

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremSAT den 5. oktober 1993 *

*Hr. præsident,
De herrer dommere,*

A — Indledning

1. Domstolen skal i nærværende sag tage stilling til en appel, som Kommissionen har iværksat til anfægtelse af en dom afsagt af Retten i Første Instans (herefter benævnt »Retten«) den 26. februar 1992 (forenede sager T-17/89, T-21/89 og T-25/89) ¹ i en sag, der var anlagt af 619 tjenestemænd, der var placeret ved Det Fælles Forskningscenter i Ispra (herefter benævnt »tjenestemændene«). Domstolen skal desuden tage stilling til en kontraappel, som tjenestemændene har iværksat ved indgivelsen af svarskriftet.

2. Tjenestemændene havde ved Retten ² rejst en række krav, som grundedes på, at *forordning nr. 3294/88* ³, hvorved justeringskoeffi-

cienten for deres tjenestested blev ændret i forbindelse med den femårige tilpasning for tidsrummet 1976-1980 (og altså til den 1.1.1981), var blevet vedtaget for sent. Denne forordning blev vedtaget, efter at Domstolen havde annulleret den tilpasning, der var sket ved forordning nr. 3619/86 ⁴ på grund af tilsidesættelse af vedtægtens artikel 64 ⁵. Tjenestemændene havde nedlagt *følgende påstande*:

a) Kommissionen tilpligtes at erstatte sagsøgerne det tab, der er en følge af forringelsen af købekraften af de vederlag, der er blevet efterbetalt sagsøgerne i medfør af forordning nr. 3294/88.

b) Der tilkendes sagsøgerne morarenter fra den dato, hvor de nævnte vederlag forfaldt til betaling, til betaling faktisk skete ⁶.

* Originalsprog: tysk.

1 — Sml. II, s. 293.

2 — De omhandlede sager blev oprindeligt anlagt ved Domstolen, der efter den skriftlige forhandling ved kendelse af 15.11.1989 henviste dem til Retten. Der henvises for så vidt angår enkeltheder vedrørende sagernes behandling til præmis 1 samt præmis 12-18 i den appellerede dom.

3 — Rådets forordning af 24.10.1988 om korrigerende 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 (EFT L 293 af 27.10.1988, s. 1).

4 — Dom af 28.6.1988, sag 7/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3401.

5 — Rådets forordning af 26.11.1986 om korrigerende 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 (EFT L 336 af 29.11.1986, s. 1).

6 — Præmis 19 i den appellerede dom.

3. Kommissionen nedlagde påstand om frifindelse.

4. Hvad angår *påstanden om tilkendelse af »morarenter«* påberåbte tjenestemændene sig den ugrundede forsinkelse, hvormed Kommissionen udbetalte dem de skyldige løntilgodehavender. Disse skulle have været udbetalt i november 1981, og ikke i november 1988 (hvor udbetalingen skete).

5. Retten forkastede denne påstand under henvisning til, at sagsøgerne ikke før vedtagelsen af forordning nr. 3294/88 af 24. oktober 1988 havde noget krav på at få efterbetalt vederlag, og at der herefter ikke indtil nævnte dato havde kunnet været tale om en forsinkelse med opfyldelsen af forfaldne krav⁷. Retten anførte, at Kommissionen efter vedtagelsen af nævnte forordning hurtigt sørgede for at opfylde sin forpligtelse til at foretage efterbetaling⁸.

6. Retten tog derimod *påstanden om erstatning for det tab, der var en følge af købekraftsforringelsen*, til følge.

7. Til støtte for denne påstand havde tjenestemændene for det første gjort gældende, at der forelå en tilsidesættelse af

vedtægtens artikel 64 og 65. De gjorde for Retten gældende, at Kommissionen ved blot at foretage efterbetaling med løntilgodehavendernes nominelle beløb havde tilsidesat disse artikler. Det nominelle beløb kunne nemlig ikke garantere vederlagenes købekraftsækvivalens. Til støtte for deres synspunkt fremlagde tjenestemændene statistiske oplysninger om forringelsen af den italienske lires værdi fra januar 1981 til november 1988⁹.

8. Tjenestemændene gjorde endvidere gældende, at Kommissionen ikke korrekt havde opfyldt Domstolens dom i sag 7/87 ved at undlade at give erstatning for nævnte købekraftsforringelse, selv om Domstolen havde fremhævet, at det var nødvendigt at tillægge de ændrede justeringskoefficienter tilbagevirkende gyldighed¹⁰ (fra den allerede nævnte dato den 1.1.1981¹¹).

9. Efter Rettens opfattelse havde de i forordning nr. 3294/88 omhandlede regler kunnet og skullet vedtages allerede den 1. januar 1984¹². Den omstændighed, at en gyldig forordning først blev vedtaget i oktober 1988 måtte derfor anses for et brud på en almindelig retsgrundsætning, hvorefter afgørelser på dette område skal træffes uden ugrundet forsinkelse¹³, hvorfor der forelå en tjenstlig fejl¹⁴. Rådet var allerede i 1986 i besiddelse af alle de oplysninger, der krævedes for at vedtage en forordning i over-

9 — Jf. præmis 29, 30 og 31 i den appellerede dom.

10 — Præmis 32 og 33 i den appellerede dom; hermed henvises der til præmis 25 i dommen i sag 7/87.

11 — Jf. ovenfor i punkt 2.

12 — Præmis 39 i den appellerede dom.

13 — Præmis 36 i den appellerede dom.

14 — Præmis 39 i den appellerede dom.

7 — Præmis 23, 24 og 25 i den appellerede dom.

8 — Præmis 26 i den appellerede dom.

ensstemmelse med vedtægtens krav ¹⁵. Retten nåede til det resultat, at selv om Rådet allerede i 1986 havde vedtaget en sådan forordning, havde den procedure, hvorunder Kommissionens forskellige forslag var blevet forelagt Rådet, allerede været uforholdsmæssig langstrakt ¹⁶.

10. Vedrørende det tab, tjenestemændene havde lidt, indeholder den appellerede dom (i præmis 40) følgende udtalelse:

Retten finder det godtgjort, at sagsøgerne som følge af denne culpøse forsinkelse har lidt et tab, der består i tabet af købekraft med hensyn til de vederlag, der skulle have været efterbetalt i første kvartal af 1984, men som først blev udbetalt flere år senere. I den forbindelse bemærkes, at det ikke, når der ikke foreligger særlige forhold, kan fastslås, hvorledes sagsøgerne ville have brugt de vederlag, de havde til gode, såfremt disse var blevet efterbetalt rettidigt. Imidlertid bliver der ikke i de foreliggende sager tale om at finde frem til et bevis for individuelle tab, men derimod om at fastslå, om der foreligger objektivt påviselige kendsgerninger, der kan støttes på præcise og offentliggjorte oplysninger. Sagsøgerne har ved fremlæggelsen af relevante statistiske oplysninger, der ikke er blevet bestridt af sagsøgte, i fornødent omfang ført bevis for den købekraftsforringelse, der

har ramt deres efterbetalte vederlag i den i sagen omhandlede periode.

11. Retten *dømte* derfor Kommissionen til at erstatte sagsøgerne det tab, de havde lidt ved opgørelsen af efterbetalingen af deres vederlag på grund af det tab i købekraft, som havde påvirket disse mellem den 1. januar 1984 og november 1988. I domskonklusionen udtales det, at erstatningens størrelse skal beregnes på grundlag af Fællesskabets officielle statistikker for købekraftens udvikling i de forskellige medlemsstater og fastsættes efter fælles aftale mellem parterne.

12. Kommissionens appel af denne dom støttes på tre anbringender.

13. Kommissionen har med sit *første anbringende* gjort gældende, at Retten har fortolket fællesskabsretten forkert, når det gælder »morarenter« samt den (i den foreliggende sag som erstatning for pengeforringelsen) tilkendte »udligningsrente«. Den har med sit *andet anbringende* først og fremmest rejst kritik af dommens begrundelse på nævnte punkt, hvorved det gøres gældende, at denne er utilstrækkelig og inkonsekvent (første led). Dertil kommer ifølge Kommissionen, at dommens præmisser kan anfægtes, fordi Retten har undladt at tage hensyn til, at hovedfordringen kunne fastlægges allerede i 1986 (andet led), og fordi en anden institu-

15 — Præmis 38 i den appellerede dom; denne udtalelse i dommen skyldes, at Kommissionens endelige forslag vedrørende den af Rådet vedtagne forordning allerede i slutningen af 1985 var til rådighed, og at både forordning nr. 3916/86 og forordning nr. 3294/88 byggede på dette forslag.

16 — Præmis 39 i den appellerede dom.

tions (Rådets) adfærd deri tilregnes Kommissionen. I sidstnævnte henseende har Retten ifølge Kommissionen anvendt fællesskabsretten unøjagtigt (tredje led). Med sit *tredje anbringende* har Kommissionen rejst kritik af udtalelserne i den citerede præmis 40 i den appellerede dom, hvorved det anføres, at Retten »har fortolket og anvendt fællesskabsretten forkert for så vidt angår beviset for tabet«, der er »en nødvendig forudsætning for tilkendelse af erstatning«.

— Afgørelse om sagens omkostninger træffes i overensstemmelse med de herom gældende bestemmelser.

Tjenestemændene har nedlagt følgende påstande:

14. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— Principalt:

— Ophævelse af dom afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans i de forenede sager T-17/89, T-21/89 og T-25/89, for så vidt som Kommissionen deri dømmes til »at betale sagsøgerne erstatning for det tab, som de har lidt ved opgørelsen af deres lønefterbetalinger på grund af det tab af købekraft, som har påvirket disse mellem den 1. januar 1984 og november 1988«.

a) Kommissionens appel af den af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 26. februar 1992 afsagte dom i de forenede sager T-17/89, T-21/89 og T-25/89 afvises.

b) Kommissionen tilpligtes at afholde appelsagens omkostninger.

— subsidært, såfremt Domstolen helt eller delvis skulle træffe afgørelse vedrørende realiteten i appelsagen:

— Kommissionens påstand for Retten i Første Instans tages til følge, og der afsiges frifindelsesdom.

a) Kommissionens appel forkastes.

- b) Der gives i det hele tjenestemændene medhold i de påstande, de som sagsøgere havde nedlagt i første instans.

B — Stillingtagen

Kommissionens appel

- c) Kommissionen tilpligtes at afholde samtlige omkostninger i begge sager.

15. Kommissionen har gjort gældende, at kontraappellen [punkt b) i tjenestemændenes påstande] er for sent iværksat, hvorfor den skal afvises, jf. artikel 49 i protokollen vedrørende statuten for Domstolen.

16. Parterne har givet afkald på mundtlig forhandling.

17. I det omfang det i dette forslag til afgørelse skulle være nødvendigt, vender jeg senere tilbage til andre enkeltheder vedrørende de faktiske og retlige omstændigheder samt til visse af parterne fremførte argumenter. I øvrigt skal jeg hen-vise til den refererende dommers rapport.

18. De ovenfor gengivne anbringender¹⁷ bygger på to argumentationsrækker. Den første gælder de forskellige former for rente, Retten har behandlet (»morarente« og »købekraftsudligningsrente« (erstatning)) samt de kriterier, der er lagt til grund for *fastsættelsen* af det af Retten anerkendte rentekravs *størrelse*. Med den anden argumentationsrække går Kommissionen ud fra den omstændighed, at den havde forelagt sit forslag allerede i slutningen af 1985, og at den yderligere forsinkelse med vedtagelsen af de ved forordning nr. 3294/88 fastlagte regler dog alligevel blev tilregnet den.

19. I den følgende fremstilling kan jeg passende sondre mellem de to grupper klagepunkter og sammenfattende behandle hver af dem i et særligt afsnit.

