

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

F. G. JACOBS

της 7ης Νοεμβρίου 1991 *

*Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

1. Στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή ζητεί, βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, τη μερική ακύρωση του κανονισμού (Ευρατόμ, ΕΚΑΧ, ΕΟΚ) 2258/90 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουλίου 1990, για τη διόρθωση των αποδοχών και των συντάξεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και για την αναπροσαρμογή των διορθωτικών συντελεστών που εφαρμόζονται στις αποδοχές και συντάξεις των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ L 204, σ. 1). Η Επιτροπή ζητεί την ακύρωση του κανονισμού μόνο κατά το μέτρο που δεν καθορίζει ειδικό διορθωτικό συντελεστή για το προσωπικό που υπηρετεί στο Μόναχο.

πόλη αυτή απ' ό,τι στην υπόλοιπη Γερμανία (εξαιρουμένου του Βερολίνου). Στο πλαίσιο της διαδικασίας ετησίας εξετάσεως των αποδοχών, τον Ιούνιο του 1989 η Επιτροπή πρότεινε να καθοριστεί ειδικός διορθωτικός συντελεστής για το Μόναχο, πλην όμως το Συμβούλιο δεν δέχθηκε την πρόταση. Τον Ιούνιο 1990 η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο πρόταση κανονισμού που περιείχε τρία στοιχεία: α) γενική αναπροσαρμογή των αποδοχών των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων, β) προσαρμογή των διορθωτικών συντελεστών για ορισμένες χώρες και γ) καθορισμό ειδικού διορθωτικού συντελεστή για το Μόναχο. Όταν το *Conseil* εξέτασε την πρόταση αυτή φάνηκε ότι υπήρχε ειδική πλειοψηφία υπέρ των δύο πρώτων στοιχείων αλλά καμιά αντιπροσωπεία δεν υποστήριζε το τρίτο. Για τον λόγο αυτό η Επιτροπή δέχθηκε να αποχωρήσει το τρίτο στοιχείο και να το περιλάβει σε χωριστή πρόταση, η οποία δεν έγινε δεκτή από το Συμβούλιο ενώ τα δύο πρώτα στοιχεία εγκρίθηκαν υπό τη μορφή του επίδικου κανονισμού.

Το ιστορικό της διαφοράς

2. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο διαφωνούν εδώ και κάποιο διάστημα όσον αφορά την ανάγκη θεσπίσεως ειδικού διορθωτικού συντελεστή για το Μόναχο, καίτοι δέχονται ότι το κόστος ζωής είναι αισθητά υψηλότερο στην

3. Σημειωτέον επίσης ότι η παράλειψη του καθορισμού ειδικού διορθωτικού συντελεστή για το Μόναχο ώθησε πολλούς υπαλλήλους που υπηρετούν εκεί να προσφύγουν ενώπιον του Πρωτοδικείου κατά της Επιτροπής. Στην υπόθεση T-134/89, *Hettrich*, το Πρωτοδικείο απέρριψε την προσφυγή, ήδη δε εκκρεμεί αίτηση αναίρεσεως στο Δικαστήριο. Στην υπόθεση T-22/90, *Brambilla*, η διαδικασία ενώπιον του Πρωτοδικείου δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

Η εφαρμοστέα νομοθεσία και νομολογία

4. Το άρθρο 64 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως (ΚΥΚ) είναι το ακόλουθο:

«Οι αποδοχές του υπαλλήλου που εκφράζονται σε βελγικά φράγκα προσαρμόζονται βάσει ενός συντελεστού αναπροσαρμογής ανωτέρου, κατωτέρου ή ίσου προς το 100 % ανάλογα με τις συνθήκες ζωής στους διαφόρους τόπους τοποθέτησεως, μετά την αφαίρεση των υποχρεωτικών κρατήσεων που προβλέπονται στον παρόντα κανονισμό ή στους κανονισμούς εφαρμογής του.

Οι συντελεστές αυτοί ορίζονται από το Συμβούλιο προτάσει της Επιτροπής με την ειδική πλειοψηφία που προβλέπεται στην παράγραφο 2, δεύτερο εδάφιο, πρώτη περίπτωση, των άρθρων 148 της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και 118 της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας. Ο συντελεστής αναπροσαρμογής που εφαρμόζεται στις αποδοχές των υπαλλήλων που απασχολούνται στις προσωρινές έδρες των Κοινοτήτων είναι, την 1η Ιανουαρίου 1962, ίσος προς 100 %.»

5. Το άρθρο 65 του ΚΥΚ προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Το Συμβούλιο προβαίνει κατ' έτος σε εξέταση των αποδοχών των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων. Η εξέταση αυτή πραγματοποιείται τον Σεπτέμβριο βάσει κοινής εκθέσεως που υποβάλλεται από την Επιτροπή, η οποία στηρίζεται σε ένα κοινό δείκτη που καθορίζεται από τη Στατιστική Υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε συμφωνία με τις εθνικές στατιστικές υπηρεσίες των κρατών μελών. Για τον καθορισμό του δείκτη αυτού λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση κάθε χώρας των Κοινοτήτων κατά την 1η Ιουλίου.

