

terbetalingerne, når disse er betalt uden nogen uundskyldelig forsinkelse efter vedtagelsen af forordningen.

forme dels deres forslag, dels deres afgørelser.

2. Det fremgår af tjenestemandsvedtægtens artikel 65, stk. 2, at afgørelser om tilpasning af justeringskoefficienterne for vederlagene skal træffes uden ugrundet forsinkelse. Enhver ugrundet forsinkelse med udstedelsen af reglerne på dette område skal således anses for en tjenstlig fejl. Ved afgørelsen af, om forsinkelsen er ugrundet, må der henses til, at institutionerne må råde over en efter de konkrete foreliggende omstændigheder og sagens vanskelighed rimelig frist til at ud-

Når regler om tilpasning af justeringskoefficienterne vedtages ved afslutningen af en forberedende procedure, der uden grund har været for længe, kan disse reglers tilbagevirkende gyldighed ikke give dækning for det tab, der for de berørte tjenestemænd og øvrige ansatte følger af det tab af købekraft, som vederlag, der efterbetales med flere års forsinkelse, giver anledning til. Et sådant tab, der kan skyldes en culpøs forsinkelse fra administrationens side, medfører en pligt til at betale erstatning.

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

26. februar 1992 *

I de forenede sager T-17/89, T-21/89 og T-25/89,

Augusto Brazzelli Lualdi m.fl. (*udelades*)

Cleto Bertolo m.fl. (*udelades*)

Helga Alex m.fl. (*udelades*),

* Processprog: italiensk.

tjenestemænd og ansatte ved 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,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, først ved Sergio Fabro og derefter ved Lucio Gussetti og Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om betaling af morarenter og erstatning for det tab, som sagsøgerne hævder at have lidt på grund af den forsinkede tilpasning, efter den femårlige undersøgelse i 1981 af de justeringskoefficienter, hvormed deres vederlag korrigeres,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Saggio, og dommerne C. Yeraris, C. P. Briët, D. Barrington og B. Vesterdorf,

justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 29. maj 1991,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

- 1 Ved stævninger indgivet til Domstolens Justitskontor den 23. december 1986, den 1. oktober 1987 og den 10. februar 1988 har Augusto Brazzelli Lualdi, Cleto Bertolo, Helga Alex og en række tjenestemænd og øvrige ansatte ved Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, der alle er tjenestegørende ved Det Fælles Forskningscenter i Ispra (Varese, Italien), efter afslutningen af den forudgående administrative klageprocedure anlagt sag med påstand om, dels at visse af deres lønsedler fra 1986 og 1987 annulleres, for så vidt som disse er udfærdiget i henhold til Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 3619/86 af 26. november 1986 om korrigering 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«), dels at der tilkendes dem morarenter og erstatning for det tab, de hævder at have lidt på grund af den forsinkede tilpasning efter den femårige undersøgelse i 1981 af de justeringskoefficienter, hvormed deres vederlag korrigeres.

Da de fællesskabsretlige bestemmelser om den periodiske tilpasning af tjenestemændenes vederlag er indviklede, er det formålstjenligt, før beskrivelsen af de forskellige procedurer forud for den omhandlede femårige tilpasning, at redegøre for indholdet af de gældende bestemmelser.

De relevante retsregler

- 2 Artikel 64 og 65 i vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber (herefter benævnt »vedtægten«) foreskriver en periodisk tilpasning af tjenestemændenes vederlag. Bestemmelserne i disse artikler finder i medfør af artikel 20 og 64 i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i Fællesskaberne anvendelse på midlertidigt ansatte og hjælpeansatte.

De bestemmelser i de nævnte artikler i vedtægten, der har betydning for afgørelsen af de foreliggende sager, er affattet således:

»Artikel 64

Tjenestemandens vederlag, udtrykt i belgiske francs, skal efter fradrag af de beløb, der tilbageholdes i henhold til denne vedtægt eller gennemførelsesforordningerne til denne, korrigeres med en koefficient, der er over, under eller lig med 100%, afhængig af de forskellige tjenestesteders levevilkår.

...

Artikel 65

1. Rådet undersøger hvert år lønningsniveauet for tjenestemændene og de øvrige ansatte i Fællesskaberne. Denne undersøgelse sker i september på grundlag af en fælles rapport fra Kommissionen, baseret på et fælles indeks, der skal gengive situationen i hvert af Fællesskabernes lande den 1. juli, udarbejdet af De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor i overensstemmelse med de enkelte medlemsstaters statistiske kontorer.

Rådet undersøger samtidig, om en tilpasning af vederlagene er rimelig inden for rammerne af Fællesskabernes økonomiske og sociale politik. Der skal særligt tages hensyn til eventuelle forhøjelser af det offentlige lønninger samt nødvendigheden af nyansættelse.

