

DOMSTOLENS DOM

1. juni 1994 *

I sag C-136/92 P,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Gianluigi Valsesia og Lucio Gussetti, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremliis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

appellant,

angående appel af dom afsagt den 26. februar 1992 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Anden Afdeling) i de forenede sager T-17/89, T-21/89 og T-25/89, Augusto Brazzelli Lualdi m.fl., Cleto Bertolo m.fl. samt Helga Alex m.fl. mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom (Sml. II, s. 293),

de øvrige parter i appelsagen er

Augusto Brazzelli Lualdi m.fl., tjenestemænd og ansatte i Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved advokat med møderet for Italiens Corte di Cassazione Giuseppe Marchesini, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 4, avenue Marie-Thérèse, der har nedlagt påstand principalt om afvisning af appellen og subsidiært om frifindelse for appellants påstande samt om ændring af Rettens dom, således at der helt gives sagsøgerne i første instans medhold i de påstande, der er nedlagt i første instans,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco, D. A. O. Edward samt dommerne C. N. Kakouris, R. Joliet (refererende dommer), F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. oktober 1993,

afsagt følgende

Dom

Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. april 1992 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 49 i EØF-statutten for Domstolen og de tilsvarende bestemmelser i EKSF-statutten og Euratom-statutten for Domstolen iværksat appel af dom afsagt den 26. februar 1992 af Retten i Første Instans (forenede sager T-17/89, T-21/89 og T-25/89, Brazzelli Lualdi m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 293), for så vidt som Kommissionen deri dømmes til at betale erstatning til Brazzelli Lualdi og 618 andre tjenestemænd eller ansatte i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »tjenestemændene«) for det tab, som de har lidt ved opgørelsen af efterbetalingen af deres vederlag på grund af det tab i købekraft, som har påvirket disse mellem den 1. januar 1984 og november 1988.

- 2 Tjenestemændene har i svarskriftet, der blev indleveret den 31. juli 1992, først nedlagt påstand principalt om afvisning af appellen og subsidiært i henhold til artikel 116 i Domstolens procesreglement om, at der gives dem helt medhold i de påstande, de havde nedlagt i første instans, og hvormed de krævede sig tilkendt ikke blot den erstatning, som Retten gav dom for, men også morarenter.

- 3 Det fremgår af Rettens dom (præmis 1), at Brazzelli Lualdi og de øvrige sagsøgere alle er tjenestemænd eller ansatte i De Europæiske Fællesskaber og er placeret ved Det Fælles Forskningscenter i Ispra (Varese, Italien). Deres søgsmål for Retten vedrørte tilpasningen af deres vederlag efter leveomkostningerne på deres tjenestested.

- 4 Ifølge artikel 63, stk. 1, i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«) lyder tjenestemandens vederlag på belgiske francs. I samme artikel tilføjes, at vederlaget udbetales i det lands valuta, hvor tjenestemanden gør tjeneste.

- 5 Med henblik på at skaffe samtlige tjenestemænd samme købekraft for samme vederlag uafhængig af tjenestested er det i vedtægtens artikel 64, stk. 1, bestemt, at »tjenestemandens vederlag, udtrykt i belgiske francs, ... [skal] korrigeres med en koefficient, der er over, under eller lig med 100%, afhængig af de forskellige tjenestesteders levevilkår«. I stk. 2 i artikel 64 præciseres det, at disse koefficienter fastsættes af Rådet på forslag af Kommissionen.

- 6 Hertil knytter sig følgende bestemmelser i vedtægtens artikel 65:

»1. Rådet undersøger hvert år lønningsniveauet for tjenestemændene og de øvrige ansatte i Fællesskaberne ...

Rådet undersøger [herved], om en tilpasning af vederlagene er rimelig inden for rammerne af Fællesskabernes økonomiske og sociale politik ...

2. I tilfælde af en væsentlig ændring i leveomkostningerne træffer Rådet efter fælles aftale inden for en frist på højst to måneder afgørelse om tilpasning af justeringskoefficienten, og eventuelt om dette skal ske med tilbagevirkende kraft.«

7 I medfør af disse bestemmelser vedtog Rådet i 1976 en første metode for tilpasning af vederlagene til tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber. Ved afgørelse 81/1061/Euratom, EKSF, EØF af 15. december 1981 om ændring af metoden for tilpasning af vederlagene til tjenestemænd og øvrige ansatte i Fællesskaberne (EFT L 386, s. 6) vedtog Rådet en ny metode. Ifølge punkt II, 1.1, andet afsnit, i bilaget til denne afgørelse undersøger De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor (herefter benævnt »Det Statistiske Kontor«) hvert femte år i samarbejde med medlemsstaternes statistiske kontorer, om forholdet mellem justeringskoefficienterne giver et korrekt billede af købekraftækvivalenserne mellem de vederlag, der udbetales til det personale, som gør tjeneste i medlemsstaternes hovedstæder. I tredje led tilføjes det, at en sådan undersøgelse foretages på de øvrige tjenestesteder, når objektive faktorer viser, at der er risiko for væsentlige fordrejninger i forhold til de data, som er indsamlet i den pågældende medlemsstats hovedstad.

