

In de zaak 70-74,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door J.-P. Delahousse, hoofdadviseur bij de juridische dienst van de Commissie, en G. Campogrande, lid van de juridische dienst van de Commissie, als gemachtigden, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij P. Lamoureux, juridisch adviseur van de Commissie, 4, boulevard Royal,

verzoekster,

tegen

RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door J.-L. Dewost, Directeur-generaal van de juridische dienst van de Raad, bijgestaan door A. Sacchetti, adviseur bij de juridische dienst van de Raad, en domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. N. van den Houten, Directeur-generaal van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, 2, place de Metz,

verweerder,

betreffende verzoek tot nietigverklaring van het besluit van de Raad van 22 en 23 juli 1974, waarbij elke heraanpassing van de bezoldigingen en pensioenen der ambtenaren van de Europese Gemeenschappen werd afgewezen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, J. Mertens de Wilmars (rapporteur) en A. J. Mackenzie Stuart, Kamerpresidenten, A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore, H. Kutscher, M. Sørensen, A. O'Keefe, Rechter,

Advocaat-Generaal: G. Reischl

Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de feiten en de tijdens de schriftelijke behandeling door partijen voorgedragen argumenten kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en procesverloop

1. Artikel 65, lid 1, van het Statuut van de ambtenaren bepaalt dat de Raad jaarlijks, op de grondslag van een rapport van de Commissie een onderzoek instelt naar het bezoldigingspeil van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen en daarbij nagaat of het in het kader van de economische en sociale politiek van de Gemeenschappen aangewezen is deze bezoldigingen aan te passen. Eventuele verhogingen van de salarissen van het overheidspersoneel en de behoefte tot aanwerving van personeel worden in het bijzonder in aanmerking genomen. Volgens lid 2 dezer bepaling beslist de Raad bij aanzienlijke wijziging van de kosten van levensonderhoud binnen een termijn van ten hoogste twee maanden, welke maatregelen tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënten dienen te worden getroffen en, zo nodig, of dit met terugwerkende kracht dient te geschieden.

Bij dit jaarlijks onderzoek wordt niet alleen rekening gehouden met de stijging van de kosten van levensonderhoud, maar ook met de ontwikkeling van de koopkracht in de Gemeenschap, ten einde de ambtenaren niet slechts het behoud van de koopkracht van hun bezoldigingen te waarborgen, doch ook een reële salarisverhoging overeenkomstig de algemene verhoging van de levensstandaard in de Gemeenschap. Daar de vaststelling van de in aanmerking te nemen criteria, bij ontbreken van een vaste pa-

rameter voor de ontwikkeling van de koopkracht, elk jaar tot discussies en moeilijkheden aanleiding gaf, nam de Raad tijdens zijn 192^e zitting van 20 en 21 maart 1972 een besluit waarbij hij zich verbond voor een proefperiode van drie jaar, lopende van 1 juli 1972 tot en met 30 juni 1975, het peil van de verhoging van de ambtenarensalarissen vast te stellen binnen de grenzen van twee indicatoren voor de ontwikkeling van de ambtenarensalarissen in de Lid-Staten:

- een zogenaamde „specifieke” indicator, welke voor een bepaalde representatieve groep ambtenaren de gemiddelde nominale salarisontwikkeling in verband met de stijging van de kosten van levensonderhoud aangeeft, en
- de zogenaamde indicator van de „loonsom per hoofd” bij de nationale overheidsdiensten, zoals die in de nationale rekeningen wordt gepubliceerd.

Deze twee communautaire indicatoren worden vastgesteld op basis van het gewogen gemiddelde van de gegevens die voortvloeien uit de desbetreffende nationale indicatoren. De Italiaanse cijfers zouden voor 28 % in dit gemiddelde (voor de Gemeenschap van de zes) wegen.

In dit besluit werd voorts bepaald dat de specifieke indicator zou worden berekend „volgens de tot dusver gebruikte methode, echter met de volgende verbeteringen:

- betere harmonisatie van de berekeningsmethodes die door de verschillende nationale overheidsinstellingen worden toegepast;
- splitsing van de verschillende statistische gegevens over de vier categorieën A, B, C en D;

- mededeling aan de Commissie door elke delegatie van de elementen van het bezoldigingsstelsel voor haar overheidsdiensten en van elke wijziging van deze elementen;
- de Commissie wordt in kennis gesteld van alle bijzonderheden voor de berekening van de jaarlijkse indexcijfers der overheidssalarissen;
- in alle gevallen waarin de Commissie twijfelt aan enig element dat in aanmerking moet worden genomen voor het indexcijfer der overheidssalarissen, wordt contact opgenomen met de betrokken delegaties die haar de gewenste verduidelijkingen verstrekken.