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.

3. ...«

- 3 Rådet har med henblik på anvendelsen i praksis af disse regler vedtaget en metode for tilpasning. Reglerne om denne metode blev for tidsrummet 1. juli 1981 — 30. juni 1991 fastlagt ved Rådets 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, herefter benævnt »afgørelsen af 1981«). Ifølge denne afgørelse tilpasses justeringskoefficienterne for andre tjenestesteder end Belgien og Luxembourg med mellemrum efter udviklingen

i leveomkostningerne i de forskellige medlemsstater [jf. bilaget til afgørelsen, punkt II, nr. 4, litra c), sidste led]. Det fremgår af afgørelsen, at der skal sondres mellem de årlige tilpasninger og de femårige tilpasninger. Rådet foretager efter disse bestemmelser de årlige tilpasninger på grundlag af forslag fra Kommissionen, der bygger på oplysninger fra medlemsstaternes statistiske kontorer. Disse oplysninger afspejler forbrugsvanerne hos befolkningen i almindelighed samt priserne i medlemsstaternes hovedstæder. Da der imidlertid efter denne metode undertiden kan opstå fordrejninger i forhold til Fællesskabets tjenestemænds faktiske levevilkår på deres tjenestesteder, er det dog for at råde bod herpå i afgørelsen bestemt, at Kommissionen hvert femte år skal gennemføre undersøgelser af Fællesskabernes tjenestemænds forbrugsvaner og de priser, disse betaler, for i overensstemmelse med bestemmelsen i vedtægtens artikel 64 at fastlægge »de forskellige tjenestesteders levevilkår« (jf. bilaget til afgørelsen, punkt II, nr. 1, 1.1, andet afsnit). Derefter foretager Rådet på grundlag af forslag fra Kommissionen, der bygger på resultaterne af disse undersøgelser, en eventuel femårlig tilpasning af justeringskoefficienterne.

De administrative procedurer, vedtagelsen af regler og retssager forud for de foreliggende sager

- 4 Rådet vedtog den 26. november 1986 forordning nr. 3619/86, idet det dog på to punkter fraveg det forslag, som Kommissionen i henhold til den ovenfor (i præmis 3) beskrevne procedure havde forelagt det. Kommissionen anlagde den 15. januar 1987 sag mod Rådet ved Domstolen (sag 7/87) med påstand om annullation af nævnte forordning.
- 5 Sammenfatningen i retsmøderapporten i nævnte sag af baggrunden for tvisten, herunder navnlig den administrative procedure, der førte til vedtagelsen af nævnte forordning (jf. Domstolens dom af 28.6.1988, sag 7/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3401, jf. s. 3403) indeholder følgende redegørelse:
 - »a) Kommissionen gennemførte i 1980 og 1981 en række undersøgelser med henblik på fastsættelse af justeringskoefficienterne efter udløbet af perioden 1. januar 1976 — 31. december 1980. Ved disse undersøgelser benyttedes for samtlige faktorer undtagen huslejefaktoren de priser, som betales i hovedstæderne for varer og tjenesteydelser, der sædvanligvis indgår i de europæiske tjenestemænds forbrug. For så vidt angår huslejefaktoren, forelå der ikke oplysninger

om de huslejer, der blev betalt af europæiske tjenestemænd i hovedstæderne, og huslejefaktoren blev derfor fastlagt på grundlag af de gennemsnitshuslejer, der var betalt af befolkningen i almindelighed i samtlige medlemsstater. Der var ved de foregående beregninger af justeringskoefficienterne gået frem på samme måde.

- b) Den 17. juli 1984, dvs. tre et halvt år efter udløbet af den femårsperiode, undersøgelsen vedrørte, stillede Kommissionen Rådet et forslag til tilpasning af justeringskoefficienterne.
- c) Kommissionen udtalte i begrundelsen til dette forslag, at de talmæssige oplysninger i undersøgelserne efter dens skøn gav et ufuldstændigt billede af den virkelige udvikling i leveomkostningerne for de europæiske tjenestemænd, navnlig som følge af den metode, der var blevet anvendt ved beregningen af huslejefaktoren. Kommissionens usikkerhed i så henseende skyldtes, at der for flere medlemsstaters vedkommende var en mærkbar forskel mellem de indhøstede resultater og de resultater, man var nået frem til ved enten helt at se bort fra huslejefaktoren eller ved at erstatte huslejetallene med byggepriserne.
- d) Kommissionen anførte imidlertid, at med den vægt, huslejefaktoren har i de europæiske tjenestemænds forbrug (20%), var det ikke muligt i forslaget at se bort fra denne faktor.
- e) Den havde derfor besluttet at gå ud fra de tal, der forelå for gennemsnitshuslejerne for hele befolkningen i de forskellige medlemsstater, selv om disse oplysninger ikke var helt dækkende. Det fremkomne resultat måtte uundgåeligt være ufuldstændigt, og den foreslog derfor Rådet kun at gennemføre en korrektion op- eller nedefter af de justeringskoefficienter, der skulle ændres med mere end 2,5%.
- f) Rådet fulgte ikke Kommissionens forslag. Det var Rådets opfattelse, at det ikke var i overensstemmelse med vedtægtens artikel 64 at indføre en grænseværdi for tilpasningen, idet man ifølge vedtægtens bestemmelser skal tage hensyn til alle stigninger eller fald, det være sig nok så ubetydelige, i levevilkårene.
- g) Kommissionen besluttede herefter at foretage en undersøgelse af de huslejer, der blev betalt af de europæiske tjenestemænd for typiske boliger i hovedstæ-