8 I 1980 og i 1981 gennemførte Det Statistiske Kontor undersøgelser for at fastslå, om justeringskoefficienterne korrekt afspejlede udviklingen i leveomkostningerne mellem den 1. januar 1976 og den 31. december 1980. Da der ikke forelå talmæssige oplysninger vedrørende de huslejer, som Fællesskabernes tjenestemænd havde betalt i hovedstæderne, blev huslejefaktoren for tjenestemændene fastlagt på grundlag af de huslejer, der blev betalt pr. 1. januar 1981 af befolkningen i almindelighed i samtlige medlemsstater. På grundlag af disse undersøgelsesresultater udarbejdede Kommissionen et forslag til forordning om ændring af justeringskoefficienterne, som blev forelagt Rådet den 17. juli 1984. For at mindske risikoen for fejl som følge af beregningen af huslejefaktoren foreslog Kommissionen, at der

blev gennemført en korrektion op- eller nedefter af de justeringskoefficienter, der skulle ændres med mere end 2,5%. Endvidere skulle ifølge Kommissionens forslag de nye justeringskoefficienter træde i kraft den 1. januar 1981.

- 9 Rådet gjorde under drøftelsen af dette forslag gældende, at det måtte være i strid med vedtægtens artikel 64 kun at tilpasse de justeringskoefficienter, som skulle ændres med mere end 2,5%. Det afviste at vedtage dette forslag.
- 10 Kommissionen gav derefter Det Statistiske Kontor i opdrag at gennemføre en undersøgelse af de huslejer, som Fællesskabernes tjenestemænd i de forskellige hovedstæder havde betalt pr. 1. januar 1981. Efter gennemførelsen af denne undersøgelse forelagde Kommissionen den 23. december 1985 Rådet et nyt forslag. Efter dette forslag var den 1. januar 1981 fortsat ikrafttrædelsesdatoen for de nye justeringskoefficienter.
- 11 Den 26. november 1986 vedtog Rådet forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 3619/86 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, s. 1, herefter benævnt »forordning nr. 3619/86«).
- 12 Denne forordning fraveg på to punkter Kommissionens andet forslag. For det første forkastede Rådet resultaterne af huslejeundersøgelsen. For det andet fastsatte det ikrafttrædelsesdatoen for de nye justeringskoefficienter til den 1. juli 1986 i stedet for den 1. januar 1981.
- 13 Kommissionen anlagde herefter ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 15. januar 1987 sag med påstand om annullation i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 1, af denne forordning.

- 14 Samtidig med anlæggelsen af denne sag anlagde Augusto Brazzelli Lualdi og Cleto Bertolo, Helga Alex og andre tjenestemænd eller ansatte, der er placeret i Ispra, henholdsvis den 23. december 1986, den 1. oktober 1987 og den 10. februar 1988 tre sager med påstand først og fremmest om annullation af visse for dem i 1986 og 1987 udfærdigede lønsedler, for så vidt som disse var udfærdiget i medfør af forordning nr. 3619/86, og herudover om, at der tilkendtes sagsøgerne morarenter og erstatning for det økonomiske tab, de havde lidt, angiveligt som følge af forsinkelsen med tilpasningen af de justeringskoefficienter, der skulle anvendes på deres vederlag.
- 15 Disse tre sager blev udsat, indtil Domstolen havde truffet afgørelse i den af Kommissionen anlagte sag.
- 16 Det skete ved Domstolens dom af 28. juni 1988 (sag 7/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3401). Ved denne dom blev forordning nr. 3619/86 annulleret som stridende mod vedtægtens artikel 64.
- 17 Rådet vedtog derefter forordning (EKSF, EØF, Euratom) nr. 3294/88 af 24. oktober 1988 om korrigerende med virkning fra den 1. januar 1981 af de justeringskoefficienter, hvormed vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber korrigeres i Danmark, Tyskland, Grækenland, Frankrig, Irland, Italien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige (EFT L 293, s. 1, herefter benævnt »forordning nr. 3294/88«).
- 18 Med denne forordning blev tjenestemændenes krav for så vidt angår tilpasning af deres vederlag imødekommet, og efter at Kommissionen i november 1988 havde opgjort og efterbetalt vederlagene, hævdede tjenestemændene søgsmålet om annullation af deres lønsedler. De fastholdt imidlertid deres krav om for det første betaling af morarenter for perioden fra det tidspunkt, hvor efterbetalingen af deres vederlag skulle have været foretaget, til det tidspunkt, hvor de faktisk blev foretaget, og for det andet om erstatning for det tab af købekraft, som disse efterbetalte vederlag havde undergået.