Første del: *Anbringenderne vedrørende Kommissionens ansvar for så vidt angår tiden fra 1986*

20. I. Disse klagepunkter er indeholdt i det andet¹⁸ og det tredje led¹⁹ i det andet

17 — Jf. ovenfor, punkt 12 og 13.

18 — Punkt 31 i appelskriftet, s. 26 ff.

19 — Punkt 33, 34 og 35 i appelskriftet, s. 27 ff.

anbringende. Kommissionen gør dermed gældende, at det forslag, der lå til grund for forordning nr. 3294/88, allerede forelå i slutningen af 1985, og at det ikke desto mindre var den og ikke Rådet, som den yderligere forsinkelse (frem til 1988) blev tilregnet. Det må ifølge Kommissionen spørges, om tjenestemændene ikke som følge af denne forsinkelse burde have anlagt et særskilt søgsmål i henhold til EØF-traktatens artikel 215 mod Rådet som lovgiver i stedet for at anlægge sag mod Kommissionen som arbejdsgiver. Kommissionen finder på den ene side, at der her er tale om manglende begrundelse, mens den på den anden side har kritiseret Retten for at have anvendt fællesskabsretten forkert.

21. II. To af de argumenter, tjenestemændene har fremført til støtte for deres påstand om afvisning af appellen, vedrører disse klagepunkter.

22. 1. Ifølge tjenestemændene har Kommissionen rejst kritik af de dele af dommen, hvori Retten har taget stilling til, i hvilket omfang forsinkelsen skulle tilregnes Kommissionen. Det anbringende, der gælder spørgsmålet herom, kan derfor ikke realitetsbehandles, idet det gælder Rettens *vurdering af faktiske omstændigheder*.

23. Dette argument skal forkastes. Ganske vist er det rigtigt, at appel til Domstolen er

begrænset til retsspørgsmål²⁰ og ikke kan støttes på anbringender vedrørende Rettens vurdering af de faktiske omstændigheder som sådan²¹. Men i den foreliggende sag er dog de faktiske omstændigheder — på grundlag af hvilke Retten har taget stilling til, i hvilket omfang Kommissionen var ansvarlig, og som de her omhandlede klagepunkter støttes på — ikke bestridt. De følger klart — uden at der har skullet en »vurdering« til — af begivenhedernes forløb i tiden. Kommissionen har anfægtet indholdet af og begrundelsen for *de retlige resultater, som Retten er nået til* på grundlag af disse faktiske omstændigheder. Tjenestemændenes førømtalte argument kan derfor ikke blive afgørende.

24. 2. Endvidere er det tjenestemændenes opfattelse, at Kommissionen med det her omhandlede anbringende har nedlagt en ny påstand for Domstolen, som ikke var blevet fremført for Retten, hvorfor det skal afvises i henhold til artikel 113 i Domstolens procesreglement.

25. Også dette argument rammer ved siden af. De påstande, som Kommissionen har nedlagt i slutningen af appelskriftet, er helt i overensstemmelse med nævnte bestemmelse i procesreglementet. De klagepunkter, Kommissionen her har fremført, tjener alene til at underbygge disse påstande. For dersom disse påstande blev taget til følge, ville det være

20 — Jf. EØF-traktatens artikel 168 A samt artikel 51 i protokol­ len vedrørende statuten for EØF-Domstolen samt de tilsvarende bestemmelser vedrørende de to andre Fællesskaber.

21 — Jf. dom af 1.10.1991, sag C-238/90 P, Vidranyi mod Kommissionen, Sml. I, s. 4339, præmis 12.

ensbetydende med i hvert fald en delvis annullation af den appellerede dom og/eller med, at Kommissionen delvis kom igennem med de påstande, den havde nedlagt i første instans (nemlig om frifindelse). Kommissionen har således hverken udtrykkeligt eller stiltiende nedlagt andre påstande end dem, der blev fremført i første instans.

26. 3. Af det anførte følger, at der ikke kan herske tvivl om, at Kommissionens to omtvistede klagepunkter skal admitteres.

27. III. Som nævnt har Kommissionen rejst kritik både af begrundelsen for og indholdet af de resultater, Retten nåede til for så vidt angår tidsrummet efter 1986.

28. 1. Efter min mening kan man her hensigtsmæssigt først undersøge, om Rettens begrundelse opfylder de krav, der gælder på området.

29. Principielt har Domstolen tidligere i Vidranyi-dommen²² fremhævet reglen om, at enhver ret er forpligtet til at begrunde sine afgørelser.

30. Kommissionen er i nærværende sag af den opfattelse, at denne regel er blevet tilsidesat, idet den appellerede dom *ganske mangler* begrundelse. Den appellerede dom er derfor ifølge Kommissionen behæftet med en »grov fejl«²³.

31. Ved en undersøgelse af dette klagepunkt fremgår det, at Retten faktisk ikke har angivet, på hvilken måde den forsinkelse, der indtraf fra 1986, kunne rejse spørgsmål om ansvar for Kommissionen. En redegørelse herfor var imidlertid principielt påkrævet for at forstå Rettens argumentation.

32. Ifølge dommens præmis 35 må der nemlig ifølge Retten tages stilling til økonomiske krav, der er rejst af tjenestemænd, der gjorde gældende, at der var ansvar for den institution, ved hvilken de var tjenestegørende, jf. EØF-traktatens artikel 179. Det er i dette tilfælde institutionen *selv*, der som *ansættelsesmyndighed*²⁴ er part i sagen (og eventuelt debitor for forpligtelsen).

33. Af nævnte præmis i Rettens dom fremgår endvidere, at Retten finder grundlaget for den ret, der anerkendes for tjenestemændene, i de almindelige regler om ansvar — og det er korrekt, for ifølge

23 — Punkt 35 i appelskriftet, s. 28.

24 — Jf. dom af 7.4.1965, sag 28/64, Müller mod Rådet for EØF og Rådet for EKSF, Sml. s. 49; org. ref.: Rec. s. 307, jf. s. 321, og af 10.6.1987, sag 307/85, Gavanis mod ØSU og Rådet, Sml. s. 2435, præmis 7.

22 — Jf. den foregående note, dommens præmis 29.

vedtægten gælder der ingen bestemmelse om forhøjelse af vederlagets nominelle beløb, ikke engang ved forsinkelser med vedtagelsen af de forordninger, hvori vederlaget til tjenestemænd og ansatte fastsættes med tilbagevirkende gyldighed²⁵. Men debitor for et krav på skadeserstatning er i tvivlstilfælde den person, hvem den skadevoldende adfærd må tilregnes²⁶.

34. I præmis 38 i den appellerede dom udtales det for så vidt angår »den forsinkelse«, der var indtrådt »med vedtagelsen af forordningen«, at Retten anser det for et ansvarspådragende forhold²⁷,

»... at retsgrundlaget for den femårlige tilpasning [i det foreliggende tilfælde] skulle have været tilvejebragt senest i 1986, idet Rådet på dette tidspunkt var i besiddelse af alle de oplysninger, der krævedes for at vedtage en forordning i overensstemmelse med vedtægtens krav«.

35. Heraf følger, at Retten har tilregnet Rådet den forsinkelse, der indtrådte fra 1986. Dette stemmer i øvrigt overens med, at

forordning nr. 3294/88 bygger på samme kommissionsforslag som forordning nr. 3619/86, og at Domstolen annullerede sidstnævnte forordning netop på grund af de bestemmelser i denne, der fraviger Kommissionens forslag²⁸.

36. Kommissionens forpligtelse til at erstatte eventuelle tab, der vedrørte tiden efter 1986, kan heller ikke forklares med, at Kommissionen som Rådet er en af Fællesskabets institutioner. Som tidligere nævnt bliver der i den foreliggende sag tale om ansvar for den netop i dens egenskab af institution. Det er ikke Fællesskaberne som sådan eller et af Fællesskaberne, der er sagsøgt.

37. Endelig er det — når det ansvarspådragende forhold må tilregnes en fællesskabsinstitution (her Rådet), for hvilken der ikke bliver tale om et ansvar som ansættelsesmyndighed — over for vedkommende Fællesskab, der i så fald for Fællesskabets dømmende myndigheder repræsenteres af den pågældende institution²⁹, at den pågældende part må gøre sit krav gældende. I et sådant tilfælde følger den procedure, der skal anvendes, af de generelle bestemmelser i traktaterne og af de vedtægtsmæssige bestemmelser. Artikel 179 i EØF-traktaten (eller artikel 152 i Euratom-traktaten) er lige så betydningsløse som vedtægtens artikel 90 og 91³⁰.

25 — Jf. dom af 30.9.1986, sag 264/83, Delhez mod Kommissionen, Sml. s. 2749, præmis 16.

26 — Domstolen er i sin praksis vedrørende EØF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, gået så vidt som til at fastslå, at søgsmål mod Fællesskabet, som støttes på foranstaltninger, der er truffet af nationale myndigheder, skal afvises. Jf. dom af 7.7.1987, forenede sager 89/86 og 91/86, L'Étoile commerciale og CNTA mod Kommissionen, Sml. s. 3005, præmis 17-21.

27 — Præmis 36 og 37 i den appellerede dom.

28 — Jf. den i note 4 citerede dom, præmis 11, 12 og 13, præmis 15-22 samt præmis 23-27.

29 — Jf. dom af 13.11.1973, forenede sager 63/72-69/72, Werhahn mod Rådet, Sml. s. 1229, præmis 7.

30 — Jf. dom af 22.10.1975, sag 9/75, Meyer-Burckhardt mod Kommissionen, Sml. s. 1171.

38. Rettens måde at gribe tingene an på, der som nævnt ikke i første omgang forekommer logisk, kan heller ikke forklares ud fra Domstolens dom i Meyer-Burckhardt-sagen³¹, som der henvises til i den appellerede doms præmis 38. Det er ganske vist korrekt, at ifølge Meyer-Burckhardt-dommen er en mellem en tjenestemand og hans institution verserende tvist, der drejer sig om *skadeserstatning* og hidrører fra det ansættelsesforhold, som knytter den pågældende til institutionen, omfattet af traktatens artikel 179 og vedtægtens artikel 90 og 91³². Det er også korrekt, at Domstolen har fortolket spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om en »tvist, der hidrører fra ansættelsesforholdet«, meget vidt³³. Derimod indeholder den citerede dom intet, der gør det muligt at fastslå, at ansættelsesmyndigheden i tilfælde som det her foreliggende må blive tilregnet en anden institutions adfærd.

39. Følgelig giver den appellerede doms begrundelse ikke i sig selv de forklaringer, som er nødvendige for det omtvistede spørgsmål.

40. Det kan heller ikke på baggrund af tidligere praksis i lignende sager fastslås, at en sådan lakune ikke udgør mangelfuld begrundelse og ikke er en grund til annullation af den appellerede dom.

41. Retten kunne efter denne måde at se tingene på ikke undlade at give en forklaring med hensyn til dette spørgsmål, medmindre der forelå en retligt klar situation, der fulgte af Domstolens faste praksis. Om noget sådant er der langt fra tale i denne sag.

31 — Jf. den foregående note.

32 — Præmis 7 i nævnte dom.