derne. I den forbindelse indhentede den oplysninger hos ejendomsmæglere og boligformidlingsvirksomheder i slutningen af 1984 og i begyndelsen af 1985. Den udledte på grundlag af tal for 1984 og 1985 de huslejer, der var blevet krævet i hovedstæderne pr. 1. januar 1981. Ved denne beregning nedsatte den tallene for lejerne i 1984 og 1985, hvorved den gik ud fra udviklingen i huslejeindekset i tiden efter den 1. januar 1981.

- h) Efter Kommissionens opfattelse viste de således beregnede justeringskoefficienter et tilfredsstillende parallelt forløb i sammenligning med justeringskoefficienterne beregnet med udeladelse af huslejefaktoren eller med anvendelse af byggepriserne i stedet for huslejerne som beregningsfaktor.
- i) Den forelagde herefter den 23. december 1985 Rådet et andet forslag, der tog højde for resultaterne af huslejeundersøgelsen og fastsatte ikrafttrædelsesdatoen til den 1. januar 1981.
- j) Den 26. november 1986, dvs. næsten seks år efter udløbet af den femårsperiode, for hvilken undersøgelsen var gennemført, vedtog Rådet den anfægtede forordning. Denne fraviger Kommissionens forslag på to punkter.
- k) For det første er ikrafttrædelsesdatoen for de nye justeringskoefficienter af Rådet fastsat til den 1. juli 1986 i stedet for den 1. januar 1981. Dette begrundes i forordningen på følgende måde: 'I betragtning af datoerne for fremsendelsen af henholdsvis det oprindelige og det ændrede forslag samt de vanskeligheder, der har været med nøjagtigt at beregne huslejefaktoren, er det ikke længere muligt at foretage en tilstrækkelig præcis vurdering af den situation, der forelå den 1. januar 1981; man bør derfor vælge den først egnede dato efter fremsendelsen af det ændrede forslag, hvilket i dette tilfælde er den 1. juli 1986'.
- l) Af den beretning, Rådets Vedtægtsudvalg den 30. juni 1986 forelagde De Faste Repræsentanters Komité, fremgår, at valget af datoen den 1. juli 1986 skyldtes, at afgørelsen fra 1981 trådte i kraft den 1. juli 1981 og indeholdt bestemmelser om en undersøgelse for femårsperioder af justeringskoefficienterne. Den første femårsperiode udløb således ifølge afgørelsen af 1981 den 1. juli 1986. Men det er ikke den forklaring, man finder i den anfægtede forordning.

m) Det andet punkt er resultatet af huslejeundersøgelsen, som Rådet forkaster 'især fordi den ikke bygger på et repræsentativt udsnit af boliger; ifølge punkt II, 1.1, stk. 2, i bilaget til afgørelse 81/1061/Euratom, EKSF, EØF skulle denne undersøgelse i øvrigt have været gennemført i samarbejde med medlemsstaternes statistiske kontorer'. På baggrund heraf besluttede Rådet 'indtil Kommissionen har undersøgt mulighederne for at forbedre den metode, der... skal anvendes ved beregning af huslejefaktoren, [at] ... anvende den hidtidige metode, som bygger på oplysninger fra nationalregnskabet over nationale huslejegennemsnit'.«

- 6 Under behandlingen af sagen Kommissionen mod Rådet (nævnte sag 7/87) anmodede Domstolen Kommissionen om at besvare to spørgsmål.

Domstolens første spørgsmål til Kommissionen var affattet således:

»Hvorfor blev Kommissionens første forslag om korrigerende af justeringskoefficienterne efter forholdene pr. 1. januar 1981 først tilstillet Rådet den 17. juli 1984?«

I besvarelsen af dette spørgsmål forklarede Kommissionen, at resultaterne af Kommissionens tjenestegrenes undersøgelser i 1980 og 1981 forelå i januar 1982, og at den tid, der således var gået mellem indhentning og bearbejdning af tallene, ikke overskred det normale. Personalets repræsentanter mente, at de tal, der herefter forelå for udviklingen af huslejefaktoren, var helt forkerte, fordi disse tal overhovedet ikke var i overensstemmelse med den almindelige prisudvikling. Først efter afholdelsen af en lang række møder med personalets repræsentanter kunne der opnås enighed om de tal, som Kommissionen til sidst valgte at lægge til grund i sit første forslag.

