tal var afgørende, ikke fandt det nødvendigt at dele det op efter dels tilvæksten i lønningernes købekraft og dels omstruktureringen i forvaltningen, er det bestemt ikke rimeligt nu at begrænse betydningen af dette tal, for så vidt det er af relevans for nærværende sag.

bb) Lad os hellere vende os til sagens egentlige kerne, nemlig spørgsmålet, om den manglende hensyntagen i referenceperioden 1971/72 til visse godtgørelser og tillæg efter italiensk tjenestemandret betyder, at den pågældende italienske særlige indikator er fremkommet på en forkert måde, dvs. i strid med entydige retsregler, således at også den fælles indikator er blevet forkert. Den i så henseende afgørende faktor, Rådets beslutning af marts 1972, vil jeg nu ikke fuldstændig gennemgå. Derimod vil jeg i det følgende undersøge enkelte dele af den ved behandlingen af de af parterne fremførte anbringender.

— Efter Rådets mening er det navnlig af betydning, at det om udarbejdelsen af den særlige indikator i denne beslutning understreges, at indekstallet for udviklingen i det offentlige lønninger i medlemsstaterne skal beregnes efter den hidtil anvendte metode. Dermed er der henvist til en skrivelse fra året 1966 vedrørende den arbejdsmetode, der skal iagttages ved anvendelsen af personalevedtægtens artikel 65. Heraf fremgår imidlertid, at lønbegrebet hovedsagelig forudsætter almindelige og varige ydelser, og at der ikke kræves hensyntagen til andre mulige tillæg og godtgørelser.

Hvad angår dette anbringende må man givetvis indrømme, at det er egnet til at gøre indtryk, når det i den nævnte skrivelse fra 1966 under overskriften »Notion des traitements« siges: »Il y a lieu de tenir

compte de tous les émoluments ayant le caractère de rémunération et qui sont payés de façon générale et permanente sur une base réglementaire.«<sup>1</sup>

Det første indtryk til gunst for Rådets opfattelse forstyrres dog hurtigt, når man tager Kommissionens anbringender i betragtning.

Derved tænker jeg ikke så meget på Kommissionens antagelse af, at formuleringen »payés de façon générale« ikke nødvendigvis skulle betyde en effektiv aflønning af alle tjenestemænd, men snarere en vending, der omfatter samtlige tjenestemænd og deres vederlag. Kommissionen udleder som bekendt heraf, at det skulle være fuldt ud forsvarligt at fortolke nævnte sætningsled således, at der ved »almindelig« skal forstås »vidt udbredt«, og at det efter omstændighederne kan forekomme rimeligt at opgive en fiktiv gennemsnitsværdi, som gælder for alle tjenestemænd.

Jeg tænker derimod på, at Kommissionen frem for alt under henvisning til hele det system, der var indeholdt i skrivelserne fra 1966, bebrejder Rådet, at det med urette kun har taget hensyn til en enkelt af de i skrivelserne nævnte faktorer. Faktisk kan Kommissionen med fuld ret henvise til, at systemet for bedømmelsen af udviklingen i det offentlige lønninger i dokumentet fra 1966 fra side 4, b) er opdelt i flere afsnit, og at der ikke er noget grundlag for at antage, at nogen af disse afsnit er vigtigere end de andre og altså ved fortolkning skal tillægges særlig stor vægt. Det må herefter antages, at samme betydning, som det foran nævnte lønbegreb har, tilkommer en bestemmelse, som findes i nævnte afsnits fjerde hoveddel, og som betegnende nok bærer overskriften »Prise en compte d'autres éléments«<sup>2</sup>, altså anvender formulering-

1 — »Begrebet lønninger«: »der skal tages hensyn til alle ydelser, der har karakter af vederlag, og som betales på almindelig og varig måde i henhold til en forordningsmæssig hjemmel.«

2 — »Hensyntagen til andre faktorer«.

gerne svarende til dem, der forekommer under overskriften »Notion des traitements«. Denne bestemmelse lyder således: »La fixation en commun d'une méthode de travail en vue de l'examen de l'évolution des traitements publics dans les Etats membres n'empêche pas les Commissions de faire valoir, le cas échéant, d'autres éléments que ceux visés par ladite méthode.«<sup>1</sup> Heraf kan det med rimlighed udledes, at der allerede efter det i 1966 fastlagte system ud over lønningerne skulle tages hensyn til andre yderligere led i lønningssystemet. Dette var tilsyneladende også en vidt udbredt praksis, dvs. man tilstræbte på denne måde at afspejle den faktiske lønsituation i medlemsstaterne så nøjagtigt som muligt. Herfor taler Kommissionens udførlige redegørelse under den mundtlige forhandling. Den angik forskellige ydelser, som blev betalt i Frankrig, men på ingen måde til samtlige tjenestemænd; den efterlod et tilsvarende indtryk for Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Danmark, Irland, ja endog Italien, og den afslørede, at den nævnte praksis stadig forekommer efter vedtagelsen af beslutningen fra marts 1972.