Κατά τη διάρκεια της εξετάσεως αυτής, το Συμβούλιο μελετά, αν αρμόζει να προβεί σε αναπροσαρμογή των αποδοχών στο πλαίσιο της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής των Κοινοτήτων. Λαμβάνονται ιδίως υπόψη η ενδεχόμενη αύξηση των μισθών στις δημόσιες υπηρεσίες και οι ανάγκες προσλήψεων.

2. Σε περίπτωση ουσιαδούς μεταβολής του κόστους ζωής, το Συμβούλιο αποφασίζει εντός προθεσμίας 2 μηνών κατ' ανώτατο όριο μέτρα για την προσαρμογή των συντελεστών αναπροσαρμογής και κατά περίπτωση για τα αναδρομικά τους αποτελέσματα.

3. Για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου το Συμβούλιο αποφασίζει προτάσει της Επιτροπής, με την ειδική πλειοψηφία που προβλέπεται στα άρθρα 148, παράγραφος 2, εδάφιο δεύτερο, πρώτη περίπτωση, της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας.»

6. Το σημείο II.1.1 του παραρτήματος της αποφάσεως του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1981, περί τροποποίησης της μεθόδου αναπροσαρμογής των αποδοχών των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων (81/1061/Ευρατόμ, ΕΚΑΧ, ΕΟΚ) (ΕΕ L 386, σ. 6) ορίζει τα ακόλουθα:

«*Εξέλιξη του κόστους ζωής*

Η Στατιστική Υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθορίζει, σε συμφωνία με τις εθνικές στατιστικές υπηρεσίες των κρατών μελών, τους κοινούς δείκτες προκειμένου να υπολογι-

στεί η εξέλιξη της αύξησης των τιμών που υφίστανται οι υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στους διάφορους τόπους τοποθέτησής τους και να ενημερωθούν έτσι οι κατά χώρα συντελεστές αναπροσαρμογής του άρθρου 64 του ΚΥΚ.

Η Στατιστική Υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ελέγχει ανά πενταετία, σε συμφωνία με τις στατιστικές υπηρεσίες των κρατών μελών, αν οι σχέσεις μεταξύ των συντελεστών αναπροσαρμογής καθορίζουν σωστά την αγοραστική ισοδυναμία μεταξύ των αποδοχών που καταβάλλονται στο προσωπικό που έχει τοποθετηθεί στις πρωτεύουσες των κρατών μελών.

Η Στατιστική Υπηρεσία προβαίνει επίσης στον έλεγχο αυτό, όσον αφορά άλλες πόλεις όπου έχουν τοποθετηθεί υπάλληλοι, όταν βάσει αντικειμενικών στοιχείων φαίνεται ότι υπάρχει κίνδυνος σημαντικών στρεβλώσεων σε σχέση με τα στοιχεία που διαπιστώνονται στην πρωτεύουσα της χώρας. »

7. Οι διατάξεις των άρθρων 64 και 65 του κανονισμού αποτέλεσαν το αντικείμενο σημαντικού αριθμού ένδικων διαφορών. Το Δικαστήριο περιέγραψε τη σχέση μεταξύ των δύο διατάξεων στην υπόθεση 194/80, Benassi κατά Επιτροπής (Συλλογή 1981, σ. 2815), ως εξής:

« (...) ο αναφερόμενος στο άρθρο 64 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως συντελεστής αναπροσαρμογής αποβλέπει στη διασφάλιση σε όλους τους υπαλλήλους αποδοχών που να έχουν την ίδια αγοραστική δύναμη, ανεξαρτήτως τόπου υπηρεσίας. Αντιθέτως, ο αναφερόμενος στο άρθρο 65 συντελεστής αναπροσαρμογής εμφανίζεται ως μέσο, το οποίο διαθέτει το Συμβούλιο για να προβαίνει στην αναπροσαρμογή των αποδοχών όλων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων. »

8. Η έννοια του όρου « τόπος τοποθέτησεως » από το άρθρο 64 διευκρινίστηκε με σειρά αποφάσεων που εκδόθηκαν το 1982. Στην υπόθεση 158/79 π.χ., Roumengous Carpentier κατά Επιτροπής (Συλλογή 1982, σ. 4379), το Δικαστήριο έκρινε ότι:

« (...) για να τηρηθεί ο κανόνας του άρθρου 64 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως, σύμφωνα με τον οποίο πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι συνθήκες ζωής στους διαφόρους « τόπους υπηρεσίας », η έκφραση αυτή πρέπει να νοηθεί ότι αναφέρεται όχι μόνο στις πρωτεύουσες των κρατών μελών, αλλά και στους ακριβείς τόπους όπου ασκεί τη δραστηριότητά του ένας αρκετά σημαντικός αριθμός μονίμων και μη μονίμων υπαλλήλων των Κοινοτήτων. »

Με αυτή τη σειρά αποφάσεων το Δικαστήριο έκρινε ότι τα κοινοτικά όργανα όφειλαν να καθορίσουν ειδικό διορθωτικό συντελεστή για το προσωπικό που εργάζεται στο Κοινό Κέντρο Ερευνών στην Ispra, στην επαρχία Varese, όπου το κόστος ζωής ήταν υψηλότερο κατά 2,76 % από ό,τι στη Ρώμη.