- 19 Den skriftlige forhandling fandt i det hele sted for Domstolen, der ved kendelse af 15. november 1989 henviste de tre sager til Retten.
- 20 Retten besluttede ved kendelse af 2. april 1990 at forene disse sager med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.
- 21 Retten anfører i sin dom indledningsvis, at tjenestemændene til støtte for kravet om morarenter har fremført et enkelt anbringende, hvorefter den forsinkelse, hvorved Kommissionen har ydet dem efterbetaling af vederlag, var ulovlig.
- 22 Herom fastslår Retten i dommens præmis 23-26 i første række, at ingen af Fællesskabets institutioner før den 24. oktober 1988, hvor Rådet vedtog forordning nr. 3294/88, vidste, om de gældende justeringskoefficienter skulle ændres og i bekræftende fald, hvilke nye justeringskoefficienter der skulle gælde. Heraf fulgte ifølge Retten, at sagsøgerne ikke før nævnte dato kunne påberåbe sig nogen ret til at få efterbetalt vederlag, og tilsvarende, at der ikke for fællesskabsinstitutionerne bestod nogen pligt til eller mulighed for at gennemføre efterbetalingen. På baggrund heraf havde der ikke indtil nævnte dato kunnet være tale om en forsinkelse med opfyldelsen af forfaldne krav. For det andet fastslog Retten, at Kommissionen, efter vedtagelsen af forordning nr. 3294/88, i november 1988 beregnede og foranstaltede efterbetaling af de vederlag, der skyldtes i medfør af denne forordning, og Kommissionen sørgede således hurtigt for at opfylde forpligtelsen til at foretage efterbetalingen, hvorfür den ikke i den forbindelse kunne læstes for nogen forsinkelse.
- 23 På grundlag af det anførte forkastede Retten tjenestemændenes påstand om at få tilkendt morarenter.

- 24 Retten anfører dernæst, at tjenestemændene til støtte for deres påstand om erstatning for tab som følge af købekraftsföroringelsen har fremført to anbringender om henholdsvis tilsidesættelse af vedtægtens artikel 64 og 65 og forkert opfyldelse af ovennævnte dom i sagen Kommissionen mod Rådet.
- 25 Retten anfører i den forbindelse i præmis 38, 39 og 40 i dommen, at forordningen om tilpasning af justeringskoefficienterne skulle have været vedtaget senest i 1986, idet Rådet på dette tidspunkt var i besiddelse af alle de fornødne oplysninger. Det er dog Rettens opfattelse, at selv om Rådet i 1986 havde vedtaget en sådan forordning, havde den forberedende procedure, dvs. Kommissionens undersøgelser og dens forslag til Rådet, allerede været uforholdsmæssig langstrakt. Ifølge Retten havde de omhandlede regler kunnet — og derfor skullet — vedtages allerede den 1. januar 1984. På grundlag heraf fastslår Retten, at der har været tale om en culpøs forsinkelse, og at sagsøgerne 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. Den bemærker i den forbindelse, at sagsøgerne med fremlæggelsen af relevante statistiske oplysninger, der ikke er blevet bestridt af Kommissionen, i fornødent omfang har ført bevis for den købekraftsföroringelse, de har været udsat for.
- 26 På baggrund heraf dømte Retten Kommissionen til at betale tjenestemændene erstatning for det tab, de havde lidt som følge af den købekraftsföroringelse, der havde ramt deres efterbetalte vederlag for tidsrummet fra den 1. januar 1984 til november 1988. Den tilføjede, at denne erstatning skulle beregnes på grundlag af Fællesskabets officielle statistikker for købekraftens udvikling i de forskellige medlemsstater og så vidt muligt fastsættes efter fælles aftale mellem parterne.
- 27 Kommissionen har til støtte for sin påstand om ophævelse af denne dom fremført tre anbringender, det første om Rettens angiveligt fejlagtige fortolkning af fællesskabsretten for så vidt angår morarenter og erstatning, det andet om utilstrækkeligheden af og inkonsekvensen i de grunde, der er givet i dommens præmis 23-26 samt 38, 39 og 40, og det tredje om fejlagtig fortolkning og anvendelse af fællesskabsretten for så vidt angår beviset for, at der er lidt et tab.

- 28 Tjenestemændene har i svarskriftet principalt påstået appelsagen afvist. Subsidiært har de påstået Rettens dom ophævet af to grunde. Den første er tilsidesættelse af de generelle principper for erstatning, den anden bygger på en påstået uoverensstemmelse mellem den appellerede doms præmisser og konklusion samt på en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling.
- 29 Det skal på nærværende trin i sagen fremhæves, at Domstolen i en appelsag ikke skal tage stilling til hele den tvist, der er blevet afgjort ved Rettens dom, men kun til de punkter i denne, der anfægtes med appellen. Domstolen skal endvidere kun tage stilling til disse punkter i lyset af de appelgrunde, der er fremført til støtte for påstanden om ophævelse af Rettens dom.