Det andet spørgsmål til Kommissionen var affattet således:

»Er det nødvendigt, at de ændrede justeringskoefficienter tillægges virkning fra den 1. januar 1981, når Rådets afgørelse af 15. december 1981 endnu ikke var gældende på den dato, og når den dengang gældende metode (Rådets afgørelse af 26.6.1976) indeholdt en bestemmelse om en regulering ikke hvert femte år, men blot 'regelmæssigt'?«

Kommissionen anførte i besvarelsen af dette spørgsmål, at den metode, der var gældende før vedtagelsen af afgørelsen af 1981, ganske vist kun bestemte, at regulering skulle ske »regelmæssigt«, men faktisk gennemførtes den for fem år ad gangen. Afgørelsen af 1981 var blot en besegling af en praksis, hvis bindende karakter Rådet selv har anerkendt i sine indlæg.

- 7 Domstolen annullerede ved dom af 28. juni 1988 (sag 7/87, Kommissionen mod Rådet) Rådets forordning nr. 3619/86 med den begrundelse, at forordningen på to punkter var i strid med vedtægtens artikel 64:
 - a) Med forordningen var der fastsat justeringskoefficienter, der for huslejefaktoren var beregnet på grundlag af denne faktors betydning for befolkningen i almindelighed i hver medlemsstat under ét, mens den skulle have beregnet dem alene på grundlag af de beløb, Fællesskabets tjenestemænd havde betalt i husleje.
 - b) I forordningen var det bestemt, at de ændrede justeringskoefficienter skulle anvendes fra den 1. juli 1986, og ikke fra den 1. januar 1981, selv om den til grundliggende undersøgelse vedrørte leveomkostningerne pr. 1. januar 1981.
- 8 Rådet traf de foranstaltninger, der var nødvendige til opfyldelse af denne dom, idet det på forslag af Kommissionen af 5. juli 1988 vedtog forordning (EKSF, EØF, Euratom) nr. 3294/88 af 24. oktober 1988 om korrigerende virkning fra den 1. januar 1981 af de justeringskoefficienter, som bl.a. anvendes på vederlag til tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber i Italien (EFT L 293, s. 1, herefter benævnt »forordning nr. 3294/88«). Ved forordning (EKSF, EØF, Euratom) nr. 3295/88 af samme dato ændrede Rådet desuden med virkning fra den 1. januar 1986 de justeringskoefficienter, der skulle finde anvendelse i den følgende femårsperiode (EFT L 293, s. 5, herefter benævnt »forordning nr. 3295/88«).
- 9 Efter at Rådet havde vedtaget disse to forordninger, påbegyndte Kommissionen i november 1988 at opgøre og foranstalte efterbetaling af vederlag, der skyldtes i

henhold til dem. Kommissionen accepterede ved forlig i en række sager svarende til de foreliggende sager at betale tjenestemændene morarenter for tidsrummet fra december 1986 til den dag, efterbetalingerne faktisk skete, dog kun for så vidt angår efterbetaling af vederlag, der skyldtes i medfør af forordning nr. 3294/88 og beroede på den i 1981 gennemførte femårige undersøgelse.

- 10 Sagsøgerne har under retsmødet i de foreliggende sager fremlagt en oversigt, der navnlig vedrører afviklingen af de forvaltnings- og retsfastsættelsesprocedurer, der har ført til vedtagelsen af forordningerne om korrigerende af justeringskoefficienterne efter de i 1976 og 1981 gennemførte femårige undersøgelser, samt de retssager, som de nævnte forordninger har givet anledning til. Af denne oversigt fremgår for så vidt angår undersøgelsen fra 1976, at mellem tidspunktet for vedtagelsen af den relevante forordning (Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 3681/83 af 19.12.1983 (EFT L 368)) og datoen for dennes ikrafttræden (1.1.1976) er der hengået syv år og elleve måneder. I dette tidsrum var den italienske lires købekraft faldet med 30,1%. Sagsøgerne har i den forbindelse anført, at Domstolen har givet en række tjenestemænd medhold i deres påstand om tilkendelse af morarenter, og at den anvendte sats har været på 6% pro anno fra datoen for indgivelsen af den administrative klage at regne, men omvendt har forkastet deres påstande om erstatning (dom af 15.1.1985, sag 158/79, Roumengous Carpentier mod Kommissionen, Sml. s. 39; dom af samme dato, forenede sager 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79, 660/79 og 543/79, Amez mod Kommissionen, Sml. s. 55; dom af samme dato, sag 737/79, Battaglia mod Kommissionen, Sml. s. 71). Hvad angår undersøgelsen fra 1981, fremgår det af nævnte oversigt, at mellem datoen for vedtagelsen af den relevante forordning (24.10.1988) og datoen for dennes ikrafttræden (1.1.1981) var der hengået syv år og ni måneder, i hvilket tidsrum lires købekraft var faldet med 48,5%. Nærværende sag drejer sig om denne sidste periode.
- 11 Sagsøgte har i retsmødet fremlagt en oversigt, der indeholder følgende kronologiske oversigt over hændelsesforløbet i forbindelse med den femårige undersøgelse for 1981:

18. januar 1982 modtagelsen i Generaldirektoratet for Personale og Administration af dokumenterne fra Det Statistiske Kontor (herefter benævnt »SK«)

10. februar 1982 uformelt teknisk møde mellem de faglige organisationer (herefter benævnt »FO«) og SK
23. februar 1982 officiel fremsendelse af resultaterne af den femårige undersøgelse til FO
16. marts 1982 uformelt teknisk møde FO-SK
18. juni 1982 teknisk samråd
7. juli 1982 arbejdsrunde
15. oktober 1982 teknisk samråd — oprettelse af en paritetisk arbejdsgruppe under forsæde af SK (denne skulle dog først træde sammen i begyndelsen af 1983, da SK endnu ikke var klar) — afventning af Domstolens dom i sagen om justeringskoefficienten for Varese
8. februar 1983 teknisk samråd (den femårige undersøgelse og Domstolens dom af 15.12.1982) — oprettelse af en paritetisk gruppe med et begrænset antal medlemmer med henblik på en undersøgelse af SK's rapport og fremsættelse af et forslag, der skal forelægges Rådet
15. marts 1983 møde i gruppen
6. oktober 1983 teknisk samråd — justeringskoefficienten for Varese
6. april 1984 teknisk samråd — enighed om at foreslå Rådet en ændring af justeringskoefficienterne for Danmark, Tyskland, Irland og Det Forenede Kongerige
26. juli 1984 fremsendelse af forslaget til Rådet

12. november 1984 negativ udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste
13. november 1984 teknisk samråd — beslutning om at gennemføre ad hoc-undersøgelser vedrørende boligfaktoren
- 1985 undersøgelse gennemført af SK af boligfaktoren i de respektive hovedstæder
23. december 1985 fremsendelse til Rådet af forslaget om tilpasning af de justeringskoefficienter, der skal finde anvendelse i Danmark, Tyskland, Grækenland, Frankrig, Irland, Italien, Nederlandene og Det Forenede Kongerige.

Sagernes behandling ved Domstolen og Retten i Første Instans

- 12 Straks efter sagsanlægget blev de tre foreliggende sager udsat på Domstolens afsigelse af dom i nævnte sag 7/87, Kommissionen mod Rådet.
- 13 Efter at Rådet til opfyldelse af Domstolens dom i nævnte sag havde udstedt forordning nr. 3294/88, hvorved sagsøgernes krav delvist blev imødekommet, frafaldt sagsøgerne deres påstande om annullation af visse af deres lønsedler.
- 14 Hele den skriftlige forhandling har fundet sted for Domstolen, der ved kendelser af 15. november 1989 i medfør af Rådets afgørelse af 24. oktober 1988 om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans har henvist sagerne til Retten.
- 15 Retten har ved kendelse af 2. april 1990 besluttet at forene sagerne med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

- 16 Retten har den 6. december 1990 efter forslag fra Tredje Afdeling, som sagen var blevet henvist til, besluttet at henvise sagen til en afdeling bestående af fem dommere og at lade Anden Afdeling behandle sagen.
- 17 Retten har på grundlag af den refererende dommers rapport besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.
- 18 Parterne har afgivet indlæg i retsmødet den 29. maj 1991. Afdelingsformanden har ved afslutningen af forhandlingerne i dette møde erklæret den mundtlige forhandling for afsluttet.

Parternes påstande

- 19 Sagsøgerne har 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.
 - c) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- a) Frifindelse.
- b) Domstolen træffer afgørelse vedrørende sagens omkostninger.