33 — Sagsøgeren i nævnte sag, der var forhenværende national tjenestemand og forhenværende tjenestemand i Kommissionen, havde for Domstolen rejst krav om erstatning med den begrundelse, at Kommissionen ikke havde imødekommet hans anmodning om indledning af den i traktatens artikel 169 omhandlede procedure over for en medlemsstat. I den pågældende medlemsstat fandtes pensions-sammenlægningsregler, der førte til en begrænsning af sagsøgerens pensionsrettigheder efter fællesskabsrettens bestemmelser. Domstolen nåede til det resultat, at sagen henhørte under vedtægtens artikel 90 og 91, idet sagsøgeren havde fulgt den i disse bestemmelser fastlagte procedure og gjort gældende, at der forelå en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 24 om institutionernes pligt til at beskytte deres ansatte (præmis 8 i Meyer-Burckhardt-dommen). I den foreliggende sag har Retten også lagt en vid fortolkning af EØF-traktatens artikel 179 til grund. Udarbejdelsen af det forslag fra Kommissionen, som førte til den i den appellerede doms præmis 39 konstaterede forsinkelse, henhører under den i artikel 64 i vedtægten fastlagte retsfastsættelsesprocedure. Det bemærkes, at det sædvanligvis er de almindelige regler om skadeserstatning, der gælder for Kommissionen, også når den handler som institution med forslagsbeføjelse (jf. Werhahn-dommen (note 29), præmis 8). Spørgsmålet om, hvorvidt der i nærværende sag består en tilstrækkelig sammenhæng med tjenestemandens ansættelsesforhold, kræver imidlertid ingen uddybning, idet ingen af appellsagens parter har beskæftiget sig med det.

42. I Roumengous Carpentier-dommen af 15. januar 1985³⁴ anerkendte Domstolen, at sagsøgeren, som var placeret i Ispra, havde et krav på Kommissionen som ansættelsesmyndighed på at få udbetalt erstatning for den skade, som var blevet tilføjet hende gennem den for sene tilpasning af justeringsko-efficienten for hendes tjenestested.

34 — Sag 158/79, Sml. s. 39. Jf. endvidere de parallelle domme af samme dato: forenede sager 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79, 660/79 og 543/79, Amesz mod Kommissionen, Sml. s. 55, og sag 737/79, Battaglia mod Kommissionen, Sml. s. 71.

43. I Domstolens dom hedder det herom:

»Under hensyntagen til omstændighederne i den konkrete sag og især den overdrevne langsommelighed, hvormed fællesskabsinstitutionerne har udført deres opgave ... fastsætter Domstolen renterne for den forsinkelse, der er sket ved opgørelsen af sagsøgerens økonomiske rettigheder, til 6% p.a.«

44. I denne sag var der imidlertid i realiteten tale om en adfærd, som Kommissionen havde udvist. Sagsøgeren havde gjort gældende, at Kommissionen

»har begået en alvorlig tjenstlig fejl, idet den, skønt personalet havde gjort den opmærksom på den retsstridige situation, intet har gjort for at afhjælpe den«³⁵.

45. Kommissionen havde nemlig på et tidspunkt, hvor priserne steg mærkbart på sagsøgerens tjenestested, i det forslag (om tilpasning af justeringskoefficienterne), som Rådet senere vedtog³⁶, udstedt bestemmelser om en utilstrækkelig tilbagevirkende gyldighed, der følgelig ikke opfyldte kravene ifølge vedtægtens artikel 65, stk. 2³⁷. Til forskel

fra, hvad der skete i det foreliggende tilfælde, havde Kommissionen ikke advaret Rådet, da dette havde vedtaget tilpasningsregler, der (også af andre grunde) var forkerte. Det kunne altså først fastslås, at denne fremgangsmåde var retsstridig, efter at sagsøgeren havde anført den deraf følgende lønseddel.

46. Det må herefter antages, at Roumengous Carpentier-dommen ikke på fyldestgørende måde kan begrunde den begrundelsesmangel, der er tale om i denne sag.

47. Det samme kan siges om de afgørelser, Domstolen traf i 1984³⁸ og i 1985³⁹ i Culmsee-sagen⁴⁰. Sagsøgerne i denne sag havde efter en tilpasning af vederlagene, der var blevet gennemført af Kommissionen som afslutning på en klagesag, sagsøgt den institution, de var ansat i, og Rådet med påstand om tilkendelse af renter og erstatning. I sagerne var der bl.a. nedlagt påstand om annullation af den pågældende lønseddel for sagsøgerne, for så vidt som den deri omhandlede lønferbetalinger ikke var forhøjet med renter beregnet fra den fastsatte ikrafttrædelsesdato for den tilbagevirkende tilpasning. Sagsøgerne påstod sig i øvrigt

38 — Domstolens kendelse af 26.9.1984, sag 175/83, Culmsee mod ØSU og Rådet, Sml. s. 3321.

39 — Dom af 4.7.1985, sag 175/83, Culmsee mod ØSU, Sml. s. 2149.

40 — Disse afgørelser tilhører en gruppe af parallelle sager: jf. domme af 4.7.1985, sag 174/83, Ammann m.fl. mod Rådet, Sml. s. 2133, sag 176/83, Allo mod Kommissionen, Sml. s. 2155, sag 233/83, Agostini mod Kommissionen, Sml. s. 2171, sag 247/83, Ambrosetti mod Kommissionen, Sml. s. 2171, og sag 264/83, Delhez mod Kommissionen, Sml. s. 2179.

Til forskel fra, hvad der var tilfældet i Culmsee-sagen, havde sagsøgerne i de sidstnævnte sager dog kun sagsøgt den institution, de var ansat ved.

35 — Præmis 10 i den appellerede dom.

36 — Forordning nr. 3087/78 (EFT L 369, s. 10).

37 — Jf. dom af 15.12.1982, sag 158/79, Roumengous Carpentier mod Kommissionen, Sml. s. 4379, præmis 6 samt præmis 25, 26 og 27.

tilkendt erstatning for hele det købekraftstab, de havde lidt.

48. Domstolen fastslog, at sagen, som var anlagt mod den institution, som sagsøgerne var knyttet til, kunne realitetsbehandles (idet dog påstanden om erstatning for købekraftstabet blev afvist, idet der ikke under den administrative procedure var blevet fremsat et erstatningskrav). Men den afsagde omvendt afvisningsdom, for så vidt angår det mod Rådet rettede søgsmål om tilkendelse af renter, med den begrundelse, at kravet herom »kun vedrørte Det Økonomiske og Sociale Udvalg«.

49. Denne løsning synes efter en første bedømmelse at tale for, at Rådet principielt anser søgsmål om tilkendelse af renter i sådanne tilfælde for at hænge sammen med ansættelsesforholdet, hvilket endnu en gang vil sige, at den — materielretligt — i givet fald anser den institution, som sagsøgeren gør tjeneste i, som debitor for forpligtelsen.

50. Imidlertid taler den omstændighed, at sagsøgerne i Culmsee-sagen først og fremmest anså tilkendelse af morarenter for et nødvendigt led i en forskriftsmæssigt udstedt lønseddel, når denne lønseddel vedrørte efterbetalinger ⁴¹ på grundlag af tilpasningsbestemmelserne med tilbagevirkende gyldighed, klart imod dette resultat. I denne

sammenhæng må der også henses til det forhold, at sagsøgerne havde fremsat krav om tilkendelse af renter *fra datoen for den tilbagevirkende gyldigheds begyndelse*. Et så afgrænset og begrundet krav stilles logisk til den institution, som sagsøgeren er ansat i.

51. I nærværende sag er det ikke tilpasningsforanstaltningens tilbagevirkende gyldighed (fra den 1.1.1981), som Retten har fundet afgørende, men derimod den *forsinkelse*, hvormed vedtagelsen af denne foranstaltning skete. Retten har følgelig truffet afgørelse om, at renter skal betales fra det tidspunkt, fra hvilket det måtte antages, at en rimelig frist for vedtagelsen af foranstaltningen var overskredet.

52. Jeg underkender ikke det forhold, at sagsøgerne i Culmsee-sagen også i anden række gjorde gældende, at vedtagelsen af forhøjelsen af deres vederlag var sket for sent ⁴² uden dog heraf at drage de slutninger, der var nødvendige, for så vidt angår den dato, på hvilken forpligtelsen til rentebetalning skulle være opstået (dies a quo).

53. I den foreliggende sag fører disse særegenheder til, at selv Domstolens afgørelse i Culmsee-sagen ikke udgør et sikkert præjudikat, og i alt fald ikke giver tilstrækkelig mange holdepunkter for det synspunkt, at der helt kan *ses bort fra* en begrundelse for det omtvistede punkt.

41 — Jf. sagsøgernes argumentation, der er gengivet i præmis 12 og 13 i dom af 3.9.1986 i sag 175/83, Culmsee mod Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Sml. s. 2667.

42 — Jf. præmis 17 i dommen af 30.9.1986 (foregående note).

54. Resultatet bliver derfor, at det tredje led af det andet anbringende skal lægges til grund, idet den appellerede dom ikke opfylder de krav om en forskriftsmæssig begrundelse, der er udformet i praksis.

55. 2. Efter min mening skal Rettens dom ophæves (i det ved det omhandlede anbringende afstukne omfang) alene på grundlag af denne mangel⁴³. Jeg finder det ikke hensigtsmæssigt også at undersøge klagepunktet om tilsidesættelse af fællesskabsretten. For Domstolen ville, da Retten helt har undladt at begrunde sin dom på et afgørende punkt, hvis den gennemførte en sådan undersøgelse, komme til at fungere som *en første instans* og dermed underminere den funktion, der i den forbindelse skal opfyldes af Retten. Muligvis vil man kunne se bort fra disse indsigelser, såfremt løsningen på det omhandlede spørgsmål og de resultater, som nødvendigvis følger heraf, lå uden for enhver diskussion. Men henset til de udviklede og problematiske følger, som den uheldige fordeling af kompetence mellem ansættelsesmyndigheder og retsfastsættelsesinstitutioner giver anledning til for så vidt angår retsmidlerne og legitimationen i passiv forstand, bliver der ikke tale herom.

Anden del: *Kommissionens klagepunkter vedrørende de former for rente, Retten har taget stilling til («morarente» og «købekraftsudligningsrente» (erstatning)) og de kriterier, Retten har lagt til grund ved*

beregningen af den skyldige rente (erstatning)

56. Inden for den ramme, der er afstukket ved overskriften til denne del, må hensigtsmæssigt det *tredje anbringende* kunne behandles. Dernæst må der ses på det *første anbringende* og de *relevante led i det andet anbringende* (første og andet led).

Det tredje anbringende

57. 1. Kommissionen har med det tredje anbringende i hovedsagen gjort gældende, at Retten har anerkendt en erstatning (købekraftsudligning) med et beløb svarende til købekraftstab, som det fremgår af de statistiske oplysninger, som følge af den forsinkelse, hvormed forordning nr. 3294/88 blev vedtaget. Dette anbringende falder i tre led, hvilket modsiger den noget indskrænkende formulering, det har fået i overskriften, hvori kun et af disse led omtales.

58. Kommissionen har med det første led⁴⁴ gjort gældende, at Retten har sat sig ud over, at begrebet skade skal forstås som korrelat til overtrædelse af en subjektiv ret. De udtalelser, Retten fremkommer med i præmis 40 i den appellerede dom, strider ifølge Kommissionen mod almindelige retsgrundsætninger og udvider utilbørligt skadebegrebet.

43 — Jf. dom af 17.12.1992, sag C-68/91 P, Moritz mod Kommissionen, Sml. I, s. 6849, præmis 24, 25 og 26.

44 — Punkt 39 og 40 i appelskriftet, s. 29.

59. Med det andet led ⁴⁵ har Kommissionen gjort gældende, at Retten har tilsidesat almindelige retsgrundsætninger vedrørende det nødvendige bevis, hvorefter det må gøres gældende, at der foreligger en skade, kræves bevis herfor, og beviset føres. Retten har faktisk på en måde, der ikke lader sig modsige, fastslået, at det var godtgjort, at tjenestemændene havde lidt skade, uanset, at de ikke havde gjort gældende, at det var tilfældet.