Το αντικείμενο της προσφυγής

9. Πριν ασχοληθώ με την ουσία της υποθέσεως θεωρώ αναγκαίο να εξετάσω ένα προκαταρκτικό ζήτημα που έθεσε το Συμβούλιο σχετικά με τη φύση της προσβαλλομένης πράξεως. Το Συμβούλιο επικρίνει την Επιτροπή για το ότι ζητεί την ακύρωση του κανονισμού 2258/90 κατά το μέτρο στο οποίο δεν καθορίζει ειδικό διορθωτικό συντελεστή για το Μόναχο. Το Συμβούλιο παρατηρεί ότι, η αρχική πρόταση της Επιτροπής περιελάμβανε μεν ειδικό διορθωτικό συντελεστή για το Μόναχο πλην όμως το κεφάλαιο αυτό της προτάσεως αποχωρίστηκε κατά τη διάρκεια

της διαδικασίας ψηφίσεως του κανονισμού και υπερβλήθη ως χωριστή πρόταση. Ο διαχωρισμός αυτός έγινε διότι φάνηκε ότι διαφορετικά υπήρχε κίνδυνος να απορριφθεί ολόκληρη η πρόταση. Κατά το Συμβούλιο η προσφυγή ακυρώσεως έπρεπε να στρέφεται κατά της αποφάσεως με την οποία απορρίφθηκε η χωριστή πρόταση σχετικά με τον διορθωτικό συντελεστή για το Μόναχο και όχι κατά του κανονισμού που εκδόθηκε τελικά. Για να στηρίξει τον ισχυρισμό του, το Συμβούλιο επικαλείται τα πρακτικά της 1423ης συνόδου του που αναφέρονται σαφώς σε δύο χωριστές προτάσεις. Το Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι το προβαλλόμενο ελάττωμα όσον αφορά την οριοθέτηση του αντικείμενου της δίκης δεν καθιστά την προσφυγή απαράδεκτη, φρονεί όμως ότι πρέπει να διορθωθεί για « τυπικούς λόγους ».

10. Δεν θα ασχοληθώ πολύ με την ένσταση αυτή του Συμβουλίου. Είναι σαφές ότι η πρόταση της Επιτροπής που κατέληξε στην έκδοση του κανονισμού 2258/90, προέβλεπε τον καθορισμό ειδικού διορθωτικού συντελεστή για το Μόναχο, όταν δε ολοκληρώθηκε η διαδικασία ψηφίσεως του κανονισμού το κεφάλαιο αυτό της προτάσεως είχε εξαφανιστεί χωρίς να αφήσει ίχνη. Το χρονικό σημείο κατά το οποίο και οι λόγοι για τους οποίους απαλείφθηκε από την πρόταση κανονισμού η αναφορά σε ειδικό διορθωτικό συντελεστή για το Μόναχο δεν επηρεάζει καθόλου το ζήτημα που άγεται ενώπιον του Δικαστηρίου και λίγο ενδιαφέρει το αν η προσφυγή ακυρώσεως στρέφεται κατά της παραλείψεως του καθορισμού του εν λόγω διορθωτικού συντελεστή με τον εκδοθέντα κανονισμό ή της παραλείψεως του καθορισμού του με χωριστή πράξη. Το μόνο ζήτημα που τίθεται στο Δικαστήριο είναι αν, κατόπιν της προτάσεως της Επιτροπής, το

Συμβούλιο ήταν υποχρεωμένο να καθορίσει ειδικό διορθωτικό συντελεστή για το Μόναχο.