Realiteten

Morarenter

- 20 Sagsøgerne har til støtte for påstanden om tilkendelse af morarenter fremført et enkelt anbringende, hvorefter den forsinkelse, hvormed Kommissionen har ydet dem efterbetaling af skyldigt vederlag, var ulovlig.
- 21 Sagsøgerne har som begrundelse for dette anbringende anført, at de nævnte vederlag skulle have været udbetalt i 1981, og ikke i november 1988, og at Kommissionen således ikke har stillet beløbet til rådighed i over syv år og derved har skaffet sig en stor fortjeneste. De har dernæst anført, at den eneste løsning, hvorefter ret og billighed i forholdet mellem parterne opretholdes, går ud på at pålægge Kommissionen at betale renter af hovedstolen fra de enkelte forfaldsdatoer og indtil hele beløbet er betalt. De har herved henvist til Domstolens dom af 27. april 1989 (sag 271/87, Fedeli mod Parlamentet, Sml. s. 993), hvor Domstolen tilkendte sagsøgeren morarenter »således at den pågældende genetableres i den situation, som hun retmæssigt skulle have befundet sig i«. De har desuden anført, at den sammenhæng, som Domstolen i sagen Delhez m.fl. mod Kommissionen (dom af 30.9.1986, sag 264/83, Sml. s. 2749) og i fem andre parallelle sager skulle tage stilling til, adskilte sig radikalt fra sammenhængen i disse sager. De har gjort gældende, at forsinkelsen med efterbetalingen af deres vederlag er på syv år og dermed rekordhøj. Det er sagsøgernes opfattelse, at der i de foreliggende sager i alt væsentlig og i tilspidset form foreligger de samme forhold som i sagen Roumengous mod Kommissionen og de nævnte øvrige parallelle sager, hvori Domstolen tilkendte sagsøgerne morarenter af deres efterbetalte vederlag med virkning fra et tidspunkt, der lå forud for tidspunktet for Rådets vedtagelse af den relevante forordning.
- 22 Kommissionen har heroverfor anført, at der ifølge Domstolens praksis først består et krav på morarenter, når de nævnte efterbetalingers beløb kan opgøres med bestemthed og er forfaldet til betaling. Dette var i denne sag først tilfældet efter ikrafttrædelsen af Rådets forordning nr. 3294/88 af 24. oktober 1988. Kommissionen har gjort gældende, at den efter denne dato hurtigt udbetalte de skyldige beløb i medfør af denne forordning, og at den således ikke har gjort sig skyldig i nogen forsinkelse. Den har tilføjet, at Rådet på sin side opfyldte Domstolens dom af 28. juni 1988 uden forsinkelse ved at vedtage den nævnte forordning. Kommissionen har under henvisning til nævnte dom i Delhez-sagen konkluderet, at betin-

gelsene for at få tilkendt morarenter ikke er opfyldt i disse sager. Hvad angår nævnte Fedeli-sag er det Kommissionens opfattelse, at løsningen i dommen bygger på, at den pågældende institution havde begået en fejl over for den sagsøgende tjenestemand.

- 23 Det må først fastslås, 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 følger, 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 efterbetaling. På baggrund heraf har der ikke indtil nævnte dato kunnet være tale om en forsinkelse med opfyldelsen af forfaldne krav.

- 24 Disse synspunkter bekræftes af Domstolens dom af 30. september 1986 (sag 174/83, Ammann m.fl. mod Rådet, Sml. s. 2647). I nævnte sag, der blev pådømt af Domstolens plenum, fastslog Domstolen, at der kun skal betales morarenter, dersom hovedstolen lyder på et bestemt beløb, eller beløbet i det mindste kan bestemmes på grundlag af objektive fastlagte kriterier. Domstolen bemærkede, at der tilkommer Rådet et skøn, når det med hjemmel i tjenestemandsvedtægtens artikel 65 tilpasser vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte samt fastsætter justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner, hvorfor den beløbsmæssige størrelse af disse tilpasninger osv. er ganske uvis, indtil Rådet udøver de nævnte beføjelser og vedtager den omhandlede forordning. Domstolen fastslog desuden, at selv om den i en tidligere dom (nemlig dom af 6.10.1982, sag 59/81, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3329), hvori den annullerede en første retsstridig rådsforordning, havde fastslået, at Rådet ved udøvelsen af sit skøn skal tage hensyn til visse faktorer, havde den ikke fastsat de beløb, der faktisk tilkom tjenestemænd og øvrige ansatte i henhold til vedtægtens artikel 65, eller lige så lidt angivet de objektive faktorer, der finder anvendelse ved den fornødne nærmere fastsættelse af disse beløb.

- 25 Omvendt bemærkes det vedrørende den af sagsøgerne påberåbte dom af 27. april 1989 i sagen Fedeli mod Parlamentet, at hovedfordringen i den nævnte sag til forskel fra, hvad der er tilfældet i disse sager, var opgjort til et bestemt beløb, der som sådant ikke kunne anfægtes.
- 26 Det skal dernæst fastslås, at Kommissionen efter Rådets vedtagelse den 24. oktober 1988 af forordning nr. 3294/88 i november 1988 beregnede og foranstaltede efterbetaling af de vederlag, der skyldtes i medfør af denne forordning. Kommissionen sørgede således hurtigt — efter at den havde opnået vished for, at der skulle ske en sådan efterbetaling, og efter fastlæggelsen af, med hvilke beløb dette skulle ske — for at opfylde forpligtelsen til at foretage denne efterbetaling. Den kan således ikke i den forbindelse lastes for nogen forsinkelse.
- 27 Heraf følger, at sagsøgernes påstande om morarenter skal forkastes.