Efter min mening er det meget nærliggende med Kommissionen at drage den slutning, at det allerede efter det i 1966 fastlagte system var utænkeligt at lade omkring 30 % af de nationale lønningers tilvækst i købekraft ude af betragtning, som det er sket ved fastlæggelsen af den italienske særlige indikator for referenceperioden 1971/72.

— Hvis allerede disse betragtninger viser, at Rådets indsnævrende fortolkning er meget tvivlsom, så forstærkes dette indtryk yderligere, såfremt undersøgelsen udvides til andre led af beslutningen fra marts 1972, såfremt der tages hensyn til baggrunden for dens tilblivelse og til den funktion, der åbenbart er tiltænkt den, og

såfremt man går ud fra dens ånd, som fremtræder tydeligt i sammenhæng med andre af Rådets akter.

Det er — for at begynde hermed — en kendsgerning, at anvendelsen af den i skrivelsen af 1966 fastlagte metode til udmåling af lønforhøjelserne fremkaldte stigende spændinger mellem Rådet og personalet, som fik de følger, vi alle kender. Åbenbart skyldtes dette ikke mindst, at Rådet tog stadig mindre og mindre hensyn til supplerende dele af lønkravet såsom de her omtvistede godtgørelser. Personalets klager sigtede altså i virkeligheden på arten og karakteren af *sammensætningen* af den fælles indikator og ikke så meget på dens anvendelse. Det var klart meningen med beslutningen af marts 1972, at denne uheldige udvikling skulle afhjælpes. Den skulle som resultat af, at der var opnået enighed med personalet, sikre den nødvendige ro i Fællesskabets tjeneste. Herefter kan imidlertid kun en sådan fortolkning forekomme rimelig, som indebærer en vis hensyntagen til ydelser ud over den egentlige løn.

Betragter man videre beslutningen af marts 1972 i sin helhed, viser der sig også på denne måde vægtige indicier for den antydede udvidende fortolkning.

Det er især væsentligt, at beslutningen ikke kun henholder sig til den hidtil anvendte metode til bestemmelse af indekset for de offentlige lønninger i medlemsstaterne, men at den helt klart har villet indføre visse forbedringer. I modsætning til hvad Rådet mener, er det derfor ikke i første række indførelsen af en indikator nr. to, nemlig indikatoren for lønmassen og dennes kontrolfunktion, der er afgørende. I lyset af den beskrevne udvikling medfører den nemlig ikke nogen væsentlig forbedring, idet Rådet jo — som vi har set — kan udøve sit frie skøn således, at denne indikator lades ude af betragtning. Derudover viser beslutningens ordlyd klart, at forbedringerne angår den særlige *indikator* og — som Kommissionen har påvist i en detaljeret analyse — dennes beregning.

1 — »Den fælles fastsættelse af en arbejdsmetode til undersøgelse af udviklingen i det offentlige lønninger i medlemsstaterne skal ikke være til hinder for, at udvalgte i påkommende tilfælde lægger vægt på andre faktorer end den nævnte metodes«.

I beslutningen af marts 1972 tales der under overskriften »Indicateur spécifique« og stikordet »améliorations« bl.a. om

- bedre harmonisering af de beregningsmetoder, der anvendes af de forskellige nationale forvaltninger;
- underretning til Kommissionen om elementerne i det offentlige lønsystem og enhver ændring af disse elementer;
- underretning til Kommissionen om alle enkeltheder i beregningen af de årlige indeks for det offentlige lønninger;
- kontakter med de nationale delegerationer i tilfælde, hvor Kommissionen måtte være i tvivl om et eller andet element, som skal tages i betragtning ved beregningen af indekset for det offentlige lønninger, samt om, at de pågældende delegerationer skal levere de nødvendige oplysninger.