11. Θα παρατηρήσω ότι το Συμβούλιο δεν προβάλλει ένσταση για το ότι η Επιτροπή άσκησε την προσφυγή ακυρώσεως του άρθρου 173 της Συνθήκης καίτοι αυτή αφορά παράλειψη του Συμβουλίου για την οποία και θα παρίστατο ενδεχομένως πλέον ενδεδειγμένη η προσφυγή βάσει του άρθρου 175. Νομίζω ότι ορθώς η διαδικασία κινήθηκε βάσει του άρθρου 173. Η διαδικασία βάσει του άρθρου 175 που μπορεί να κινηθεί μόνο αφού το συγκεκριμένο όργανο κληθεί να ενεργήσει και παραλείπει να λάβει θέση, δεν θα ήταν η κατάλληλη στην περίπτωση αυτή διότι εδώ το Συμβούλιο ενήργησε μεν αλλά υποστηρίζεται ότι ενήργησε παράνομα παραλείποντας να εγκρίνει ένα κεφάλαιο από την πρόταση της Επιτροπής. Σ' αυτή την περίπτωση καίτοι μπορεί να φανεί ασυνήθιστο το αίτημα της ακυρώσεως κανονισμού καθόσον παραλείπει συγκεκριμένη διάταξη, οποιαδήποτε ένσταση θα είχε μόνο τυπικό χαρακτήρα: στην ουσία το ζήτημα είναι το ίδιο είτε ο κανονισμός είναι παράνομος διότι περιλαμβάνει συγκεκριμένη διάταξη είτε διότι την παραλείπει. Εν προκειμένω υποστηρίζεται ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός που εφαρμόζεται σε όλους τους υπαλλήλους των Κοινοτήτων εισάγει δυσμενή διάκριση εις βάρος αυτών που υπηρετούν στο Μόναχο. Λίγο ενδιαφέρει το αν η διάκριση οφείλεται σε συγκεκριμένη διάταξη ή στην έλλειψη συγκεκριμένης διατάξεως: νομίζω ότι και στις δύο περιπτώσεις μπορεί να προσβληθεί ο κανονισμός. Γι' αυτό τον λόγο νομίζω ότι το Δικαστήριο μπορεί να κάνει δεκτή την προσφυγή βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης και εάν την κρίνει βάσιμη να κηρύξει άκυρο τον κανονισμό κατά το μέτρο που δεν περιλαμβάνει την επίδικη διάταξη. Εξάλλου η ακύρωση μιας πράξεως κατά το μέτρο που δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένη διάταξη δεν αποτελεί τίποτα νέο: βλ. π.χ. την υπό-

θεση 346/85, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 5197).

Το Συμβούλιο δέχεται ρητά την ανάλυση αυτή.

Η ουσία της υποθέσεως

12. Η Επιτροπή προβάλλει τέσσερις χωριστούς λόγους ακυρώσεως: α) παράβαση του άρθρου 64 του ΚΥΚ, β) παράβαση της υποχρέωσης αιτιολογίας, γ) παραβίαση των κανόνων που θέσπισε για τη λειτουργία του το ίδιο το Συμβούλιο και δ) παραβίαση της γενικής αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

13. Δεδομένου ότι το άρθρο 64 στηρίζεται στην αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων (ο στόχος του είναι να εξασφαλισθεί ότι οι αποδοχές των υπαλλήλων θα έχουν την ίδια αγοραστική δύναμη ανεξαρτήτως του τόπου υπηρεσίας), εύλογο παρίσταται να εξεταστούν μαζί ο πρώτος και ο τέταρτος λόγος ακυρώσεως.

14. Η Επιτροπή συνάγει από τις προαναφερθείσες διατάξεις και από την προαναφερθείσα νομολογία (παράγραφοι 4 έως 8) ότι για να θεωρηθεί αναγκαίος ο καθορισμός ειδικού διορθωτικού συντελεστή για έναν τόπο υπηρεσίας εκτός της πρωτεύουσας πρέπει να συντρέχουν δύο προϋποθέσεις:

α) πρέπει να υπηρετεί στον τόπο αυτό αρκετά σημαντικός αριθμός μονίμων και λοιπών υπαλλήλων των Κοινοτήτων·

β) (σε δική μου παράφραση) πρέπει να υπάρχει σημαντική διαφορά ως προς το κόστος ζωής.

15. Οι διάδικοι συμφωνούν εξάλλου ως προς το ότι εν προκειμένω εμφανίζεται το δεύτερο από τα δύο κριτήρια. Πράγματι στο σημείο αυτό δεν υπάρχουν περιθώρια αντιδικίας. Οι μελέτες των τιμών που πραγματοποίησε η Στατιστική Υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε συνεργασία με την Υπηρεσία Statistisches Bundesamt έδειξαν ότι, στο τέλος του 1987 το κόστος ζωής ήταν στο Μόναχο κατά 8 % υψηλότερο απ' ό,τι στη Βόννη που ήταν τότε και για όλη την κρίσιμη περίοδο πρωτεύουσα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι καθορίστηκε πρόσφατα ειδικός διορθωτικός συντελεστής για το Culham (συντελεστής 99,3 αντί του 103,9 που ισχύει για το Λονδίνο) και για το Βερολίνο (συντελεστής 109 αντί 99,3 που ισχύει για τη Βόννη). Επιπλέον με την απόφαση Roumenegous Carpentier και τις παρεμφερείς αποφάσεις το Δικαστήριο έκρινε ότι η διαφορά κατά 2,76 % αρκεί να δικαιολογήσει τον καθορισμό ειδικού διορθωτικού συντελεστή. Το γεγονός ότι το Δικαστήριο αναφέρθηκε στην υπόθεση εκείνη στο άρθρο 65, παράγραφος 2 του Κανονισμού Υπηρεσιακής Καταστάσεως και όχι όπως θα περίμενε κανείς στο άρθρο 64 δεν ασκεί επιρροή.