Tabet som følge af købekraftforringelsen

- 28 Sagsøgerne har til støtte for deres påstand om erstatning for dette tab fremført to anbringender, hvorefter der for det første har været tale om en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 64 og 65 og for det andet om en forkert opfyldelse af Domstolens dom i den nævnte sag 7/87, Kommissionen mod Rådet.
- 29 Med det første anbringende gør sagsøgerne gældende, at vedtægten, jf. navnlig dennes artikel 64 og artikel 65, stk. 2, garanterer købekraftækvivalens med hensyn til institutionernes personales vederlag, og at Kommissionen ved blot at udbetale det beløb, der fremkom ved beregningen af de ikke-udbetalte skyldige løn-dele, tilsidesatte vedtægtens artikel 64 og 65, idet efterbetalingerne skete med de nominelle beløb, der ikke giver sikkerhed for, at vederlagene har købekraftækvivalens.

- 30 Sagsøgerne har til støtte for dette synspunkt under henvisning til beregninger, der er foretaget på grundlag af indekstal fra SK, anført, at 100 000 LIT i januar 1981 havde samme købekraft som 201 180 LIT i november 1988 (på hvilken sidste dato efterbetalingen blev foretaget) eller omvendt — efter en omvendt beregning — at 100 000 LIT, der blev udbetalt i november 1988, i købekraft kun svarede til 48 500 LIT i januar 1981. De restancer, der skulle have været udbetalt til sagsøgerne i 1981, men som først kom til udbetaling i november 1988, har således tabt en del af den reelle værdi, de havde i 1981, og sagsøgerne har derved lidt et tab, der ikke overgik alle andre tjenestemænd, og er dermed blevet udsat for forskelsbehandling.
- 31 Ifølge sagsøgerne var der tale om den periode, hvor faldet i lirens værdi var størst, hvorfor de nationale myndigheder var tvunget til at indføre forskellige særlige indeks til regulering af lønninger og fordringer, der skulle betales i lire.
- 32 For så vidt angår anbringendet om, at Kommissionen ikke har opfyldt Domstolens dom af 28. juni 1988 korrekt, har sagsøgerne navnlig henvist til præmis 25 i nævnte dom, hvorefter det ifølge Domstolen er nødvendigt at tillægge de ændrede justeringskoefficienter tilbagevirkende gyldighed med henblik på at undgå, at »uligheder i tjenestemændenes købekraft, der var konstateret i tidsrum, der kan omfatte indtil flere år, aldrig [bliver] fjernet, [hvilket] ville være i strid med princippet om ligebehandling«.
- 33 Sagsøgerne har gjort gældende, at det vedtægtsmæssige princip om sikring af tjenestemændenes vederlags købekraft og vederlagens købekraftækvivalens, kun kan overholdes, såfremt der sker en udligning af ethvert tab af købekraft, hvilket ikke har været tilfældet i de foreliggende sager. Kommissionen har herved begået en fejl.
- 34 Kommissionen har heroverfor anført, at tilpasningen med tilbagevirkende gyldighed af justeringskoefficienterne, hvorved der er taget højde for pengeforringelsen, løser alle de spørgsmål, der beror på denne situation, således at der opnås dækning for de tab, der eventuelt kunne være en følge heraf. Vedtægtens artikel 64 er altså blevet overholdt i disse sager, og det samme kan siges om Domstolens dom af 28.

juni 1988, der er blevet korrekt opfyldt. Kommissionen har tilføjet, at den omstændighed, at der først kunne vedtages en første forordning den 26. november 1986, var en følge af en række usædvanlige forhold, som Kommissionen på ingen måde er ansvarlig for.