Kommissionens appel

Kommissionens første anbringende om fejlagtig fortolkning af fællesskabsretten for så vidt angår morarenter og erstatning

- 30 Kommissionen har i forbindelse med sit første anbringende anfægtet Rettens afgørelse, for så vidt som der deri for krav, der er opstået som følge af forsinkelse med udbetalingen af vederlag til tjenestemændene, sondres mellem morarenter og erstatning, selv om der ikke ifølge Domstolens praksis kan opstilles en sådan sondring.
- 31 Domstolen har ifølge Kommissionen, når det gælder erstatning af tab som følge af forsinket udbetaling af skyldige beløb, udarbejdet en for fællesskabsretten særegen renteordning. De renter, der herefter bliver tale om, skyldes kun, såfremt to betingelser er opfyldt: For det første skal det være fastslået, at den, der er debitor for

krav på renter af den heromhandlede art, har handlet culpøst, og dernæst skal kreditor have fremsat krav over for debitor. Kommissionen har desuden anført, at disse renter uden udtrykkelig angivelse herom tager højde for pengeforringelsen.

32 Tjenestemændene har anført, at dette første anbringende skal forkastes af tre grunde.

33 For det første har Kommissionen ikke for så vidt angår kravet om morarenter tabt sagen, jf. det i EØF-statuttens artikel 49, stk. 2, indeholdte krav om, at appel kan iværksættes af en part, der ikke har fået medhold, idet Retten ikke tog påstanden om tilkendelse af sådanne renter til følge. For det andet indeholder dette anbringende, der ikke kommer til udtryk i en påstand om ændring af den præmis i dommen, der omhandler morarenter, ingen påstand efter artikel 113 i Domstolens procesreglement. Endelig gøres det med dette anbringende ikke gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af en fællesskabsregel eller af en almindelig retsgrundsætning, men at der foreligger et brud med Domstolens praksis. Imidlertid er retspraksis i spørgsmål om renter ikke fast, og denne modstrid kan således ikke give adgang til at iværksætte appel.

34 Det må fastslås, at Kommissionens første anbringende kan påkendes. For med Kommissionens kritik af den af Retten opstillede sondring mellem morarenter og erstatning og dens anbringende om, at praksis må fortolkes således, at kun rente sui generis skal betales ved forsinkelse med udbetaling af vederlag, har den faktisk uden at sige det udtrykkeligt, men dog klart kritiseret Rettens domskonklusion, hvori det pålægges den at betale erstatning.

35 Men dette første anbringende skal forkastes. Domstolen selv har nemlig navnlig i tvister om forsinket opgørelse og udbetaling af tjenestemændenes vederlag haft anledning til at sondre mellem morarenter og erstatning (jf. domme af 15.1.1985, sag 158/79, Roumengous Carpentier mod Kommissionen, Sml. s. 39, præmis 8-14; forenede sager 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79, 660/79 og 543/79, Amesz m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 55, præmis 11-17; sag 737/79, Battaglia mod

Kommissionen, Sml. s. 71, præmis 6-13, og af 4.7.1985, sag 174/83, Amman m.fl. mod Rådet, Sml. s. 2133, præmis 13; sag 175/83, Culmsee m.fl. mod ØSU, Sml. s. 2149, præmis 13; sag 176/83, Allo m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2155, præmis 19) og har herved især fastslået, at de i disse sager nedlagte påstande som følge af de foreliggende processuelle omstændigheder skulle afvises for så vidt angik kravene på erstatning, og realitetsbehandles, men forkastes, for så vidt angik kravene på morarenter. På baggrund heraf kan det ikke antages, at den af Retten opstillede sontring ikke udspringer af Domstolens praksis.

- 36 Kommissionens første anbringende skal derfor forkastes.

Kommissionens andet anbringende om utilstrækkeligheden af og inkonsekvensen i den appellerede doms præmisser

- 37 Kommissionen har med det andet anbringende gjort gældende, at dommens præmisser er utilstrækkelige og selvmodsigende. Dette anbringende har den opdelt i tre led.

Det første led

- 38 Kommissionen har indledningsvis anført, at dommens begrundelse for sontringen mellem morarenter og erstatning er utilstrækkelig og selvmodsigende. Den er utilstrækkelig, idet Retten ikke har forklaret, hvorfor den har fraveget det rentebegreb, der er udformet i Domstolens praksis. Den er selvmodsigende, idet Retten på den ene side i dommens præmis 23 fastslår, at der ikke før vedtagelsen af forordning nr. 3294/88 for fællesskabsinstitutionerne bestod nogen pligt til eller mulighed for at gennemføre efterbetaling af vederlag og — i præmis 26 — at Kommissionen efter vedtagelsen af nævnte forordning hurtigt sørgede for udbetaling, og på den

anden side i præmis 38 når til det resultat, at der forelå en culpøs forsinkelse, idet retsgrundlaget for den femårlige tilpasning skulle have været tilvejebragt allerede i 1986, dvs. på det tidspunkt, hvor Rådet var i besiddelse af alle de oplysninger, der krævedes for at vedtage en forordning i overensstemmelse med vedtægtens krav.