60. I det tredje led af dette anbringende ⁴⁶ anføres, at Kommissionen ikke bestrider, at et pengesystem, der bygger på indeksregulering af valutaens købekraft, teknisk er muligt. Flere lande har tidligere benyttet et sådant system på visse tidspunkter i deres historie. Ikke desto mindre står det fast, at en indeksregulering af pengeværdien kun kan følge af en af fællesskabslovgiver udstedt retsakt, som ikke eksisterer i den foreliggende sag.

61. II. De tre led i dette anbringende har det samme formål: Kommissionen ønsker en afgørelse om, at Rettens dom for så vidt angår erstatningen (købekraftsudligningen) ophæves, og at dens frifindelsespåstand skal tages til følge.

62. III. En sammenligning af de tre led i det omhandlede anbringende viser imidlertid, at det første og det andet led ikke i særlig høj

grad kan give en løsning af de spørgsmål, det tredje led rejser.

63. I den forbindelse må det allerførst fastslås, at nærværende sag gælder en helt speciel situation, nemlig i europæisk offentlig ansættelsesret den forsinkede vedtagelse af foranstaltninger vedrørende den femårige tilpasning af en justeringskoefficient. Det er netop i tredje led af dette anbringende, dette særlige problem omhandles: Kommissionen går ud fra det forhold, at de gældende fællesskabsforordninger ikke indeholder bestemmelser om købekraftsudligning, hvorfor denne som sådan ikke kan tilkendes. De to andre led i dette anbringende omhandler derimod de almindelige regler for skadeserstatning, uden at der dog i nærværende sag opstår spørgsmål om købekraftsudligning i erstatningsretten i denne almindelige form.

64. Desuden kan spørgsmålet om, hvorvidt købekraftstab i og for sig kan anses for en »skade« eller som et »bevis for skade«, ikke undersøges, uden at det fastslås, hvilke *positive* krav disse begreber giver anledning til. I den appellerede dom har tjenestemændene dog i første instans blot redegjort for det tab, de havde lidt, idet de alene har påberåbt sig pengeforringelsen og valgt det tilsvarende bevismateriale (statistiske oplysninger). Fastlæggelsen af de positive krav i anførte forstand har derfor ingen interesse i den foreliggende sag.

⁴⁵ — Punkt 41-50 i appelskriftet, s. 30-32.

⁴⁶ — Punkt 54 i appelskriftet, s. 32.

65. Af alle de anførte grunde foreslår jeg, at der begyndes med undersøgelsen af det tredje led i det tredje anbringende i appelskriftet, og at de to andre led alene behandles i det omfang, det er nødvendigt for en vurdering af formålet med dette anbringende ⁴⁷.

66. IV. Inden for den hermed afstukne ramme kan jeg fatte mig i korthed vedrørende de formalitetsindsigelser, tjenestemændene har fremført mod det tredje anbringende.

67. Det synspunkt, at dette anbringende vedrører Rettens bevisvurdering og således ikke kan efterprøves af Domstolen, gælder udelukkende de to første led af anbringendet og har således ingen betydning for dets tredje led. På samme måde forholder det sig med argumentet om, at de to betingelser, som af Kommissionen er blevet opstillet for påberåbelsen af og beviset for en skade, er opfyldt i nærværende sag.

68. Endelig skal også tjenestemændenes argument om, at de principper, Kommissionen har påberåbt sig i sit tredje anbringende, hidtil ikke er blevet anerkendt og navnlig ikke positivt kan støttes på retspraksis, forkastes. Dette argument vedrører nemlig ikke formaliteten, men derimod anbringendets materielretlige velbegrundethed, der er et spørgsmål, som jeg vil beskæftige mig med i det næste punkt.

69. VI. Spørgsmålet om, hvorvidt det omtvistede anbringende kan lægges til grund, må bedømmes på grundlag af de regler, der vil kunne danne grundlag for erstatningen for købekraftstab. Retten er korrekt gået ud fra ⁴⁸, at det for så vidt alene er reglerne om ansvar for Fællesskaberne uden for kontrakt, der finder anvendelse. For da vedtægtens artikel 64 og 65 intet indeholder om erstatning for købekraftstab, heller ikke når der bliver tale om en for sen tilpasning af vederlagene, kan det omtvistede krav ikke støttes på vedtægtens bestemmelser ⁴⁹.

70. 2. De principper, der gælder for institutionernes ansvar over for Fællesskabets tjenestemænd, er ikke blevet fastlagt skriftligt i fællesskabsretten. Imidlertid fremgår det af Domstolens praksis, at man på dette område må anvende principper, der svarer til de principper, der anvendes inden for rammerne af EØF-traktatens artikel 215, stk. 2 ⁵⁰.

71. Domstolens faste praksis i personalesager, hvorefter ansvar forudsætter, at der er begået en tjenstlig fejl ⁵¹, at der foreligger en skade, og at der er årsagsforbindelse mellem fejlen og skaden, svarer stort set til indholdet

48 — Jf. præmis 35 i den appellerede dom.

49 — Dom af 30.9.1986, sag 264/83, Delhez mod Kommissionen, Sml. s. 2749, præmis 16.

50 — Jf. på linje hermed generaladvokat Gordon Slynn's forslag til afgørelse af 26.6.1986 i de forenede sager 169/83 og 136/84, Leussink mod Kommissionen, Sml. s. 2812, jf. s. 2814.

51 — Således allerede i dom af 28.5.1970, forenede sager 19/69, 20/69, 25/69 og 30/69, Richez-Parise m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 59, org. ref.: Rec. s. 325.

47 — Jf. ovenfor, punkt 61.

af bestemmelsen i EØF-traktatens artikel 215⁵². Domstolen har desuden i Leussink-sagen⁵³ betegnet en tjenestemands og hans families ret til erstatning i henhold til EØF-traktatens artikel 215 som følge af den pågældendes ansættelsesforhold, som på ensartet måde henhørende under »almindelige retsregler«⁵⁴. For så vidt angår familiemedlemmernes ret lagde Domstolen dernæst til grund »almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer«⁵⁵, som der henvises til i traktatens artikel 215, stk. 2, for så vidt angår ordningen om ansvar uden for kontraktforhold.

72. Såfremt der for ansvar uden for kontrakt, jf. traktatens artikel 215, stk. 2, og vedtægten for tjenestemænd, gælder uskrevne grundsætninger, må ud over de resultater⁵⁶, som følger af en undersøgelse af medlemsstaternes retssystemer, også den

sammenhæng, hvori spørgsmålet om ansvar i denne sag indgår, tages i betragtning⁵⁷. Dette har ført til, at der for ansvar for Fællesskabet i visse tilfælde, hvor det står som udsteder af almindelige regler, er blevet opstillet indskrænkende betingelser, som Domstolen har støttet på medlemsstaternes retssystemer⁵⁸.

73. Det må anerkendes, at det i nærværende sag ikke er betingelserne for ansvar, men derimod virkningerne (dvs. fastlæggelsen af udligningsydelsen), der er omtvistet, hvilke sidste der bliver spørgsmål om, når det er fastslået, at betingelserne for ansvar er opfyldt⁵⁹. Imidlertid mener jeg ikke, der er grund til her at anvende et andet kriterium og undlade at tage hensyn til den sammenhæng, som spørgsmålet om ansvar er opstået i, når man må ansætte erstatningens (udligningens) beløb⁶⁰. Desuden kan de nærmere regler for at fastslå ansvar ud fra sammenhængen hentes ikke blot i medlemsstaternes retssystemer, men også i

52 — Hvorledes forholdet er mellem indholdet af ordet »ulovlighed« og »tjenstlig fejl«, er der endnu ikke blevet givet nogen udtømmende redegørelse for. I et stort antal indlæg i teorien er det blevet gjort gældende, at en eventuel »ulovlighed«, således som dette ord må forstås på baggrund af EØF-traktatens artikel 215, samtidig er udtryk for, at der foreligger en tjenstlig fejl (jf. henvisningerne hos Huglo, *Juris Classeur, Europe*, fascicule 370, punkt 21).

Jf. fremdeles dom af 16.12.1987, sag 111/86, Delauche mod Kommissionen, Sml. s. 5345, præmis 30, hvori Domstolen vedrørende personalesager har fastslået, at for at Fællesskaberne kan ifalde ansvar, »skal de handlinger, institutionen kritiseres for at have begået, være ulovlige«. Jf. på samme område dom af 11.7.1980, sag 137/79, Kohl mod Kommissionen, Sml. s. 2601, præmis 16, hvori Domstolen (fremdeles i en personalesag) henviser til EØF-traktatens artikel 215.

I nærværende sag foretrækker jeg udtrykket »tjenstlig fejl«, idet den af Retten konstaterede overtrædelse vedrører en uskreven regel, som desuden må anvendes under hensyntagen til de særlige omstændigheder i hver enkelt sag: jf. præmis 36 og 37 i den appellerede dom.

53 — Dom af 8.10.1986, forenede sager 169/83 og 136/84, Leussink mod Kommissionen, Sml. s. 2801.

54 — Jf. overskriften til præmis 10 samt ordene i præmis 13 i nævnte dom.

55 — Jf. dommens præmis 22.

56 — Det er velkendt, at fællesskabsretten som delvist retssystem også på andre områder må suppleres med almindelige retsgrundsætninger, der bygger på medlemsstaternes retssystemer: vedrørende grundrettighederne, jf. eksempelvis dom af 14.5.1974, sag 14/73, Nold mod Kommissionen, Sml. s. 491, præmis 13.

57 — På EKSFT-traktatens område er sammenhængen blevet taget i betragtning i to nyere domme: af 30.1.1992, forenede sager C-363/88 og C-364/88, Finsider m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 359, præmis 24, og af 18.5.1993, sag C-220/91 P, Kommissionen mod Stahlwerke Peine-Salzgitter, Sml. I, s. 2393, præmis 29.

58 — Jf. som den nyeste dom vedrørende dette spørgsmål dom af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, præmis 12.

Vedrørende det af Domstolen anvendte kriterium, jf. i almindelighed Joliet: *Le droit institutionnel des Communautés européennes*, Le contentieux, Liège 1981, s. 269-271; Rideau/Charrier: *Code de procédures européennes*, Paris 1990, s. 189.

59 — Kommissionen har ikke betvivlet, at der i betragtning af den dato, dens forslag blev fremsat på, forelå en tjenstlig fejl, der kan medføre, at der bliver tale om ansvar for den.

60 — Generaladvokat Mancini går ligesom dommer Biancarelli som fungerende generaladvokat ud herfra i deres forslag til afgørelse af 11.12.1984 i henholdsvis sag 158/79, Roumenegous Carpentier mod Kommissionen, Sml. 1985, s. 39, jf. s. 42, og forslag til afgørelse af 30.1.1991 i sag T-120/89, Stahlwerke Peine/Salzgitter mod Kommissionen, Sml. II, s. 279, jf. s. 364.

indholdet af og formålet med fællesskabsbestemmelserne på det omhandlede område ⁶¹.

74. 3. Det må derfor undersøges, om tjenestemændenes krav om erstatning (købekraftsudligning) er berettiget i lyset af medlemsstaternes retssystemer og den sammenhæng, hvori de har fremsat dette krav.

75. a) Domstolen havde hidtil ikke haft lejlighed til at beskæftige sig med det således definerede spørgsmål. En del af de domme, Domstolen har afsagt i personalesager, og som vedrører tilpasningen af købekraften, beskæftiger sig med fortolkningen af de ordninger, der er fastlagt ved vedtægtens artikel 64 og 65 ⁶². Generelt kan det fastslås, at disse bestemmelser er blevet fortolket vidt ⁶³ i overensstemmelse med deres formål.

76. I andre domme har Domstolen, når der var tale om købekraftstab for vederlagskrav, hvis beløb i relation til det afgørende

tidspunkt var fastlagt i præcise bestemmelser, modsat sig anvendelsen af en senere for tjenestemændene gunstigere dato ⁶⁴. Denne fortolkning kan anses for bagsiden af den ovenfor anførte vide fortolkning.