16. Η αντιδικία μεταξύ των διαδίκων επικεντρώνεται στην εφαρμογή του πρώτου από τα δύο προαναφερθέντα κριτήρια ότι δηλαδή για να θεωρηθεί αναγκαίος ο καθορισμός ειδικού διορθωτικού συντελεστή για ένα τόπο πρέπει να υπηρετεί εκεί αρκετά σημαντικός αριθμός υπαλλήλων ή λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων. Αμφότεροι οι διάδικοι αναφέρονται στη διοικητική πρακτική να θεωρείται δηλαδή η παρουσία 50 μονίμων ή λοιπών υπαλλήλων αρκετή για να δικαιολογήσει τον καθορισμό ειδικού διορθωτικού συντελεστή. Στο εξής θα ονομάζω την πρακτική αυτή ως ο « κανόνας των 50 ατόμων ». Στην υπό κρίση υπόθεση και κατά την κρίσιμη περίοδο υπηρετούσαν στο Μόναχο μόνο 16 μόνιμοι και λοιποί υπάλληλοι των Κοινοτήτων, πλην όμως η Επιτροπή έκρινε δικαιολογημένο τον καθορισμό ειδικού

διορθωτικού συντελεστή για το Μόναχο διότι θα εφαρμόζονταν και στους 100 περίπου εκπαιδευτικούς του Ευρωπαϊκού Σχολείου στο Μόναχο. Καίτοι οι εκπαιδευτικοί αυτοί δεν είναι υπάλληλοι των Κοινοτήτων, οι αποδοχές τους προσαρμόζονται βάσει του διορθωτικού συντελεστή που ισχύει για τους υπαλλήλους, σύμφωνα με απόφαση του Ανωτάτου Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Σχολείων. Η Επιτροπή αναφέρει επίσης το προσωπικό του Ευρωπαϊκού Γραφείου Σημάτων. Οι αποδοχές τους δεν προσαρμόζονται βάσει του διορθωτικού συντελεστή που καθορίζεται για τους υπαλλήλους της Κοινότητας, η Επιτροπή όμως φρονεί ότι ορθώς κατατάσσονται στον πληθυσμό που λαμβάνεται υπόψη κατά τις στατιστικές, διότι οι καταναλωτικές συνήθειές τους είναι παραπλήσιες με τις συνήθειες των κοινωτικών υπαλλήλων και κατ' αυτό τον τρόπο εξασφαλίζουν τη συγκρότηση αρκετά σημαντικού δείγματος ατόμων που παρουσιάζουν τα κατάλληλα χαρακτηριστικά ως προς το εισόδημα ώστε να καθιστούν δυνατή τη διεξαγωγή έρευνας ως προς το κόστος ζωής.

17. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι ο κανόνας των 50 ατόμων ουδέποτε θεωρήθηκε ως απαρέγκλιτος νομικός κανόνας. Κατά την άποψή της πρέπει να σταθμιστεί αφενός το δικαίωμα κάθε υπαλλήλου να λαμβάνει τις ίδιες αποδοχές ανεξαρτήτως του τόπου υπηρεσίας του και αφετέρου η δαπάνη και η ενόχληση που συνεπάγονται οι έρευνες των τιμών προκειμένου να αποδειχθεί αν το κόστος ζωής σε ένα συγκεκριμένο τόπο υπηρεσίας είναι αισθητά υψηλότερο από την πρωτεύουσα. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι τα δύο κριτήρια — δηλαδή ο αριθμός των προσώπων που υπηρετούν σ' ένα συγκεκριμένο τόπο και το μέτρο κατά το οποίο το κόστος ζωής στον τόπο αυτό υπερβαίνει το κόστος ζωής στην πρωτεύουσα — πρέπει να εξετάζονται από κοινού. Μια ιδιαίτερα σημαντική διαφορά ως προς αυτό το σημείο δικαιολογεί τον καθορισμό ειδικού

συντελεστή καιτοι αφορά λιγότερους από 50 υπαλλήλους ή λοιπό προσωπικό των Κοινοτήτων (τουλάχιστον οσάκις ο διορθωτικός συντελεστής εφαρμόζεται και σε άλλα πρόσωπα, όπως οι εκπαιδευτικοί του Ευρωπαϊκού Σχολείου, οπότε ο συνολικός αριθμός των ενδιαφερομένων προσώπων υπερβαίνει το όριο των 50): αντιθέτως ο καθορισμός ειδικού διορθωτικού συντελεστή δικαιολογείται στην περίπτωση όπου η διαφορά του κόστους ζωής είναι μεν λιγότερο σημαντική αλλά ο αριθμός των προσώπων που υπηρετούν εκεί είναι πολύ μεγάλος.

18. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι καίτοι ο κανόνας των 50 ατόμων ουδέποτε καθιερώθηκε ως νομικός κανόνας, δεν παύει να αποτελεί πρακτική που ακολουθούν και τα δύο όργανα, μάλιστα δε η Επιτροπή τον επικαλέστηκε όταν απέρριψε τις διοικητικές ενστάσεις υπαλλήλων που υπηρετούσαν στο Μόναχο. Κατά το Συμβούλιο, η Επιτροπή δεν παρουσίασε κανένα καίριο επιχειρήμα που να δικαιολογεί εν προκειμένω την παρέκκλιση από την καθιερωμένη πρακτική. Συγκεκριμένα το Συμβούλιο αμφισβητεί ότι μπορούν να ληφθούν υπόψη οι εκπαιδευτικοί του Ευρωπαϊκού Σχολείου του Μονάχου προκειμένου να καλυφθεί το όριο των 50 ατόμων, διότι δεν είναι υπάλληλοι της Κοινότητας. Το Συμβούλιο δέχεται ότι το άρθρο 64 του ΚΥΚ στηρίζεται στην αρχή της ίσης μεταχείρισης εφόσον στόχος του είναι να εξασφαλιστεί ότι οι υπάλληλοι και το λοιπό προσωπικό των Κοινοτήτων θα έχουν την ίδια αγοραστική δύναμη ανεξαρτήτως του τόπου υπηρεσίας τους. Το Συμβούλιο διερωτάται πάντως αν είναι δυνατόν να εξασφαλιστεί τέλεια ισότητα μεταχειρίσεως στον τομέα αυτό. Παραθέτοντας μια φράση από τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Carotorti στην υπόθεση Roumengous Carpentier και στις συναφείς υποθέσεις (Συλλογή 1982, σ. 4379, 4412, 4413), υποστηρίζει ότι ο κοινοτικός νομοθέτης οφείλει απλώς να εξασφαλίσει « μια ορθολο-

γική και ουσιαστική αντιστοιχία ανεχόμενος ενδεχόμενες διαφορές μικρής σημασίας ».

19. Η άποψή μου επί των ζητημάτων αυτών είναι τούτη: πρώτον, αν ο κανόνας των 50 ατόμων αποτελεί έγκυρο κριτήριο δεν νομίζω ότι τηρούνταν εν προκειμένω, δεδομένου ότι κατά την κρίσιμη περίοδο υπηρετούσαν στο Μόναχο μόνο 16 υπάλληλοι των Κοινοτήτων. Αντίθετα με την άποψη της Επιτροπής δεν βλέπω πώς μπορούν να συνυπολογιστούν για την εφαρμογή του κανόνα αυτού οι εκπαιδευτικοί του Ευρωπαϊκού Σχολείου του Μονάχου. Ίσως, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, υπάγονται έμμεσα στον διορθωτικό συντελεστή που καθορίζεται για τους υπαλλήλους και το λοιπό προσωπικό των Κοινοτήτων που υπηρετούν στο Μόναχο, βάσει των νομικών πράξεων που διέπουν τις συνθήκες εργασίας τους. Το ζήτημα είναι όμως ότι δεν είναι υπάλληλοι των Κοινοτήτων. Ενώ μπορούμε να βρούμε επιχειρήματα προκειμένου να θεωρήσουμε από ορισμένες σκοπιές τους εκπαιδευτικούς των Ευρωπαϊκών Σχολείων των Βρυξελλών και του Λουξεμβούργου ως υπαλλήλους των Κοινοτήτων, δεδομένου ότι τα σχολεία αυτά δημιουργήθηκαν για να εξυπηρετήσουν τα τέκνα του προσωπικού των Κοινοτήτων, δεν ισχύει το ίδιο για το σχολείο του Μονάχου που δεν μπορεί να δημιουργήθηκε για να εξυπηρετήσει τα τέκνα των 16 μονίμων και λοιπών υπαλλήλων των Κοινοτήτων που υπηρετούν στο Μόναχο.

20. Η Επιτροπή επικαλείται επίσης την παρουσία στο Μόναχο προσωπικού του Ευρωπαϊκού Γραφείου Σημάτων διότι οι αποδοχές και οι καταναλωτικές συνήθειές τους είναι όμοιες με των υπαλλήλων της Κοινότητας. Κατ' αυτό τον τρόπο εξασφαλίζεται η συγκρότηση στο Μόναχο μιας αρκετά ευρείας στατιστικής ομάδας πληθυσμού ώστε να καθίσταται

δυνατός ο ακριβής υπολογισμός του κόστους ζωής των υπαλλήλων της Κοινότητας. Ούτε αυτό το επιχειρήμα μου φαίνεται λυσιτελές. Αν ο κανόνας των 50 ατόμων αποτελεί έγκυρο κριτήριο είναι διότι η διοικητική δαπάνη της μετρήσεως του κόστους ζωής σ' ένα συγκεκριμένο τόπο δεν θα δικαιολογείτο αν εμπλέκονταν λιγότερα από 50 άτομα. Ο κανόνας δεν καθιερώθηκε διότι είναι στατιστικώς αδύνατο να μετρηθεί με ακρίβεια το κόστος ζωής σ' ένα τόπο όπου υπηρετούν λιγότεροι από 50 διεθνείς υπάλληλοι. Αυτό επιρρωννύεται από το στοιχείο ότι, όπως προγραμμαμίζει και η Επιτροπή, καθορίζονται διορθωτικοί συντελεστές για πόλεις τρίτων χωρών όπου υπηρετούν πολύ λίγοι υπάλληλοι των Κοινοτήτων. Οι πόλεις αυτές δεν είναι όλες έδρες διεθνούς οργανισμού με αρκετούς υπαλλήλους ώστε να παρέχουν ακριβή στοιχεία συγκρίσεως.