39 Tjenestemændene har heroverfor anført, at dette første led af anbringendet skal afvises, idet det vedrører dommens præmis 23-26, dvs. den del af domsbegrundelsen, der omhandler morarenter, og at Retten i disse præmisser gav Kommissionen medhold.

40 Det første led af det andet anbringende skal påkendes. For som anført ovenfor i præmis 34 har Kommissionen rejst kritik af den af Retten gennemførte sondring mellem morarenter og erstatning og når på grundlag heraf til det resultat, at der kun haves et krav på rente sui generis. Kommissionens kritik er således møntet på de præmisser i Rettens dom, hvori denne fandt anledning til at pålægge den at betale erstatning. Kommissionen har en retlig interesse i at fremføre denne kritik.

41 Det første led af dette anbringende skal imidlertid forkastes.

42 For det første har Retten ikke med konstateringen i dommens præmis 35 af, at sagsøgerne for at kunne påstå sig tilkendt erstatning må godtgøre, at den sagsøgte institution har begået en tjenstlig fejl, at der faktisk er opstået en bestemt og målelig skade, samt at der er årsagsforbindelse mellem den tjenstlige fejl og den påberåbte skade, ikke fraveget Domstolens praksis. Domstolen har nemlig i dom af 16. december 1987 (sag 111/86, Delauche mod Kommissionen, Sml. s. 5345, præmis 30) ved pådømmelsen af et af en tjenestemand fremsat krav om erstatning fastslået, at flere betingelser skal være opfyldt, for at Fællesskaberne kan ifalde ansvar, idet de handlinger, institutionen kritiseres for at have begået, skal være ulovlige, samt at der skal være lidt et tab og være årsagsforbindelse mellem handlingerne og tabet. Begrundelsen i præmisserne i Rettens dom kan derfor ikke anses for utilstrækkelig.

- 43 Endvidere er denne begrundelse ikke selvmodsigende. Retten har nemlig klart sondret mellem det tidsrum, der hengik før vedtagelsen af bestemmelserne om opgørelse og efterbetaling af tjenestemændenes vederlag, som efter dens opfattelse var uforholdsmæssigt langt og ubegrundet, hvorfor der forelå en tjenstlig fejl (dommens præmis 39), og det tidsrum, der hengik, før disse vederlag efter vedtagelsen af disse bestemmelser blev udbetalt, hvis længde efter dens opfattelse var normal (dommens præmis 26). Den appellerede doms præmisser vedrørende dette punkt kan ikke anses for mangelfulde.
- 44 På baggrund heraf skal første led af det andet anbringende forkastes.

Det andet led

- 45 Kommissionen har med det andet led af det andet anbringende kritiseret Retten for at have gjort Kommissionen fuldt ud ansvarlig for den forsinkelse, hvormed efterbetalingen af vederlag blev foretaget, uden at have taget hensyn til, at den allerede i 1986 havde forelagt Rådet resultaterne af de statistiske undersøgelser, der var nødvendige for at gennemføre den femårige tilpasning, eller til, at forsinkelsen efter 1986 skyldtes gennemførelsen af det søgsmål, den havde anlagt ved Domstolen til anfægtelse af en forordning, Rådet havde vedtaget, og som ikke fulgte dens forslag. Det er dens opfattelse, at efterbetalingen af vederlag under disse omstændigheder kunne fastlægges allerede i 1986, og at der derfor kun skyldes morarenter.
- 46 Tjenestemændene har anført, at dette led af anbringendet skal afvises. Den kritik, Retten har fremført, vedrører nemlig omfanget af den forsinkelse med forberedelsen af forslaget til forordningen, der kan tilregnes Kommissionen. Der er tale om en vurdering af et faktisk forhold, der ikke kan gøres til genstand for appel.
- 47 I den forbindelse bemærkes, at appel til Domstolen ifølge EØF-traktatens artikel 168 A og de tilsvarende bestemmelser i EKSF- og Euratom-traktaterne er begrænset til retsspørgsmål. Denne begrænsning gentages i artikel 51 i EØF

statutten og de tilsvarende bestemmelser i EKSF- og Euratom-statutterne, hvori det angives, hvilke grunde en appel kan støttes på, nemlig manglende kompetence for Retten, rettergangsfejl, som krænker appellantens interesser, eller overtrædelse af fællesskabsretten.