77. b) Efter min mening må sidstnævnte tankegang tages i betragtning, også når der er tale om krav på erstatning, der i givet fald må ydes som følge af forsinkelse. De bestemmelser, ved hvis anvendelse forsinkelsen er indtrådt, henhører nemlig — på den måde, der er beskrevet ovenfor — under en sammenhæng, som det krav, sagsøgeren har fremsat, indgår i. Af disse bestemmelser kan det navnlig fremgå, at en tilpasning af beløbet efter købekraftsudviklingen, som gennemføres af Domstolen, udgør et fremmedlegeme inden for systemet.

78. Således forholder det sig i den foreliggende sag.

79. Her må der i første række henvises til formålet med vedtægtens artikel 64 og 65. Disse bestemmelser regulerer tidsmæssigt og geografisk tilpasningen af vederlagene på baggrund af den økonomiske udvikling og navnlig udviklingen af købekraften. I artikel 65 betones den tidsmæssige side af sagen,

61 — Jf. dom af 10.7.1969, sag 9/69, Sayag mod Leduc, Sml. 1969, s. 89; org. ref.: Rec. s. 329, præmis 5-11, samt generaladvokat Gand's forslag til afgørelse af 1.7.1969 i denne sag, loc. cit.; org. ref.: Rec. s. 338, jf. s. 341.

62 — Dom af 6.10.1982, sag 59/81, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3329, af 15.12.1982, sag 158/79, Roumengous Carpentier mod Kommissionen, Sml. s. 4379, af 28.6.1988, sag 7/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3401, og af 23.1.1992, sag C-301/90, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 221.

63 — Jf. således dom af 31.5.1979, sag 156/78, Newth mod Kommissionen, Sml. s. 1941, og af 13.2.1980, sag 256/78, Misenta mod Kommissionen, Sml. s. 219.

64 — Jf. eksempelvis dom af 21.5.1981, sag 156/80, Morbelli mod Kommissionen, Sml. s. 1357, præmis 34. Jf. endvidere Rettens dom af 28.2.1992, sag T-8/90, Colmant mod Kommissionen, Sml. II, s. 469.

idet den årlige tilpasning er bestemmende for »lønniveauet«. Derimod vedrører artikel 64 først og fremmest den geografiske side af sagen, idet det med denne bestemmelse skal sikres, at tjenstemændene modtager et nogenlunde ens vederlag uden hensyn til, hvor i Fællesskabet de gør tjeneste.

ifølge Domstolens praksis en udtømmende karakter.

80. Disse to bestemmelsers formål er vedtagelsen af regler om aflønning, hvorefter der sker udbetaling af visse *nominelle beløb*. Selv om disse beløb i disse reglers gyldighedstid taber i købekraft, kan der kun ske en tilpasning ved udstedelse af nye regler i henhold til artikel 64 og 65, hvorved de tidligere regelsæt suppleres eller erstattes.

82. Dernæst må man erindre sig, at tilpasningen af vederlagene ifølge vedtægten påhviler Kommissionen og Rådet. Det fremgår af sagens akter, at repræsentanter for personalet deltager i den procedure, der fører frem til Kommissionens forslag.

83. Ud fra denne synsvinkel kan jeg ikke bifalde, at Fællesskabets dømmende myndigheder skal anerkende en købekraftsudligning i tilfælde af, at tilpasningen af vederlagene sker med forsinkelse. En sådan løsning vil være i strid med de gældende ordningers udtømmende karakter, tilsidesætte Kommissionens og Rådets kompetence og være uforenelig med den betydning, som forslagsfasen har for personalets deltagelse.

81. I den forbindelse må der også henses til, at tilpasningsordningerne i begge bestemmelser er baseret på efterfølgende undersøgelser. Tilpasningen sker altid på grundlag af en udvikling, der *har fundet sted*, og ikke en udvikling, som må forventes. Der findes dog ikke bestemmelser om, at den tilpasning, der foretages, tager højde for den tid, som er forløbet fra det tidspunkt, hvor den skal finde anvendelse. Således forholder det sig selv med artikel 65, hvori der gives en dato (stk. 1) eller en frist (stk. 2) for Rådets indgriben. Også selv om der bliver tale om en »forsinkelse« med vedtagelsen af den omhandlede tilpasningsforanstaltning, gælder der efter vedtægten ikke nogen regler om en tilsvarende forhøjelse af det nominelle beløb. Som tidligere nævnt har disse ordninger

84. Der kunne vel bortses fra det her anførte, såfremt institutionerne havde gjort sig skyldige i en sådan forsinkelse, at den kunne siges at antaste retten til vederlag i dens grundvold. Der er imidlertid intet fremkommet, der kan støtte et sådant resultat (bortset fra, at der i praksis findes udtalelser om, hvorledes tjenstemændene skulle kunne imødegå en sådan yderlighed, f.eks. ved at anfægte den pågældende lønseddel⁶⁵).

65 — Jf. Roumengous Carpentier-dommen af 15.12.1982 (note 37).

85. De resultater, jeg hermed er nået til ud fra den sammenhæng, som det omtvistede spørgsmål indgår i, kan ikke drages i tvivl på grundlag af de kriterier, der lå til grund for Dumortier-dommen af 19. maj 1982 ⁶⁶, idet den sammenhæng, som denne dom blev truffet ud fra, netop var af en anden beskaffenhed.

86. Denne dom blev afsagt efter en mellem-dom fra 1979 ⁶⁷, der fastslog ansvar for Fællesskabet som følge af ophævelse af restitutioner for majsgrits. Domstolen gik dengang ved ansættelsen af tabet ud fra det restitutionsbeløb, som skulle have været udbetalt sagsøgerne, såfremt de omtvistede regler ikke ulovligt var blevet ophævet. I den endelige dom fra 1982 fastslog Domstolen dernæst, at det ved veksling af de beløb, som Fællesskabet skyldte sagsøgerne på dette grundlag, til nationale valutaer, var de på datoen for mellemdommens afsigelse gældende kurser, der skulle anvendes.

87. Der kan ikke efter min mening fra den nævnte sag til den foreliggende sag på fyldestgørende måde drages paralleller, der kan begrunde den omtvistede af Retten valgte løsning, hvorefter der skal tilkendes købekraftsudligning.

88. For det første var der ikke i nævnte sag tale om en forhøjelse (ved anvendelse af en rentesats) af det nominelle beløb for de

restitutioner, der ikke var udbetalt, men om veksling til national valuta af — uændrede — nominelle beløb. Den af Domstolen valgte løsning tager derfor højde for det forhold, at de udbetalinger, som sagsøgerne ikke havde modtaget, kunne sammenlignes med en gæld i fremmed valuta. Domstolen lagde ikke vekselkurserne på tidligere forfaldsdatoer til grund for derefter at anordne købekraftsudligningen af beløb beregnet på denne måde.

89. For det andet gik Domstolen ud fra en vekselkurs, der var et uadskilleligt led i restitutionsordningen i Fællesskabet, men foretog ikke selv en tilpasning til købekraften i de forskellige valutaer.

90. For det tredje var det afgørende for Domstolen at sikre ligebehandling af de personer, der havde et krav på erstatning, hvilket er et forhold, der ikke er inde i billedet i nærværende sag.

91. Den her foreslåede løsning volder heller ingen betænkeligheder på baggrund af medlemsstaternes retssystemer, der har deres betydning ved siden af det hidtil behandlede kriterium om sammenhængen for den anvendelige ansvarsordning.

92. Først må det fastslås, at der i den foreliggende sag foreligger et tilfælde af for sen opfyldelse af økonomiske forpligtelser. For-

⁶⁶ — Forenede sager 64/76 og 113/76, 167/78 og 239/78, 27/79, 28/79 og 45/79, Dumortier m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1733.

⁶⁷ — Dom af 4.10.1979, for så vidt angår sagsnumre og parter som anført ovenfor, Sml. s. 3091.

sinkelsen er ganske vist ikke indtrådt ved udbetaling af et beløb af en bestemt størrelse eller et beløb, der kunne fastlægges, men inden for rammerne af den procedure, der førte til fastsættelsen af dette beløb. Imidlertid er konsekvenserne for kreditor de samme i begge tilfælde.

den forløbne tid og alene begrundes med det statistisk fastslåede købekraftstab.

95. Resultatet bliver således, at der ikke på grundlag af medlemsstaternes retssystemer kan findes hindringer for den her foreslåede løsning.

93. Retten har, konfronteret med dette problem, klart lagt vægt på retssystemerne i visse medlemsstater (f.eks. Belgien og Italien), har sondret mellem disse to tilfælde og har til den forsinkede fastlæggelse af det skyldige beløb knyttet et krav på »erstatning« (udligningsrente), hvis beløb er købekraftstab, mens »morarenter« ifølge Retten er blevet forbeholdt tidsrummet efter denne fastsættelse. Imidlertid er denne definition af »udligningsrente« som speciel erstatning for købekraftstab i første række skåret til efter de tilfælde, i hvilke Retten skal beregne erstatning for en mere omfattende skade og herved må tage hensyn til det tidsrum, der er hengået mellem skadens indtræden og den (endelige) dom⁶⁸.

96. Det tredje anbringende skal derfor lægges til grund.

Det første anbringende

97. I. Det afgørende punkt i Kommissionens argumentation i denne sammenhæng er konstateringen af, at der ikke i Domstolens praksis (længere) nøje sondres mellem morarenter og erstatning. Tilkendelse af *morarenter* afhang sædvanligvis af, om fordringen var sikker, var fastlagt eller kunne fastlægges og var forfalden til betaling. *Erstatning* (udligningsrente) tilkendes ifølge den traditionelle definition en kreditor, der beviser, at der er tale om en efterfølgende skade. Forudsætningen er, at der foreligger en forsætlig eller uagtsom handling, en skade-forvoldelse samt årsagssammenhæng mellem disse to elementer. Men ifølge Kommissionen har retspraksis efterhånden i stedet for dette toleddede begreb udviklet en selvstændig, ensartet ordning, der er henet i morarentebegrebet, hvis sædvanlige definition dog dermed er fundamentalt udvidet. Renten repræsenterer herefter blot udligning for tab, der er indtrådt som følge af den

94. Endelig må det fremhæves, at retterne i visse medlemsstater (f.eks. Det Forenede Kongerige, Frankrig og Tyskland) forkaster eller kun undtagelsesvis anerkender krav på renter, der fremsættes under påberåbelse af

68 — Jf. generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse af 26.1.1993 i sag C-271/91, Marshall, dom af 2.8.1993, Sml. 1993, I, s. 4367, 4381, punkt 23, samt generaladvokat Tesaurio's forslag til afgørelse af 16.9.1993 i sag 308/87, Grifoni mod EKSF, dom af 3.2.1994, Sml. 1994, I, s. 341, 343, punkt 22 og 24.

forsinkelse, hvormed institutionerne har udbetalt skyldige beløb i henhold til vedtægten. Tilkendelse af sådanne renter forudsætter, at der foreligger en tjenstlig fejl fra ansættelsesmyndighedens side, samt at der er rykket for eller givet pålæg om betaling. Sådanne renter svarer til rente efter loven efter bestemmelserne herom i medlemsstaternes retssystemer og omfatter følgelig foruden den naturlige vederlæggelse af udestående pengebeløb også et element for pengeforringelsen.

Retten denne påstand i overensstemmelse med Kommissionens påstande. Kommissionen har anført, at Retten har benyttet en fejlagtig fortolkning af fællesskabsrettens regler om morarenter ved for sen udbetaling af en tjenstemands vederlag⁷². Rettens dom har med forkastelsen af påstanden om morarenter ifølge Kommissionen lagt en i dag forældet definition af morarentebegrebet til grund⁷³.