Endvidere bestemmes det i tilslutning hertil: »Il est entendu qu'une information complète des représentants du personnel au sujet des éléments statistiques relatifs a cet indicateur sera assurée par la Commission.«<sup>1</sup>

Efter min mening kan man ikke komme uden om, at noget taler for, at der af disse faktorer kan udledes en pligt til, at der ved beregningen af den særlige indikator, ud over den egentlige løn, også — for at sige det på den måde — tages hensyn til andre dele af lønkravet. Med rette henviser Kommissionen til, at der efter disse regler åbenbart tilsigtes en årlig prøvelse af de elementer, der skal tages i betragtning ved beregning af den særlige indikator, for i modsat fald ville Rådet nemlig udtrykkeligt have bestemt, at kun lønnen skulle komme i betragtning. Med rette gøres det gældende, at det havde været unødvendigt at vedtage den grundige undersøgelse, hvis det kun drejede sig om at opgøre ydelser til hele tjenestemandsek-

toren og fastslå, om medlemsstaternes oplysninger er korrekte i den henseende. Med rette betones det også, dels i betragtning af, at det blev fundet nødvendigt at give personalet en fuldstændig information om den faktiske udvikling i lønsituationen i medlemsstaterne, og dels at beslutningen af marts 1972 skulle sikre roen på arbejdspladsen, at det ikke kan antages, at man efter den beslutning alligevel ikke kunne forlange, at der blev taget hensyn til supplerende elementer i lønkravet.

Hele undersøgelsen af metoden til fastlæggelse af særindekset tvinger dernæst til at antage, at der i beslutningen af marts 1972, særlig i det afsnit, der omhandler særindekset, er sket en klar fremhævelse af, hvad jeg tidligere har kaldt de *andre elementer i lønkravet*. Sådant set er det i øvrigt også forståeligt, at den fælles overskrift blev ændret ved optagelsen af ordet »købekraft«, hvormed det blev udtrykt, at det drejer sig om at opnå et så ægte billede som muligt af lønsituationens udvikling i medlemsstaterne.

Endelig må man — som allerede nævnt — ikke glemme beslutningens ånd, som også de af Rådet inddragne neutrale sagskyndige har henvist til i deres redegørelser, der i virkeligheden var positive for personalet. Den har afgjort stor vægt netop ved fortolkningen af beslutninger, som er resultat af en forståelse med personalet, og hvis formål er at skabe ro på arbejdspladsen. Hvorledes denne ånd skal opfattes, ser man, når man betragter Rådets beslutning af 18. og 19. december 1972, hvori det hedder:

»Le Conseil estime que le règlement du 12 décembre 1972 ne préjuge pas de l'interprétation de sa décision du 21 mars 1972 sur le système d'ajustement pour les rémunérations et confirme que celui-ci s'inscrit dans le cadre d'une politique tendant à garantir, à moyen terme, une évolution des rémunérations des fonctionnaires européens *parallèle* à celle, relevée en

1 — »Det forudsættes, at Kommissionen sikrer personalets repræsentanter fuld oplysning om de statistiske momenter, der angår denne indikator«.



moyenne, pour les traitements des fonctions publiques nationales.<sup>1</sup>

Dermed kan der rimeligvis kun være tænkt på en orientering, hvorefter så vidt muligt *alle* væsentlige elementer i det nationale lønsystem skal tages i betragtning ved udøvelsen af det frie skøn, som ifølge Domstolens dom tilkommer Rådet ikke blot ved indikatoren for lønmassen men også ved den særlige indikator.

Af alle disse grunde bør man udlede den forpligtelse af beslutningen af marts 1972, at der ved dannelsen af den særlige indikator skal tages hensyn ikke blot til egentlige lønydelser og vederlag til alle tjenestemænd men også til andre elementer i lønsystemet, når disse er vidt udbredte og af betragtelig vægt. Kommissionen har i den forbindelse forsøgt en nærmere specificering under henvisning til ydelser, der betales en repræsentativ gruppe af tjenestemænd for virksomhed, der hører til deres normale arbejde. Denne specificering forekommer indlysende men er vel ikke nødvendig i det foreliggende tilfælde. Til bedømmelsen heraf må det nemlig være tilstrækkeligt, at der vedrørende ændringen af det italienske lønsystem og navnlig vedrørende de her omhandlede ydelser blev afgivet den forklaring i det italienske parlament, at det hovedsageligt ikke drejede sig om godtgørelser for særlig tjenstlig virksomhed men om ydelser, der blev ydet med henblik på udjævning. Desuden er det bekendt — det indrømmer også Rådet — at størstedelen af de omhandlede vederlag er blevet inkorporeret i lønnen eller forvandlet til et særligt tillæg, der sikkert skal tages i betragtning ved den særlige indikator; der er altså sket en ændring af det italienske lønsystem, der gør det muligt at slutte tilbage til arten af de tidligere ydede vederlag og godtgørelser.