48 Endvidere bemærkes, at appel kun kan støttes på, at Retten har overtrådt visse retsregler, idet enhver bedømmelse af faktisk karakter er udelukket, og således kun kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som appelskriftet støttes på, at Retten har truffet en afgørelse, som strider mod de retsregler, den skal sikre overholdelsen af (jf. dom af 1.10.1991, sag C-283/90 P, Vidranyi mod Kommissionen, Sml. I, s. 4339, præmis 11, 12 og 13, af 8.4.1992, sag C-346/90 P, F. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2691, præmis 6 og 7, og af 2.3.1994, sag C-53/92 P, Hilti mod Kommissionen, Sml. I, s. 667, præmis 10).

49 Det er således alene Retten, der er kompetent til at fastlægge de faktiske omstændigheder i sagen, når bortses fra tilfælde, hvor den indholdsmæssige urigtighed af dens konstateringer følger af akterne i den sag, den behandler. I det foreliggende tilfælde kan Rettens konstateringer vedrørende begivenhedsforløbet forud for vedtagelsen af forordning nr. 3294/88 (dommens præmis 11), der ikke er bestridt, ikke drages i tvivl. Det er også Retten, der alene er kompetent til at tage stilling til disse faktiske omstændigheder. I den foreliggende sag er dette således tilfældet med den vurdering, at Kommissionens fremsendelse til Rådet den 23. december 1985 af det andet forslag vedrørende justeringskoefficienterne kunne være sket hurtigere, og reglerne således faktisk være vedtaget allerede den 1. januar 1984 (dommens præmis 39). Omvendt har Domstolen, når Retten har fastlagt eller vurderet de faktiske omstændigheder, kompetence til at gennemføre den kontrol, som ifølge EØF-traktatens artikel 168 A er dens opgave, når den har fastlagt disse faktiske omstændigheders retlige beskaffenhed og herved har haft anledning til at drage retlige konklusioner. I det foreliggende tilfælde gælder dette således Rettens vurdering om, at den forberedende procedures langstrakthed udgør en fejl (dommens præmis 39).

50 Det må med disse begrænsninger fastslås, at det andet led kan realitetsbehandles.

- 51 Det skal imidlertid forkastes. Retten fandt nemlig, at den af Kommissionen begåede fejl bestod i, at den først i 1986 havde tilstillet Rådet et forslag, der allerede havde kunnet vedtages i 1984 (præmis 39). Retten har med denne beskrivelse af Kommissionens adfærd ikke begået en retlig fejl.
- 52 Imidlertid bemærkes det, at Retten ikke har taget stilling til, om der er årsagssammenhæng mellem denne tjenstlige fejl og det tab, tjenestemændene led fra 1986 til 1988. Det må imidlertid bemærkes, at Kommissionen ikke i appelstævningen har fremført et anbringende herom. Domstolen kan derfor ikke lægge det til grund. Kommissionens anbringende må derfor undersøges alene ud fra det synspunkt, det er anlagt på, nemlig om der, såfremt der foreligger en fejl, som den, Retten har lagt til grund, alene skal betales morarenter.
- 53 Det fremgår i denne henseende af domme af 30. september 1986 (sag 174/83, Amman m.fl. mod Rådet, Sml. s. 2647, præmis 19 og 20, sag 175/83, Culmsee m.fl. mod ØSU, Sml. s. 2667, præmis 19 og 20, sag 176/83, Allo m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2687, præmis 19 og 20, sag 233/83, Agostini m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2709, præmis 19 og 20, sag 247/83, Ambrosetti m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2729, præmis 19 og 20, og sag 264/83, Delhez m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2749, præmis 20 og 21), at der under alle omstændigheder kun skal betales morarenter, dersom hovedstolen lyder på et bestemt beløb, eller beløbet i det mindste kan opgøres på grundlag af objektive fastlagte kriterier. Det blev i de samme domme fastslået, at Rådet ved udøvelsen af sin kompetence i henhold til vedtægtens artikel 65 til at tilpasse vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte samt til at fastsætte justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner har et skøn. Den beløbsmæssige størrelse af disse tilpasninger og justeringer er ganske uvis, indtil Rådet udøver disse beføjelser og vedtager den omhandlede forordning.
- 54 I det foreliggende tilfælde vidste, som Retten korrekt har fastslået (dommens præmis 23), ingen af Fællesskabets institutioner før vedtagelsen af forordning nr. 3294/88, om de gældende justeringskoefficienter skulle ændres og i bekræftende fald, hvilke nye justeringskoefficienter der skulle gælde. Tjenestemændenes

fordring var derfor før tidspunktet for forordningens vedtagelse hverken et bestemt beløb eller et beløb, der kunne bestemmes, og der kunne derfor ikke påløbe renter.

55 Det andet led af Kommissionens andet anbringende skal derfor forkastes.

Det tredje led

56 Kommissionen har med det tredje led af det andet anbringende gjort gældende, at Retten har pålagt den at betale erstatning som følge af en forsinkelse, som fremdeles ifølge Retten må tilregnes Rådet. Ifølge Kommissionen skulle tjenestemændene over for Rådet have rejst krav om erstatning for tab i henhold til EØF-traktatens artikel 215.