98. II. Det formål, der ligger bag det første af Kommissionen påberåbte anbringende, fremtræder ikke klart. Kommissionen har nemlig dels rejst kritik af den del af dommen, hvori det anerkendes, at tjenstemændene har krav på »erstatning«; herved fremhæves, at Domstolen hverken i personalesager eller i sager af anden art har anerkendt selvstændige krav om opskrivning af købekraften af en kapital, der er blevet udbetalt med forsinkelse⁶⁹. Over for den appellerede doms præmisser⁷⁰ står, at der ikke ifølge Kommissionen findes nogen fast praksis om opskrivning af ikke udbetalte vederlagsbeløb, hvormed der ydes udligning for udviklingen i leveomkostningerne⁷¹.

99. Endvidere har Kommissionen rejst kritik af den del af dommen, der behandler påstanden om morarenter; som bekendt forkastede

100. Selv om denne argumentation i første omgang må forbløffe, når henses til Kommissionens interesser, er det (med visse vanskeligheder) muligt at se, hvad det i sidste instans for Kommissionen kommer an på. Jeg skal i den forbindelse henvise til Kommissionens besvarelse af den af tjenstemændene fremførte indsigelse om, at den første appelgrund skal afvises på grund af manglende retlig interesse hos Kommissionen, idet den ikke tabte sagen for så vidt angår dens påstande om *morarenter* (jf. artikel 49, stk. 2, i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen). Kommissionen har i replikken nemlig herved påberåbt sig sin interesse⁷⁴ i »at få retableret, hvad der efter dens mening er en mere rigtig fortolkning af fællesskabsrettens regler om erstatning« (*udligningsrente*). Med det første anbringende forfølges altså det samme formål som med det tredje, dvs. ophævelse af den appellerede dom i det omfang, Retten har anerkendt en erstatning for forsinkelsen, der udelukkende baseres på den statistisk beregnede udvikling af købekraften.

69 — Punkt 7 i appelskriftet, s. 18.

70 — Jf. præmis 35 i den appellerede dom.

71 — S. 17, punkt 4, 5 og 6 samt punkt 22 i appelskriftet.

72 — Punkt 2 i appelskriftet, s. 16.

73 — Punkt 10 i appelskriftet, s. 18.

74 — S. 2 i Kommissionens replik; fremhævelsen er min.

101. Det kan ikke nægtes, at Kommissionen i denne sag giver indtryk af at ville overbevise Domstolen i almindelighed om, at dens synspunkt også for så vidt angår morarenter er rigtigt. Imidlertid er det omhandlede anbringendes formål dog kun at få ophævet den appellerede dom i det ovenfor omtalte omfang ⁷⁵.

102. *III.* Jeg er på baggrund heraf af den opfattelse, at det er ufornuddent at behandle appellansens første anbringende. Kommissionen har nemlig allerede gennemført nævnte formål med sit tredje anbringende. Desuden får jeg også lejlighed til i forbindelse med undersøgelsen af kontraappellen at beskæftige mig med den alternative løsning, som Kommissionen i sit første anbringende har stillet op over for den løsning, Retten nåede til, og som går ud på, at der ikke i den foreliggende sag bør ydes erstatning for det statistisk beregnede købekraftstab, men tilkendes »morarenter« med en »rentesats efter loven«.

Første og anden del af det andet anbringende

103. *I.* Disse klagepunkter gælder ganske som det første anbringende begge dele af dommen (vedrørende henholdsvis morarenter og erstatning). Kommissionen har med udgangspunkt i den opfattelse, som den i

denne henseende anser for rigtig ⁷⁶, gjort gældende, at begrundelsen i Rettens dom er ufyldestående.

104. Da der her er tale om en kritik af dommens formelle forskriftsmæssighed, kan det ikke antages, at denne kritik har mistet sin genstand, når henses til mit forslag vedrørende det tredje anbringende.

105. *II.1.* Kommissionen har i første række gjort gældende, at begrundelsen i den appellerede dom er selvmodsigende i to henseender. For det første stemmer det resultat, Retten er nået til, ikke overens med den (traditionelle) gennemførte sondring mellem morarenter og erstatning (udligningsrente). Desuden har Retten ikke været i stand til på en konsekvent måde at anvende rentebegrebet, således som dette er fastlagt i fællesskabsretten.

106. Tjenestemændene har i den forbindelse endnu engang gentaget det synspunkt, at Kommissionen ikke kan fremføre dette anbringende med den begrundelse, at den ikke tabte sagen for så vidt angår morarenter. Det er i den forbindelse tilstrækkeligt at fastslå, at de af Kommissionen fremførte klagepunkter tager udgangspunkt i, at dommen under ét er behæftet med en begrundelsesmangel, der altså også vedrører den del af dommen, der handler om erstatning, på hvilket punkt Kommissionen tabte sagen. Tjenestemændenes argument på dette punkt skal derfor afvises.

⁷⁵ — Jf. ovenfor i punkt 100.

⁷⁶ — Jf. ovenfor i punkt 97.

107. Dog er efter min mening Kommissionens argumentation på dette punkt grundløs. Retten har tilstrækkelig klart angivet, hvad der i sagen for den var afgørende for sondringen mellem morarenter og erstatning, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt hovedstolen ⁷⁷ lød på et bestemt beløb eller et beløb, der kunne bestemmes. Den definition af de to omtvistede begreber, som Kommissionen lægger til grund ⁷⁸, findes ikke i Rettens dom. Den selvmodsigelse, Kommissionen har rejst kritik af, består altså ikke mellem de forskellige dele af den appellerede doms begrundelse, det er derimod Kommissionens og Rettens retsopfattelse, der modsiger hinanden.

108. Den samme vurdering kan anlægges på Kommissionens kritik af Retten for ikke på konsekvent måde at have anvendt det fællesskabsretlige rentebegreb (som Kommissionen går ind for). Retten er, som Kommissionen selv har anerkendt med sit første anbringende, ikke gået ud fra dette begreb. Heller ikke for så vidt kan jeg se, at den appellerede doms begrundelse er mangelfuld.

109. 2. Efter Kommissionens opfattelse foreligger der en anden tilsidesættelse af forpligtelsen til at give en fyldestgørende begrundelse i forbindelse med den kendsgerning, at den allerede i slutningen af 1985 havde forelagt det forslag til forordning, der førte til

udstedelse af forordning nr. 3294/88. Kommissionen bygger sin opfattelse på den slutning, Retten har draget heraf i den appellerede doms præmis 38 ⁷⁹, og gør gældende, at Retten selv tog udgangspunkt i den tanke, at hovedstolen kunne fastlægges fra 1986. Det er grundlaget for den opfattelse hos Kommissionen, at Retten burde have tilkendt tjenestemændene morarenter fra denne dato (men ikke erstatning).

110. Heller ikke denne argumentation finder jeg overbevisende. Det fremgår nemlig klart af præmis 23 og 24 i den appellerede dom, at Retten anerkendte, at Rådet havde et vist skøn ved den omtvistede femårige tilpasning af justeringskoefficienten og derfor nåede til det resultat, at hovedstolen først kunne bestemmes fra den 24. oktober 1988, hvor Rådet vedtog forordning nr. 3294/88. På baggrund heraf kan den af Kommissionen citerede præmis 38 i dommen kun forstås på den måde, at Rådet i 1988 rådede over alle de oplysninger, som det havde brug for for at udøve sit skøn.

111. En undersøgelse af *Kommissionens appel* giver altså som resultat, at de af Kom-

77 — Præmis 23, 24 og 25 i den appellerede dom.

78 — Jf. ovenfor i punkt 97.

79 — "... [skulle] retsgrundlaget for den femårige tilpasning have været tilvejebragt senest i 1986, idet Rådet på dette tidspunkt var i besiddelse af alle de oplysninger, der krævedes for at vedtage en forordning i overensstemmelse med vedtægtens krav".

missionen fremførte klagepunkter må lægges til grund i det omfang

betingelsen herom være opfyldt. Jeg vil derfor i det følgende behandle denne af tjenestemændene iværksatte kontraappel.

- dommen er utilstrækkeligt begrundet for så vidt angår kravet på renter fra 1986 (andet og navnlig tredje led af det andet anbringende)

Spørgsmålet om overholdelse af fristen ifølge artikel 49, stk. 1, i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen

- Retten har tilsidesat fællesskabsretten ved at anerkende, at tjenestemændene som følge af den fastslåede forsinkelse har krav på erstatning for det statistisk beregnede købekraftstab (det tredje anbringende).

113. Kommissionen har anført, at kontraappellen (helt) skal afvises, idet fristen på to måneder ifølge nævnte bestemmelse ikke er blevet overholdt. Procesreglementet indeholder ingen bestemmelse om, at den mulighed, der er åbnet op for ved iværksættelse af appel inden for den fastsatte frist, kan benyttes til i svarskriftet at anfægte dele af dommen, som ikke er omhandlet i appelskriftet.

Tjenestemændenes kontraappel

112. Tjenestemændene har med svarskriftet iværksat kontraappel med henblik på det tilfælde, at Domstolen helt eller delvis træffer afgørelse vedrørende appellens realitet. Deres Domstolen skulle følge mit forslag, hvorefter tjenestemændenes afvisningsindsigelser vedrørende Kommissionens appelgrunde i hovedsagen skal forkastes⁸⁰, vil

114. Dette argument skal forkastes. I artikel 116, stk. 1, i procesreglementet hedder det nemlig:

»Påstandene i svarskriftet skal gå ud på:

- at appellen helt eller delvis afvises eller forkastes, eller at Rettens afgørelse helt eller delvis ophæves

⁸⁰ — Med udgangspunkt i min opfattelse skulle jeg ikke tage stilling til formaliteten for så vidt angår det første anbringende, som tjenestemændene også har påstået afvist, idet tvistens afgørelse ikke afhænger heraf (jf. punkt 102).

— at der gives helt eller delvis medhold i de påstande, der er nedlagt i første instans, idet nye påstande ikke kan nedlægges.«

og de af tjenestemændene fremførte anbringender behandles på følgende punkter.

115. Denne bestemmelse viser klart, at der virkelig skal gives modparten adgang til på selvstændig måde at gå til modangreb. Den foreliggende sag, hvor Retten har taget en af tjenestemændenes to påstande i første instans til følge, mens den har forkastet den anden, viser i øvrigt, at dette er et legitimt formål, der begrundes med, at parterne bør have lige chancer. For så vidt angår fristen for iværksættelse af kontraappellen, fremgår det af dette forslag til afgørelse, at appellants modpart ikke er bundet af fristen ifølge artikel 49, stk. 1, i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen, men alene af fristen for indgivelse af svarskrift.

116. Det kan derfor ikke forbavse, at Domstolen i en dom af nyere dato⁸¹ tilsyneladende stiltiende er gået ud fra, at en kontraappel, der er iværksat ved svarskriftet, skal admitteres.

117. Kommissionens påstand om afvisning af nævnte kontraappel skal derfor forkastes,

Uoverensstemmelse mellem domsbegrundelsen og domskonklusionen og overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling

118. I. De argumenter, tjenestemændene har fremført herom, gælder først og fremmest det forhold, at Retten har fastsat begyndelsen for betalingsforpligtelsen (dies a quo) til den 1. januar 1984. Tjenestemændene har rejst kritik af, at Retten ikke har tilkendt dem erstatning for tiden forud for denne dato. Ifølge tjenestemændene er den omstændighed, at Kommissionen allerede i januar 1982 rådede over de tilsvarende Eurostat-dokumenter⁸², uforenelig med den forudsætning, Retten med god grund er gået ud fra, nemlig at enhver ugrundet forsinkelse med udsættelsen af reglerne skal anses for en tjenstlig fejl⁸³. Der bliver følgelig i dommen tale om en klar uoverensstemmelse mellem domsbegrundelsen og domskonklusionen, der strider mod ligebehandlingsprincippet.