21. Καίτοι η Επιτροπή προσπάθησε να συμβιάσει τη στάση της όσον αφορά το Μόναχο με τον κανόνα των 50 ατόμων, το πραγματικό ζήτημα είναι κατά τη γνώμη μου το κύρος του κανόνα αυτού.

22. Η Επιτροπή συνήγαγε τον κανόνα αυτό (και το Συμβούλιο τον δέχτηκε) από την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Roumenegous Carpentier και τις συναφείς υποθέσεις. Υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο έκρινε τότε ότι η έκφραση « τόπος υπηρεσίας » από το άρθρο 64 του ΚΥΚ πρέπει να νοηθεί ότι αναφέρεται « όχι μόνο στις πρωτεύουσες των κρατών μελών αλλά και στους ακριβείς τόπους όπου ασκεί τη δραστηριότητά του ένας αρκετά σημαντικός αριθμός μονίμων και μη μονίμων υπαλλήλων των Κοινοτήτων ». Καίτοι ο κανόνας αυτός εφαρμόζεται από την Επιτροπή

και το Συμβούλιο εδώ και 10 χρόνια περίπου και έχει προβληθεί ως αιτιολογία για την απόρριψη των διοικητικών ενστάσεων ορισμένων υπαλλήλων, δεν νομίζω ότι μπορεί να θεωρηθεί ότι δεσμεύει τον κοινοτικό νομοθέτη καθ' οιονδήποτε τρόπο. Αποτελεί απλώς μια πρακτική από την οποία τα όργανα μπορούν, ή μάλιστα οφείλουν, να αποκλίνουν αν το απαιτούν οι συνθήκες.

γείται ο κανόνας των 50 ατόμων σε περιπτώσεις όπου καταλήγει σε σημαντική ανισότητα. Η άποψη ότι το δικαίωμα του κάθε υπαλλήλου να επικαλεστεί την αρχή της ίσης μεταχείρισης εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι υφίσταται δυσμενή διάκριση μαζί με 49 τουλάχιστον άλλους υπαλλήλους μου φαίνεται προφανώς αστήριχτη.

23. Είναι αλήθεια ότι το Δικαστήριο έκρινε ενίοτε ότι οσάκις τα όργανα θεσπίζουν εσωτερικές οδηγίες που διέπουν τη διοικητική πρακτική τους σε θέματα προσωπικού, δεν μπορούν να παρεκκλίνουν χωρίς να αιτιολογήσουν ειδικώς την παρέκκλιση: βλ. π.χ. υπόθεση 190/82, *Blomefield* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1983, σ. 3981, 3993). Το Δικαστήριο εξήγησε όμως την κρίση του με τη σκέψη ότι στην αντίθετη περίπτωση παραβιάζεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης. Εν προκειμένω το ζήτημα είναι αν η εφαρμογή του επίδικου κανόνα παραβιάζει την αρχή αυτή. Το σπουδαιότερο είναι δε, όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση *Blomefield*, ότι οι οδηγίες του είδους αυτού δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις του ΚΥΚ.

25. Βεβαίως στην υπόθεση *Roumengous Carpentier* το Δικαστήριο υπέδειξε ότι ο καθορισμός ειδικού διορθωτικού συντελεστή απαιτείται μόνο για τους τόπους όπου υπηρετεί αρκετά σημαντικός αριθμός ατόμων. Δεν νομίζω όμως ότι το Δικαστήριο είχε την πρόθεση να θέσει κάποιο απαρέγκλιτο κανόνα και να θέσει τις βάσεις για μια πρακτική αυτομάτου καθορισμού ειδικού διορθωτικού συντελεστή για τους τόπους όπου υπηρετούν τουλάχιστον 50 υπάλληλοι, οσάκις υπάρχει αισθητή διαφορά ως προς το κόστος ζωής και αυτόματου αποκλεισμού ενός τέτοιου συντελεστή για τους τόπους όπου εργάζονται λιγότεροι των 50 υπάλληλοι ακόμα και αν η διαφορά ως προς το κόστος ζωής είναι πράγματι σημαντική. Επιπλέον νομίζω ότι όταν ο γενικός εισαγγελέας *Carotorti* έκανε λόγο για « ουσιαστική και λογική αντιστοιχία των αποδοχών, ανεχόμενος ενδεχόμενες διαφορές μικρής σημασίας », εννοούσε ότι ορισμένοι υπάλληλοι είναι δυνατόν να υποστούν κατάφωρη δυσμενή διάκριση σε ορισμένους τόπους εφόσον είναι ολιγάριθμοι. Εννοούσε απλώς ότι οι ασήμαντες διακυμάνσεις του κόστους ζωής μπορούν να μη ληφθούν υπόψη για την εφαρμογή του άρθρου 64 του ΚΥΚ χωρίς αυτό να συνιστά παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης' όπως παρατηρεί στο ίδιο χωρίο, ο σκοπός του κοινοτικού νομοθέτη δεν είναι να εξασφαλίσει την « απόλυτη ισότητα των αποδοχών ». Εξάλλου θεώρησε, όπως και το Δικαστήριο (σκέψη 22 της αποφάσεως) ότι η διαφορά κατά 2,76 % που είχε διαπιστωθεί στην υπόθεση εκείνη ήταν σημαντική. Νομίζω ότι ενώ μπορούμε μεν να αγνοήσουμε μια σχετικά