57 Det skal i den forbindelse fastslås, at Kommissionen ikke har fremført denne kritik for Retten, hvorfor dette led skal afvises.

58 I henhold til artikel 48, stk. 2, i Rettens procesreglement må nye anbringender nemlig ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

59 En parts adgang til først for Domstolen at fremføre et anbringende, der ikke er blevet fremført for Retten, er ensbetydende med en adgang til at forelægge Domstolen — der har en begrænset kompetence i appelsager — en mere omfattende

tvist end den, der blev forelagt Retten. Under en appel har Domstolen således kun kompetence til at tage stilling til den retlige afgørelse, der er blevet truffet vedrørende de anbringender, der er blevet behandlet i første instans.

- 60 På baggrund heraf skal det tredje led af Kommissionens andet anbringende afvises.

Kommissionens tredje anbringende om fejlagtig fortolkning og anvendelse af fællesskabsretten for så vidt angår beviset for tabet

- 61 Kommissionen har med det tredje anbringende gjort gældende, at Retten i præmis 40 i dommen har fortolket og anvendt fællesskabsretten forkert for så vidt angår beviset for tabet.

- 62 Retten fastslog i nævnte præmis bl.a., at det måtte anses for godtgjort, at tjenestemændene som følge af den culpøse forsinkelse havde lidt et tab bestående 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. Hertil tilføjes, at der ikke i de foreliggende sager kunne blive 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. Retten nåede til det resultat, at tjenestemændene med fremlæggelsen af relevante statistiske oplysninger, der ikke var blevet bestridt af Kommissionen, i fornødent omfang havde ført bevis for den købekraftsforringelse, der havde ramt deres efterbetalte vederlag i den i sagen omhandlede periode.

- 63 Denne formulering strider imidlertid ifølge Kommissionen mod almindelige retsgrundsætninger vedrørende erstatning. Det påhviler nemlig parter, der ønsker at få erstatning, at godtgøre, at de individuelt har lidt et tab. Dette individuelle tab

er ikke godtgjort blot med fremlæggelsen af statistikker. Desuden kan en opskrivning af de skyldige beløb kun fremkomme ved en af fællesskabslovgiver udstedt akt, og en sådan er der ikke tale om i det foreliggende tilfælde.

64 Tjenestemændene har anført, at dette tredje anbringende vedrører bevisbedømmelsen, som alene henhører under Rettens kompetence, og ikke kan være omfattet af appel.

65 Det tredje anbringende skal faktisk afvises. I den forbindelse bemærkes, at den omstændighed, at tjenestemændene i november 1988 havde modtaget efterbetalinger af vederlag, der ifølge en vurdering, som alene henhører under Rettens kompetence, skulle have været udbetalt dem i 1984, virkelig udgør en skade. Det er i præmis 30 i Rettens dom anført, at disse restancer hermed havde tabt en del af deres reelle værdi.

66 Ligesom Domstolen ikke har kompetence til at fastslå, hvilke faktiske omstændigheder der er omfattet af en sag, har den principielt ikke kompetence til at bedømme de beviser, Retten har lagt til grund for sin konstatering af, at disse omstændigheder foreligger. Når disse beviser er blevet forskriftsmæssigt tilvejebragt, og når de bestemmelser og almindelige retsgrundsætninger vedrørende bevisbyrden såvel som de processuelle regler vedrørende fremlæggelse af bevis er blevet iagttaget, er det alene Retten, der har kompetence til at afgøre, hvilken bevisværdi der skal tillægges de oplysninger, den har fået forelagt. Anbringender, hvormed der rejses kritik af denne afgørelse, kan ikke admittes af Domstolen. Dermed er også begrundelsen givet for, at alene Retten, når den først har fastslået, at der foreligger en skade, har kompetence til, inden for rammerne af den nedlagte påstand, at træffe afgørelse om, hvilken erstatning der er mest passende.

67 Kommissionens tredje anbringende kan derfor ikke anerkendes.

68 Af det anførte fremgår i det hele, at Kommissionens appel skal forkastes.

Tjenestemændenes kontraappel

69 Kommissionen har gjort gældende, at den af tjenestemændene ved svarskriftet iværksatte kontraappel skal afvises. Denne afvisningsindsigelse skal behandles først.

Spørgsmålet om antagelse til behandling i realiteten af kontraappellen

70 Kommissionen har gjort gældende, at tjenestemændenes appel ikke er iværksat i overensstemmelse med artikel 49 i protokollen vedrørende statuten for EØF-Domstolen, idet den er blevet iværksat efter udløbet af fristen på to måneder fra forkyndelsen af den anfægtede afgørelse.