119. I øvrigt kan der ikke anføres nogen gyldig grund for, at institutionen har handlet for sent. Tjenestemændene har i denne sammenhæng beskæftiget sig i almindelighed med institutionernes muligheder for at handle hurtigt.

81 — Dom af 8.4.1992, sag C-346/90 P, F. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2691.

82 — Præmis 29 i den appellerede dom.

83 — Præmis 36 i den appellerede dom.

120. Denne argumentation, der i realiteten udgør en anfægtelse af Rettens vurdering af de faktiske omstændigheder, skal forkastes. Retten har nemlig på grundlag af en »analyse af den fulgte procedure« fastslået, »at hele forordningen kunne have været vedtaget allerede den 1. januar 1984 ...«. Den har herved lagt vægt ikke blot på de til rådighed stående Eurostat-oplysninger, men også på den takt, hvori de forberedende samrådsmøder blev afviklet. Tjenestemændene har ikke givet oplysninger, på grundlag af hvilke det kan antages, at Retten med denne vurdering har lagt kriterier til grund, som må anfægtes af *retlige* grunde. Navnlig har de ikke bestridt, at det var nødvendigt at afholde forberedende møder, efter at Eurostat-oplysningerne var kommet frem til Kommissionen.

Tilsidesættelse af almindelige retsgrund-sætninger vedrørende erstatning

122. Størstedelen af kontraappellen omhandler Rettens afgørelse vedrørende kravet om »morarenter«. Som bekendt forkastede Retten under påberåbelse af Ammann-dommen⁸⁵ denne påstand, idet der ikke før vedtagelsen af forordning nr. 3294/88 kunne være tale om en forsinkelse med opgørelse og udbetaling af et skyldigt beløb, idet der ikke på nævnte dato kunne foreligge en fordring lydende på et bestemt beløb eller på et beløb, der i det mindste kunne bestemmes på grundlag af objektivt fastlagte kriterier.

123. I. Før jeg går over til i detaljer at behandle de klagepunkter, tjenestemændene har fremført vedrørende dette resultat, vil jeg gerne gøre opmærksom på to punkter, som efter min mening må tillægges betydning.

121. II. Også tjenestemændenes argument om, at Retten for så vidt angår erstatningen for købekraftstab skulle tage hensyn også til forringelsen af selve erstatningens værdi (for tiden fra 1988 indtil betaling skete), skal forkastes. Bortset fra, at der ikke skal ydes en erstatning, der er proportional med købekraftstab⁸⁴, har tjenestemændene fremsat dette krav for første gang under appelsagen. De kan altså ikke efter artikel 116, stk. 1, andet led (in fine), samt stk. 2 i procesreglementet pådømmes.

124. Det første handler om begrebet »morarenter«. Efter en definition, som Domstolen fastlagde i Campolongo-sagen⁸⁶, er morarenter ansættelsen og fastsættelsen efter loven af det tab, der skyldes forsinkelse med opfyldelsen af en forpligtelse. Ifølge denne tidlige dom tilkendes morarenter med en fast sats, uden at der konkret kræves bevis for skaden. Det drejer sig for så vidt angår *rente-*

85 — Dom af 30.9.1986, sag 174/83, Ammann m.fl. mod Rådet, Sml. s. 2647.

86 — Dom af 15.7.1960, forenede sager 27/59 og 39/59, Campolongo mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 193; org. ref.: Rec. s. 797, jf. navnlig s. 826 ff.

84 — Jf. ovenfor i punkt 57-96.

satsen om den lovbestemte rente, der kendes fra mange medlemsstater (jf. belgisk, fransk, italiensk og tysk ret). Domstolen har efterfølgende fastholdt, at morarenter således er renter med en bestemt rentesats⁸⁷. Den har derimod i 1964⁸⁸ opgivet den opfattelse (der endnu var fremherskende i Campolongo-dommen), at »mangelen på fastsættelse i udtrykkelige bestemmelser« af morarenter i fællesskabsretten medførte, at sådanne renter ikke kunne tilkendes. Siden da har Domstolen selv fastsat renten, i sin nyeste praksis som oftest til 8% p.a.⁸⁹. I det følgende lægger jeg til grund, at parterne og Retten har forstået det omhandlede rentebeløb på denne måde.

Tjenestemændene har dermed ved angivelsen af grundlaget for deres krav henholdt sig til de faktiske omstændigheder, som Retten selv anså for ansvarspådragende — dog for så vidt angik erstatning for det på statistisk grundlag opgjorte købekraftstab.

125. Det andet punkt, jeg gerne vil omtale på forhånd, vedrører det argument, som tjenestemændene har støttet deres påstand i første instans om morarenter på. Ifølge den appellerede dom støttes denne påstand på »den ugrundede forsinkelse, hvormed Kommissionen har ydet dem efterbetaling af skyldigt vederlag«⁹⁰. Den kritik, tjenestemændene havde fremført i denne forbindelse, var rettet mod »den forsinkelse, hvormed deres tilgodehavender på vederlag i den foreliggende sag var blevet *opgjort*«⁹¹.

126. II. På baggrund af disse indledende bemærkninger drejer det spørgsmål, tjenestemændene har rejst med deres første anbringende, sig om, hvorvidt der skal tilkendes morarenter med en fast rentesats som følge af den forsinkelse, hvormed tilpasningsbestemmelserne blev vedtaget, hvilke bestemmelser som nævnt ikke kan danne grundlag for tilkendelse af en erstatning for det på statistisk grundlag opgjorte købekraftstab.

127. Tjenestemændene har anført, at nærværende sag adskiller sig fra Ammann-sagen derved, at forsinkelsen med efterbetalingen af skyldigt vederlag dengang kun var på et år og ti måneder, mens den i nærværende sag er på over otte år. Såfremt man lægger de i sidstnævnte dom fastlagte kriterier til grund for nærværende sag, kan man konstatere, at der er et hul i retsbeskyttelsen eller foreligger en grov tilsidesættelse af det almindelige princip om, at der skal ydes erstatning, når økonomiske forpligtelser opfyldes med forsinkelse. Såfremt der ikke gaves morarenter eller opskrivning af pengeværdien, ville tjenestemændene være uden retsmidler, såfremt institutionerne af

87 — Jf. eksempelvis dom af 16.3.1978, sag 115/76, Leonardini mod Kommissionen, Sml. s. 735, og af 2.7.1981, sag 185/80, Garganese mod Kommissionen, Sml. s. 1785, præmis 19, 20 og 21.

88 — Jf. dom af 19.3.1964, sag 11/63, Lepape mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 461, org. ref.: Rec. s. 120, jf. navnlig s. 145 og s. 151.

89 — Jf. i tjenestemandssager f.eks. dom af 17.2.1987, sag 21/86, Samara mod Kommissionen, Sml. s. 804; i sager om erstatning i almindelighed, jf. dom af 19.5.1992 i Mulder-sagen (se ovenfor i note 58).

90 — Præmis 20 i den appellerede dom.

91 — Præmis 21 i den appellerede dom.

den ene eller den anden grund urimeligt forhalede vedtagelsen af en almenyldig bestemmelse.

131. Derimod er denne omstændighed ikke i og for sig til hinder for en anerkendelse af kravet om tilkendelse af morarenter, når der foreligger proceduremæssige forsinkelser.

128. Det argument, at det først er fra tidspunktet for Rådets vedtagelse af forordningen, at der foreligger en fordring, der kan fastlægges, bør ikke lægge sig i vejen for tilkendelse af erstatning i form af morarenter eller på anden måde, når den procedure, hvori de omhandlede regler skulle vedtages, er blevet stærkt forsinket. I sådanne tilfælde kan pålæggelsen af morarenter udgøre en retfærdig løsning, hvorved der tages hensyn til en i de proceduremæssige krav begrundet frist.

129. Dette argument kan i alt væsentligt efter min mening lægges til grund.

130. Den forudsætning, Retten er gået ud fra, nemlig forudsætningen om at hovedstolen (der androg det beløb, der skulle betales som følge af den femårige tilpasning) ikke kendtes⁹² før vedtagelsen af forordning nr. 3294/88, er korrekt og ubestridt.

132. Den tanke, der bestemt endnu skinner igennem i Campolongo-dommen⁹³, var, at morarenter *ikke forudsatte, at der forelå en tjenstlig fejl* og havde karakter af en automatisk sanktion, når en forfalden *forpligtelse* ikke rettidigt kunne opfyldes.

133. Denne synsmåde har imidlertid — selv om den i visse tilfælde kan ramme rigtigt⁹⁴ — vist sig uegnet i personalesager. Her har det meget tidligt været nødvendigt at tilkende morarenter som en erstatningsydelse, når den forsinkede opfyldelse af forfaldne krav grunder sig på en tjenstlig fejl. En sådan forsinkelse skyldes nemlig i praksis normalt en tvist om fortolkning af vedtægten. Domstolen har derfor i sådanne tilfælde fundet en »morarente«-mekanisme, der omfatter rente

⁹³ — Jf. note 86.

⁹⁴ — Jf. eksempelvis de morarenter, som Domstolen fastsatte i Berti-sagen for tiden efter den endelige dom, ved hvilken den havde truffet afgørelse vedrørende det erstatningskrav, sagsøgeren havde (dom af 14.2.1985, sag 131/81, Berti mod Kommissionen, Sml. s. 645). Disse renter kan sammenlignes med de renter, som Domstolen fastsatte i erstatningssagerne på den fælles landbrugspolitik's område: først i de såkaldte Quellmehl- og Majsgrits-domme af 4.10.1979 (jf. note 67 og de parallelle domme af samme dato) og sidst i Mulder-sagen (note 58).

⁹² — Jf. desuden for så vidt angår artikel 65 Ammann-dommen og de samme dag afgjorte parallelle sager (se note 85).

med en fast sats, som egnet ⁹⁵. Krav på disse renter beror i en sådan situation ikke på, at man har sat sig ud over, at der er tale om forfaldne renter; den egentlige begrundelse er, at der foreligger en forkert fortolkning af vedtægten ⁹⁶, og følgelig en tjenstlig fejl, selv om der dermed kun er tale om en fortolkningsfejl som nævnt ⁹⁷.

134. Med denne baggrund må man erindre sig, at det for en kreditor for en pengefordring ikke gør nogen forskel i økonomisk henseende, om debitor udsætter betalingen ud over det tidspunkt, hvor gælden er fastlagt eller kan fastlægges, eller om denne forsinkelse og følgelig denne tjenstlige fejl må placeres i en tidligere fase, nemlig den, hvori det fastlægges, hvilket beløb der skyldes (eller hvilke kriterier, det skal fastlægges efter) ⁹⁸.

135. Jeg finder det heller ikke berettiget at gøre forskel mellem disse to tilfælde for så vidt angår debtors interesser. Når hovedstolen som i et tilfælde som det foreliggende ikke kan fastlægges før forordningens vedtagelse, er dette ensbetydende med, at den kompetente institution har et *skøn*. Dette synspunkt er imidlertid ikke afgørende, idet

dette skøn ikke påvirkes af den omstændighed, at der tilkendes morarenter (fordi proceduren er forsinket). Man kan nemlig ikke i almindelighed gøre gældende, at skønnet burde være udøvet på en anden måde, såfremt proceduren var blevet afviklet hurtigere. Således ses det ikke ved en anvendelse af denne argumentation på det foreliggende tilfælde, hvorledes indholdet af Kommissionens forslag havde kunnet påvirkes, såfremt den havde gennemført rækken af samrådsmøder hurtigere. Og Rådet ville heller ikke have ændret holdning til disse forslag, såfremt de var blevet forelagt tidligere.