- 35 Vedrørende sagsøgernes påstand om tilkendelse af erstatning for det tab, der påstås at være en følge af købekraftforringelsen af de efterbetalinger, der blev foretaget i medfør af forordning nr. 3294/88, skal Retten først bemærke, at »en mellem en tjenestemand og hans nuværende eller tidligere institution verserende tvist... [når den] hidrører fra det ansættelsesforhold, som knytter den pågældende til institutionen, [er] omfattet af Traktatens artikel 179 og vedtægtens artikel 90 og 91« (Domstolens dom af 22.10.1975, sag 9/75, Meyer-Burckhardt mod Kommissionen, Sml. s. 1171, jf. s. 1181). Ifølge fast retspraksis må sagsøgerne for at kunne påstå sig tilkendt erstatning godtgøre, at den sagsøgte institution har begået en tjenstlig fejl, at der er faktisk opstået en bestemt og målelig skade, samt at der er årsagsforbindelse mellem den tjenstlige fejl og den påberåbte skade (jf. Rettens dom af 13.12.1990, sag T-20/89, Moritz mod Kommissionen, Sml. II, s. 769).
- 36 Retten skal henvise til, at vel fastsættes der ikke i Rådets afgørelse af 1981 en frist, inden for hvilken den i afgørelsen omhandlede femårige tilpasning skal ske, men vedtægtens artikel 65, stk. 2, hvori der fastsættes en frist på højst to måneder for afgørelsen om tilpasning af justeringskoefficienterne, skal fortolkes som udtryk for en almindelig retsgrundsætning, hvorefter afgørelser på dette område skal træffes uden ugrundet forsinkelse. Enhver ugrundet forsinkelse med udstedelsen af de regler, der danner hjemmel for tilpasningen af tjenestemændenes og de øvrige ansattes vederlag, må således anses for en tjenstlig fejl.
- 37 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en forsinkelse, og om denne er ugrundet, må der henses til, at institutionerne må råde over en efter de konkret foreliggende omstændigheder og sagens vanskelighed rimelig frist til at udforme dels deres forslag, dels deres afgørelser. Heraf følger, at der ikke generelt kan angives en frist, inden for hvilken regler som de i sagen omhandlede skal være vedtaget.

- 38 Retten skal dog i det foreliggende tilfælde bemærke, at retsgrundlaget for den femårige tilpasning 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.
- 39 Retten er endvidere af den opfattelse, 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. Denne forsinkelse kan vel delvis forklares med talrige tekniske samråd mellem Kommissionens tjenestegrene og de faglige sammenslutninger og med sagens indviklede karakter, men den skyldes desuden Rådets adfærd. En undersøgelse af de forhold, hvorunder de omhandlede regler blev vedtaget — hvorved navnlig skal fremhæves, at Kommissionen allerede i 1982 rådede over de relevante dokumenter fra SK, samt at der forløb lang tid mellem visse forberedende møder, hvorved denne del af proceduren blev forlænget — viser, at de omhandlede regler faktisk havde kunnet og derfor skulle vedtages allerede den 1. januar 1984. Den omstændighed, at en gyldig forordning først blev vedtaget i oktober 1988 efter afslutningen af en forberedende uforholdsmæssig lang og ugrundet procedure, må derfor antages at udgøre en tjenstlig fejl.
- 40 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 købekraftforringelse, der har ramt deres efterbetalte vederlag i den i sagen omhandlede periode.

- 41 Kommissionens synspunkt, hvorefter de nye justeringskoefficienter, der blev fastsat ved forordning nr. 3294/88, og som skulle have tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1981, gav dækning for de tab, der kunne være en følge af en sådan forringelse, kan omvendt ikke lægges til grund, idet der ikke herved er henset til, at sagsøgerne med flere års forsinkelse kun fik efterbetalt den nominelle værdi af de vederlag, de havde til gode.
- 42 Af det anførte følger, at sagsøgernes påstande om erstatning skal tages til følge, for så vidt som de vedrører perioden efter den 1. januar 1984. Der bør gives parterne lejlighed til efter fælles aftale på grundlag af Fællesskabets officielle statistikker nøjagtigt at opgøre det beløb, sagsøgerne skal have udbetalt. I mangel af en sådan aftale tilstiller parterne senest den 1. juni 1992 Retten de oplysninger, ved hjælp af hvilke den vil kunne fastsætte disse beløb.

Sagens omkostninger

- 43 Ifølge procesreglementet pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgte har i alt væsentligt tabt sagen og pålægges derfor at afholde sine egne omkostninger og at betale tre fjerdedele af de omkostninger, der er afholdt af sagsøgerne, der kun har tabt sagen på ét punkt.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Afdeling)

- 1) Kommissionen erstatter sagsøgerne 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) Erstatningens størrelse beregnes på grundlag af Fællesskabets officielle statistikker for købekraftens udvikling i de forskellige medlemsstater og fastsættes efter fælles aftale mellem parterne.
- 3) I mangel af en sådan aftale tilstiller parterne senest den 1. juni 1992 Retten de oplysninger, ved hjælp af hvilke den vil kunne fastsætte størrelsen af den erstatning, der skal betales.
- 4) I øvrigt frifindes sagsøgte.
- 5) Kommissionen betaler sine egne omkostninger og tre fjerdedele af sagsøgenes omkostninger.

Saggio

Yeraris

Briët

Barrington

Vesterdorf

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. februar 1992.

H. Jung

Justitssekretær

A. Saggio

Afdelingsformand