24. Είναι, νομίζω, σαφές ότι τουλάχιστον υπό ορισμένες συνθήκες η εφαρμογή του κανόνα των 50 ατόμων θα συνιστούσε παραβίαση της αρχής της ισότητας. Όπως έκρινε σαφώς το Δικαστήριο με την απόφαση *Benassi*, το άρθρο 64 του ΚΥΚ στηρίζεται στην αρχή αυτή. Ο σκοπός του είναι να εξασφαλιστεί ότι οι πραγματικές αποδοχές των κοινοτικών υπαλλήλων δεν θα διαφέρουν αναλόγως του τόπου υπηρεσίας. Αν όμως αυτή είναι η βάση στην οποία στηρίζεται το άρθρο 64 τότε πώς δικαιολο-

μικρή διαφορά όταν εμπλέκεται πολύ μικρός αριθμός προσώπων υπάρχει πάντα ένα σημείο από το οποίο η διαφορά είναι τόσο μεγάλη ώστε δεν μπορεί να αγνοηθεί, ανεξαρτήτως του αριθμού των εμπλεκόμενων προσώπων.

όμως χάνουν την αξία τους όταν γνωρίζουμε ότι υπάρχει μεγάλη διαφορά ως προς το κόστος ζωής.

Συμπέρασμα

26. Εν προκειμένω είναι σαφές ότι το κόστος ζωής ήταν κατά 8 % υψηλότερο στο Μόναχο από τη Βόννη. Η συνέπεια είναι ότι οι 16 υπάλληλοι που υπηρετούσαν στο Μόναχο βρίσκονταν σε θέση μειονεκτικότερη κατά 8 % ως προς την αγοραστική δύναμη, από τους υπαλλήλους που υπηρετούσαν στη Βόννη, στις Βρυξέλλες, στο Λουξεμβούργο ή σε οποιοδήποτε άλλο τόπο για τον οποίο είχε καθορισθεί ειδικός διορθωτικός συντελεστής. Λόγω του μεγέθους της διαφοράς αυτής νομίζω ότι το Συμβούλιο ήταν υποχρεωμένο να μην αφήσει αυτούς τους 16 υπαλλήλους να υφίστανται σημαντική διάκριση, αλλά να καθορίσει ειδικό διορθωτικό συντελεστή για το Μόναχο. Τα επιχειρήματα σχετικά με τη δυσανάλογη διοικητική δαπάνη που συνεπάγεται η πραγματοποίηση μελετών ως προς το κόστος ζωής για σχετικά μικρό αριθμό ατόμων έχουν μεν κάποια βαρύτητα υπό ομαλές συνθήκες πλην

27. Για όλους τους λόγους αυτούς πρέπει να γίνει δεκτή η προσφυγή της Επιτροπής χωρίς να χρειάζεται να εξεταστούν ο δεύτερος και ο τρίτος λόγος ακυρώσεως και να ακυρωθεί ο επίδικος κανονισμός κατά το μέτρο που δεν καθορίζει ειδικό διορθωτικό συντελεστή για το Μόναχο. Νομίζω ότι το αίτημα να οριστεί ότι οι διατάξεις του κανονισμού θα εξακολουθούν να παράγουν αποτελέσματα μέχρις ότου εκδοθεί νέος κανονισμός είναι περιττό. Αν το Δικαστήριο ακυρώσει τον κανονισμό κατά το μέτρο που δεν περιέχει συγκεκριμένη διάταξη, οι υπάρχουσες διατάξεις του θα συνεχίσουν λογικά να παράγουν αποτελέσματα εν πάση περιπτώσει. Θα παρατηρήσω τέλος ότι, αφού κανένας διάδικος δεν ζήτησε την απόδοση των δικαστικών εξόδων του, καθένας πρέπει να φέρει τα δικά του έξοδα.

28. Κατά συνέπεια προτείνω στο Δικαστήριο:

« 1) Να ακυρώσει τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2258/90 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουλίου 1990, για τη διόρθωση των αποδοχών και των συντάξεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και την αναπροσαρμογή των διορθωτικών συντελεστών που εφαρμόζονται στις αποδοχές και στις συντάξεις αυτές κατά το μέτρο που δεν καθορίζει ειδικό διορθωτικό συντελεστή για τις αποδοχές του προσωπικού που υπηρετεί στο Μόναχο.

2) Να ορίσει ότι κάθε διάδικος θα φέρει τα δικαστικά του έξοδα. »