136. Man kan derfor for sådanne tilfælde af forsinkelse gå ud fra en formodning om, at hvis institutionen var skredet hurtigere til værks, *ville den have truffet sin skønmæssige afgørelse på samme måde på et tidligere tidspunkt* ⁹⁹.

137. Før jeg går i gang med at analysere Ammann-dommen, vil jeg gerne fremhæve, at dette udgangspunkt er udgangspunktet i et stort antal domme.

138. Den første domshenviisning må bestemt være den tidligere nævnte Roumengous

95 — Jf. eksempelvis dom af 13.7.1978, sag 114/77, Jacquemart mod Kommissionen, Sml. s. 1697, af 16.10.1980, forenede sager 63/79 og 64/79, Boizard mod Kommissionen, Sml. s. 2975, af 5.2.1981, sag 40/79, P. mod Kommissionen, Sml. s. 361, og af 18.3.1982, sag 103/81, Chaumont-Barthel mod Parlamentet, Sml. s. 1003.

96 — Jf. dom af 13.10.1977, sag 106/76, Gelders-Deboeck mod Kommissionen, Sml. s. 1623, præmis 25-30.

97 — Jf. dom af 27.4.1989, sag 272/81, Fedeli mod Parlamentet, Sml. s. 973 (summerisk offentliggørelse, jf. præmis 15 og 16 i den uforkortede dom). Domstolen synes senest i denne dom at have opgivet kravet om, at der skal være tale om en »grov« fortolkningsfejl, jf. Gelders-dommen (se den foregående note).

98 — Jf. ovenfor i punkt 92.

99 — Vedrørende forsinkelsen i Rådet, jf. ovenfor i punkt 28 og 54 og i det følgende i punkt 144.

Carpentier-dom¹⁰⁰ af 15. januar 1985¹⁰¹, hvori Domstolen kritiserede »den overdrevne langsommelighed, hvormed fællesskabsinstitutionerne har udført deres opgaver«. Nærværende sag, der vedrører en alt for langsom gennemførelse i Kommissionen af proceduren, kan ganske vist ikke helt sammenlignes med denne sag, hvori Kommissionen ved at give anledning til og acceptere en retsstridig situation forsinkede¹⁰² fastsættelsen af tjenestemændenes tilgodehavender. Alligevel viser denne dom, at selv tildragelser, der har forsinket fastsættelsen af tilgodehavender, skal tages i betragtning som grundlag for udbetaling af morarenter.

139. Det synspunkt, jeg her har gjort mig til talsmand for, genfindes desuden i en hel række domme¹⁰³ om fastlæggelsen af invaliditetsgrad, hvilken fastlæggelse bestemt må træffes på grundlag af et skøn. I Leonardini-dommen fastslog Domstolen således, »at Kommissionens optræden i den foreliggende sag ikke opfylder kravene i den ovenfor anførte artikel 73, og at den har forsinket afviklingen af den pågældende sags behandling«¹⁰⁴. Domstolen tilkendte derfor »morarenter« (på 8% p.a.) med virkning fra den dato, hvor sagen burde have været afgjort. Sagen B. mod Kommissionen¹⁰⁵ er også af særlig interesse i denne sammenhæng. Det

fremgår af denne klart formulerede dom, at Domstolen ligestiller forsinkelse med fastsættelse af invaliditetsgrad med en forsinkelse med betaling af beløb, der er forfaldet til betaling efter denne fastsættelse¹⁰⁶.

140. Domstolen har anlagt den samme synsmåde i Williams-sagen¹⁰⁷. Ansættelsesmyndigheden havde i denne sag undladt at indplacere sagsøgeren i overensstemmelse med visse kriterier, som den selv havde fastlagt (efter at have ansat sagsøgeren). Domstolen pålagde ansættelsesmyndigheden ikke blot »at ændre sagsøgerens løntrin ... herunder at overholde de kriterier, der fremgår af dens beslutning«¹⁰⁸, men også »at udbetale de lønforskelle, der fremkommer ved denne ændring, med rente 6% fra de respektive forfaldsdage«¹⁰⁹.

141. Hermed er jeg nået til Ammann-dommen.

142. I denne dom havde Domstolen, efter at tjenestemændene havde gjort gældende, at de

100 — Note 34; jf. desuden de parallelle domme af samme dato.

101 — Præmis 11.

102 — Jf. ovenfor i punkt 45.

103 — Dom af 26.2.1976, sag 101/74, Kurrer mod Rådet, Sml. s. 259, af 16.3.1978, sag 115/76, Leonardini mod Kommissionen, Sml. s. 735, af 2.10.1979, sag 152/77, B. mod Kommissionen, Sml. s. 2819, af 21.5.1981, sag 156/80, Morbelli mod Kommissionen, Sml. s. 1357, og af 14.7.1981, sag 186/80, Suss mod Kommissionen, Sml. s. 2041.

104 — Jf. Leonardini-dommen, foregående note, præmis 12.

105 — Note 103.

106 — Jf. præmis 20 og 21 i nævnte dom.

107 — Dom af 6.10.1982, sag 9/81, Williams mod Revisionsretten, Sml. s. 3301.

108 — Nr. 1 i domskonklusionen.

109 — Nr. 2 i domskonklusionen, min fremhævelse.

i henhold til vedtægtens artikel 65 udstedte tilpasningsforanstaltninger var blevet vedtaget »med en betydelig forsinkelse i forhold til de sædvanlige tidsrammer«¹¹⁰, fastslået, at »der under alle omstændigheder kun skal betales morarenter, dersom hovedstolen lyder på et bestemt beløb, eller beløbet i det mindste kan bestemmes på grundlag af objektivt fastlagte kriterier«¹¹¹.

143. Det fremgår imidlertid af præmis 22 i denne dom, at Domstolen ikke anså denne regel for absolut. I nævnte præmis tog Domstolen nemlig stilling til den situation, der forelå, efter at der var blevet afsagt en dom om annullation af en tidligere retsstridig tilpasningsforordning:

»Det spørgsmål kunne i øvrigt rejses, om der kunne kræves morarenter, såfremt selve den beløbsmæssige fastsættelse af løn-tilgodehavendet var sket med en undskyldelig forsinkelse. I den foreliggende sag vedtog Rådet imidlertid tilstrækkeligt hurtigt forordning nr. ... med henblik på at opfylde Domstolens førnævnte dom ...«.

144. Domstolen forklarede imidlertid ikke, hvorfor der ikke var grund til at tage stilling til forsinkelsesspørgsmålet for så vidt angår tiden forud for annullationsdommen. Forsin-

kelsen beroede næsten udelukkende på, at indholdet af Rådets forordning, selv om denne blev hurtigt vedtaget, i første omgang var retsstridigt. Domstolen har muligvis deri set et problem vedrørende ansvar på grundlag af almenlydige retsakter¹¹², der ikke længere forelå efter annullationsdommens afsigelse. Disse træk genfindes i nærværende sag kun for tidsrummet efter vedtagelsen af den retsstridige forordning nr. 3619/86; men den appellerede dom skal allerede af denne grund ophæves på grund af manglende begrundelse¹¹³. For tiden fra begyndelsen af 1984 til udgangen af 1985 er der klart tale om en forsinkelse, der må tilregnes sagsøgte, Kommissionen, som en »overdreven langsomhed« for at benytte Domstolens udtryksmåde i Roumengous Carpentierdommen.

145. Jeg kan ikke tilslutte mig tjenestemændenes synspunkt, for så vidt som de forsøger at forklare Ammann-dommen dermed, at den tid, der i denne sag var hængt mellem *den fra den for tilpasningen afgørende dato* og *vedtagelsen af foranstaltningen* (henholdsvis opgørelsen og udbetalingen af de omtvistede beløb), var forholdsvis kort. For om der skal betales renter afhænger nemlig principielt alene af, at der har været tale om en *ugrundet forsinkelse* med vedtagelsen af tilpasningsforanstaltningen. Denne »forsinkelse« indtræder under alle omstændigheder først på et tidspunkt efter referencedatoen. På den anden side er *varigheden* af den ugrundede forsinkelse kun et kriterium, der får betydning for rentekravets *størrelse*, ikke for dets *princip*.

110 — Præmis 17 i dommen.

111 — Præmis 19 i dommen.

112 — Jf. ovenfor i punkt 72.

113 — Jf. ovenfor i punkt 28-54.

146. Resultatet bliver i alt fald efter min mening, at Ammann-dommen ikke er til hinder for en sådan løsning.

147. Heller ikke de overvejelser, ud fra hvilke et krav på erstatning for det statistisk beregnede købekraftstab må afvises ¹¹⁴, lægger sig i vejen for tilkendelsen af morarenter.

148. Tilkendelse af morarenter er en form for skadesløsholdelse, der til forskel fra erstatning for købekraftstabet ikke betyder, at Fællesskabets dømmende myndigheder griber ind på Rådets og Kommissionens kompetenceområde eller i de procedurer, der afvikles inden for disse to institutioner. Tilkendelse af morarenter er et middel, der har udviklet sig i retspraksis efter en vis usikkerhed i begyndelsen ¹¹⁵ som et typisk retsligt middel. Med den rentesats, der anvendes, siges der intet om, at der er tale om en systematisk tilpasning (der påhviler de nævnte institutioner) til købekraftens udvikling, men den er udtryk for en udligning med et fast beløb, der ikke specielt tager sigte på den ene eller den anden form for skade (navnlig: købekraftstab og tab af investeringsmuligheder). I fællesskabsretten omfatter tilkendelse af renter af denne art også et sanktionselement ¹¹⁶: På den ene side skal kreditor ikke bevise, at der foreligger en skade, og på den anden side kan forsinkelsens længde påvirke rentesatsen ¹¹⁷.

149. *III.* Af det anførte følger i det hele, at tjenestemændene til forskel fra, hvad der er resultatet efter den appellerede dom, har krav på tilkendelse af morarenter i alt fald for tiden fra den 1. januar 1984 til den 31. december 1985 som følge af den forsinkelse, hvormed forordning nr. 3294/88 blev vedtaget.

Afsluttende bemærkninger

150. Den appellerede dom skal derfor, efter de henholdsvis af appellant og tjenestemændene anførte grunde, der har måttet anerkendes, ophæves.

151. For så vidt angår anden og tredje del af det andet anbringende ¹¹⁸ må Retten endnu engang tage stilling til spørgsmålet om ansvar for tidsrummet fra 1986. Desuden må der i det omfang, tjenestemændene i henhold til kontraappellen må tilkendes morarenter, desuden fastsættes en passende rentesats. Det tilkommer Retten af fastsætte denne sats. Nærværende sag må derfor hjemvises til

¹¹⁴ — Jf. ovenfor i punkt 77-94.

¹¹⁵ — Jf. ovenfor i punkt 124.

¹¹⁶ — Generaladvokat Mancini's forslag til afgørelse af 31.1.1985 i Ammann-sagen (Sml. s. 2133, jf. navnlig s. 2140).

¹¹⁷ — Jf. Leonardini-dommen (note 103), præmis 37.

¹¹⁸ — Jf. ovenfor i punkt 20-55.

Retten i Første Instans, jf. artikel 54 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen.

152. Herefter skal afgørelsen vedrørende fordelingen af sagens omkostninger udsættes, jf. procesreglementets artikel 122.

C — Forslag til afgørelse

153. Af alle de anførte grunde foreslår jeg Domstolen

- at ophæve den appellerede dom i de forenede sager T-17/89, T-21/89 og T-25/89
- at hjemvise sagen til Retten i Første Instans
- at udsætte afgørelsen vedrørende sagens omkostninger.