<sup>1</sup> — Rådet finder, at forordningen af 12. december 1972 ikke foregriber fortolkningen af dets beslutning af 21. marts 1972 om systemet til justering af lønningerne, og bekræfter, at dette ligger inden for rammerne af en politik, der skal sikre, at udviklingen af vederlagene til de europæiske tjenestemænd på mellemlang sigt sker *parallelt* med den, der gennemsnitligt, finder sted for lønningerne til nationale offentligt ansatte.

Sammenfattende må det altså fastslås, at den manglende iagttagelse af de nævnte andre elementer i det italienske lønsystem i referenceperioden 1971/72 medførte, at den italienske særlige indikator blev urigtig nemlig for lav, og at Fællesskabets indikator hvori Italien indgik med 28 %, derfor også var ukorrekt. Da beregningen af den særlige indikator skal ske i overensstemmelse med de anførte regler, må der sikkert bestå en pligt til efterfølgende berigtigelse, når dets urigtighed konstateres. Heraf følger endvidere en pligt til berigtigelse af løntilpasningen for det pågældende tidsrum, thi det er ubestrideligt, at lønfastsættelsen for året 1972 lå ganske nær op ad den særlige indikator, uden at der var taget hensyn til den højere indikator for lønmassen. Rådets vægning ved at foretage en tilbagevirkende løntilpasning, er derfor retstridig og må ophæves.

Hvorledes Rådet efterfølgende gennemfører den nødvendige løntilpasning, behøver ikke at beskrives i enkeltheder. Dette tilkommer Rådet, når det efterkommer en eventuel annullationsdom fra Domstolen.

3. Sagens behandling skulle egentlig herved kunne afsluttes. Det vil jeg imidlertid ikke gøre uden at tilføje en subsidær betragtning for det tilfælde, at det ikke antages, at beslutningen af marts 1972 er blevet overtrådt ved beregningen af den særlige indikator for referenceperioden 1971/72.

Denne subsidære betragtning er efter min mening påkrævet i betragtning af det, der er fremkommet under sagen vedrørende tilblivelsen af beslutningen af marts 1972 og ånden heri. Herefter forekommer det fuldstændigt udelukket, at det forhold, der danner midtpunkt for nærværende tvist, nemlig den manglende hensyntagen til en stor del af de ydede vederlag og godtgørelser til de italienske tjenestemænd, ikke skulle få nogen følge for løntilpasningen.

Jeg ville mene, at opdages en sådan fejl må det antages, at dette forhold får en vis indflydelse på den skønsmæssige af-

gørelse, som Rådet ifølge beslutningen af marts 1972 skal træffe inden for rammerne af de to kendte indikatorer, eller rettere: man kan i et sådant tilfælde ikke gå ud fra, at skønnet er fuldstændigt frit. Såfremt det altså viser sig, at en indikator (her: den særlige indikator) åbenbart ikke er repræsentativ, skulle skønsafgørelsen blive påvirket på den måde, at den anden indikator, altså indikatoren for lønmassen, der omfatter alle de omstridte elementer, får større virkning. Det ville også være muligt at gennemføre en retfærdig udligning derved, at løntilpasningen for året 1973, hvor den særlige indikator ikke længere opviste den kendte mangel, i højere grad blev orienteret i forhold til denne indikator. Da lønafgørelsen for

1972 imidlertid — som allerede nævnt — rettede sig efter den særlige indikator, mens afgørelsen for 1973 var orienteret efter indikatoren for lønmassen, må det også under denne synsvinkel antages, at Rådet har pligt til at foretage en efterfølgende løntilpasning, og dets vægning ved at træffe en ny fejlfri skønsafgørelse må erklæres for retsstridig.

Jeg vil imidlertid endnu en gang understrege, at det herved kun drejer sig om subsidiære betragtninger, og at jeg principalt er af den overbevisning, at Rådets beslutning af juni 1974 må annulleres under henvisning til, at Rådet har nægtet at benigtige den særlige indikator for referenceperioden 1971/72.

#### 4. Mit forslag til afgørelse lyder herefter således:

Kommissionens søgsmål mod Rådet har fornødent grundlag. Den i Rådets afgørelse af 21. og 23. juli 1974 indeholdte vægning mod at foretage en løntilpasning, erklæres ugyldig. En afgørelse af omkostningsspørgsmålet er ikke nødvendig, da der ikke af parterne er nedlagt påstand herom.