2. Bij toepassing van dit stelsel viel op dat de communautaire specifieke indicator, die over 1971-1972 een gemiddelde stijging van de koopkracht der nationale salarissen van 3,6 % vertoonde, over 1972-1973 een stijging van 7,3 % aangaf. Bij onderzoek naar de oorzaken van dit verschil bleek dat de Italiaanse specifieke indicator van het ene tijdvak op het andere een sprong van 30,4 % had gemaakt, die zijn weerslag had op de communautaire specifieke indicator. De reden was dat bij de Italiaanse specifieke indicator over het éérste tijdvak slechts rekening was gehouden met de basissalarissen en bepaalde toelagen van permanente aard, terwijl in de volgende periode — wegens een herziening van het bezoldigingsstatuut der Italiaanse ambtenaren bij decreet nr. 748 van 30 juni 1972 en bij wet van 15 november 1973 — een hele reeks bijkomende vergoedingen die vroeger niet meetelden, in de salarissen waren opgenomen. Uit deze teksten en uit twee nota's van het Ministero del Tesoro blijkt dat de ambtenaren in Italië vóór 1 december 1972 en 1 januari 1973 uit hoofde van hun arbeid bij de overheid in het genot waren van talrijke bezoldigingscomponenten, aangeduid als „vergoedingen, compensaties, premies, presentiegelden, opcenten, toelagen en emolumenten, ongeacht de benaming ervan”, die ten laste kwamen van de staatsbegroting, van bijzondere rekeningen of onafhankelijk beheerde begrotingsposten.

Al deze bezoldigingscomponenten die bijdragen tot de ontwikkeling van de koopkracht der salarissen bij de Italiaanse overheid en deswege in aanmerking komen voor de berekening van de loonsom, werden echter niet meegeteld bij de vaststelling van de specifieke indicator waarin alleen werd gelet op de basissalarissen en op slechts enkele bijkomende elementen.

3. Op grond hiervan liet de Commissie in haar voorstel aan de Raad van 9 november 1973 voor de berekening van de communautaire specifieke indicator, in eerste instantie de Italiaanse specifieke indicator buiten beschouwing „daar deze niet geschikt bleek te zijn om de ontwikkeling van de koopkracht bij de Italiaanse overheidsdienst weer te geven”, en paste zij uitsluitend de Italiaanse indicator van de loonsom toe. Op deze grondslag kwam zij tot een marge tussen 1,2 % (communautaire specifieke indicator) en 3,2 % (communautaire loonsom-indicator) en stelde zij een salarisverhoging van 2,8 % voor. Na een verzoek van de Raad om voorstellen waarin niettemin rekening werd gehouden met de Italiaanse specifieke indicator, kwam zij tot een marge van 7,3 % — 3,2 % en stelde zij een salarisverhoging van 3,5 % voor. De Raad besloot ter vergadering van 18 december 1973 tot een verhoging van 3,3 % per 1 juli 1973 (verordening nr. 2/74 van 28 december 1973; PB nr. L 2 van 3. 1. 1974).

4. In een gewijzigd voorstel aan de Raad van 10 december 1973 gaf de Commissie te kennen dat dit voorstel geen volledige compensatie bood voor het nadelig effect van de onjuistheden die aan het licht waren gekomen door de correctie van de Italiaanse specifieke indicator, en vroeg zij akte van haar voornemen de Raad nadere voorstellen te doen ter compensatie van de geleden schade.

Ter vergadering van 18 december 1973 stelde de Raad, zoals gezegd, de verhoging op 3,3 %, onder bereidverklaring de eventuele voorstellen van de Commissie „onbevangen” te onderzoeken.

5. Daarna volgden onderhandelingen tijdens welke de Raad advies vroeg en kreeg van de heren Rey en Barre, gewezen voorzitter en vice-voorzitter van de Commissie; de Commissie kwam toen met een ontwerp-verordening waarin enerzijds voor het tijdvak van 1 juli 1972 tot 30 juni 1973 (artikelen 1, 2 en 3) en anderzijds voor het tijdvak na 30 juni 1973 (artikelen 4, 5 en 6) met terugwerkende kracht een nieuwe salarisschaal werd vastgesteld.

Tijdens zijn 229^e zitting van 22 en 23 juli 1974 weigerde de Raad dit voorstel te volgen en besloot hij zich te houden aan zijn besluit van 18 december 1973.

Op 19 september 1974 stelde de Commissie beroep tot nietigverklaring van dit besluit in. Het beroep werd op dezelfde dag ingeschreven ter griffie van het Hof.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

II — Conclusies van partijen

De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

„het besluit van de Raad van 22 en 23 juli 1974 betreffende de heraanpassing der salarissen en pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen nietig te verklaren.”