71 Dette argument kan ikke lægges til grund. Artikel 116, stk. 1, i Domstolens procesreglement indeholder en bestemmelse om, at »påstandene i svarskriftet skal gå ud på:

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

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

- 72 I den foreliggende sag har tjenestemændene i svarskriftet nedlagt påstand om, at Kommissionen dømmes til at betale morarenter, hvilken påstand også var nedlagt i første instans, uden at Retten dog tog den til følge. En sådan påstand er i overensstemmelse med forskriften i nævnte artikel 116. Heraf følger, at den eneste frist for iværksættelse af kontraappel er fristen ifølge artikel 115, stk. 1, i Domstolens procesreglement for indgivelse af svarskrift, altså to måneder fra appelskriftets forkyndelse.
- 73 Denne frist er blevet overholdt i den foreliggende sag, og kontraappellen skal derfor admitteres. Herefter skal de to anbringender, som tjenestemændene har fremført til anfægtelse af Rettens dom, og hvorefter denne ikke tilkendte dem morarenter, idet der i øvrigt i Rettens dom burde være foretaget en ansættelse af tabet med medregning af året 1982, behandles.

Tjenestemændenes første anbringende om tilsidesættelse af de almindelige regler for erstatning

- 74 Tjenestemændene har fremhævet, at der skulle hengå over otte år, før de faktisk fik udbetalt deres løntilgodehavender. De har anført, at de, såfremt de ikke tilkendes morarenter, ikke på nogen måde kan varetage deres interesser, såfremt institutionerne urimeligt forhæler vedtagelsen af generelle regler. Hermed vil institutionerne kunne fristes til at udsætte vedtagelsen af relevante regler uden tidsbegrænsning til trods for bestemmelsen i vedtægtens artikel 65, stk. 2, hvorefter der skal handles i rimelig god tid. Kommissionen har i øvrigt betalt sådanne renter til flere hundrede tjenestemænd, der derefter har hævet de af dem anlagte sager.

- 75 Dette anbringende kan ikke lægges til grund. Som anført ovenfor i nærværende dom (præmis 53) kan der ifølge Domstolens praksis først påløbe morarenter, når tjenestemændenes krav lyder på et bestemt beløb eller kan opgøres, det vil i denne sag sige fra datoen for vedtagelsen af forordning nr. 3294/88.
- 76 Den omstændighed, at Kommissionen i øvrigt har betalt sådanne morarenter til visse tjenestemænd uden at være retligt forpligtet hertil, kan ikke ændre dette resultat.
- 77 Det første anbringende i tjenestemændenes kontraappel skal derfor forkastes.

Tjenestemændenes andet anbringende om uoverensstemmelse mellem dommens præmisser og domskonklusionen og om tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling

- 78 Tjenestemændene har herudover gjort gældende, at selv om Retten i præmis 39 anerkendte, at Kommissionen allerede i januar 1982 rådede over de relevante dokumenter fra Det Statistiske Kontor, tilkendte den ved domskonklusionen alene erstatning for købekraftstab for tiden fra 1984 og hermed ingen erstatning overhovedet for de tre foregående år. Herved er der uoverensstemmelse mellem dommens præmisser og domskonklusionen. Desuden udgør undladelsen af at tilkende erstatning for et købekraftstab i så langt et tidsrum en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets tjenestemænd, der får deres vederlag udbetalt i forskellige valutaer.
- 79 Dette anbringende kan ikke lægges til grund. Det indeholder nemlig alene en anfægtelse af Rettens vurdering vedrørende det tidspunkt, hvor den anfægtede for-

ordning kunne og burde være vedtaget. Som fastslået ovenfor i nærværende dom (præmis 49) vedrører en sådan vurdering alene de faktiske omstændigheder, hvorfor den ikke kan gøres til genstand for appel.

80 Tjenestemændene har herudover anført, at Retten ikke tog hensyn til, at de morarenter, der skulle være erstatning for tabet af købekraft i tidsrummet 1984-1988, selv taber i værdi fra 1988 og indtil de udbetales til opfyldelse af Rettens dom.

81 Dette anbringende kan ikke lægges til grund. Som anført ovenfor i præmis 66, er det alene Retten, der har kompetence til, inden for rammerne af den nedlagte påstand, at fastslå, hvorledes og i hvilket omfang skaden skal erstattes.

82 Det andet anbringende i kontraappellen skal således også forkastes.

83 Af det anførte følger i det hele, at tjenestemændenes kontraappel skal forkastes.

Sagens omkostninger

84 Ifølge procesreglementets artikel 122 finder i tvister mellem Fællesskaberne og deres ansatte procesreglementets artikel 70 kun anvendelse ved appel iværksat af institutionerne. Ifølge sidstnævnte bestemmelse bærer institutionerne selv deres

egne omkostninger, jf. dog bestemmelserne i procesreglementets artikel 69, stk. 3, andet afsnit.

85 Det pålægges derfor Kommissionen at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Appellen forkastes.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Due

Mancini

Moitinho de Almeida

Diez de Velasco

Edward

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. juni 1994.

R. Grass
Justitssekretær

O. Due
Præsident