De Raad concludeert dat het den Hove behage:

„het beroep van de Commissie te verwerpen met verwijzing in de kosten”.

III — Middelen en argumenten van partijen

Volgens de *Commissie* schendt het betwiste besluit enerzijds artikel 65 van het

Statuut van de ambtenaren, in zover de Raad hierbij wordt verplicht eventuele verhogingen van de salarissen van overheidspersoneel in de Lid-Staat in aanmerking te nemen, en anderzijds het beginsel van de bescherming van rechtmatig vertrouwen in de toepassing van artikel 65 van het Statuut, als gevolg van een onjuiste tenuitvoerlegging van het besluit van 20 en 21 maart 1972. Dit besluit, waardoor op middellange termijn een gelijke ontwikkeling van de communautaire bezoldigingen met die van de nationale overheidsdiensten wordt gegarandeerd, verplicht de Raad de jaarlijkse salarisverhogingen der ambtenaren vast te stellen binnen bepaalde correct berekende grenzen die de stijging van de koopkracht bij de nationale overheidsdiensten weergeven en worden gevormd door de verbeterde communautaire specifieke indicator en de indicator van de loonsom per hoofd. Indien besluiten tot jaarlijkse aanpassing der salarissen zijn genomen op grond van onjuist berekende specifieke indicatoren, dan moet de Raad ingevolge het beginsel van bescherming van rechtmatig vertrouwen deze besluiten opnieuw onderzoeken. Dit geldt temeer daar de Raad de verhogingen steeds op het niveau van de laagste indicator heeft vastgesteld.

Het betwiste besluit, dat alleen steunt op de — onjuiste — grond dat de specifieke indicatoren correct waren berekend, is derhalve onwettig en dient te worden nietigverklaard.

In zijn verweerschrift onderzoekt de *Raad* in de eerste plaats het middel schending van artikel 65 van het Statuut van de ambtenaren.

Hij merkt ten deze op dat deze bepaling hem alleen verplicht jaarlijks een onderzoek in te stellen naar het bezoldigingspeil, en dat de conclusies uit dat onderzoek aan zijn beoordeling zijn overgelaten. Daar niet wordt betwist dat dit onderzoek in de loop van december 1973 werkelijk heeft plaatsgehad, moet dit middel worden verworpen.

Ten aanzien van het middel schending van het beginsel van bescherming van rechtmatig vertrouwen in de toepassing van artikel 65 van het Statuut doordat de Raad zou hebben geweigerd de noodzakelijke aanpassingen aan te brengen toen bleek dat de specifieke indicator fouten bevatte, merkt verweerder primair op dat de specifieke indicator in feite de beeerde onjuistheden niet vertoont.

Ten eerste staat vast dat de eind 1973 aan de Commissie meegedeelde nieuwe Italiaanse gegevens correct zijn weergegeven in de communautaire specifieke indicator van 7,3 % en in aanmerking zijn genomen in het besluit van de Raad van 18 december 1973 en in de verordening van 28 december 1973. Het enige twistpunt is dan nog of de specifieke indicator voor 1971-1972 die is gehanteerd in de verordening van 9 augustus 1973 voor de aanpassing der salarissen van 1 juli 1972 tot 30 juni 1973 (PB L 223 van 11 augustus 1973), onjuistheden bevatte omdat hij gedeeltelijk berustte op een Italiaanse indicator die zelf ondeugdelijk was.

Volgens de Raad is dit niet het geval. De Italiaanse indicator was correct en overeenkomstig het besluit van 20 en 21 maart 1972 berekend, daar dit besluit bepaalt dat de (communautaire) specifieke indicator wordt opgesteld door het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen „volgens de tot dusver gebruikte methode”, waarmee wordt bedoeld op een op 25 en 27 juli 1966 door de permanente vertegenwoordigers goedgekeurd rapport van de Werkgroep Statuut van de Raad, volgens hetwelk voor de toepassing van artikel 65 van het Statuut het begrip „salarissen” moet omvatten „alle emolumenten die het karakter van bezoldiging dragen en die op algemene en permanente wijze op grond van een wettelijke regeling worden betaald”.

Onder deze definitie vallen niet de specifieke toelagen en vergoedingen voor bepaalde categorieën ambtenaren of voor incidentele onkosten en prestaties, die

dan ook in de Italiaanse specifieke indicator voor 1971-1972 buiten beschouwing waren gelaten. Zodra deze elementen echter als gevolg van de Italiaanse wettelijke bepalingen van 30 juni 1972 en 15 november 1973 in de salarissen werden verwerkt en dus een algemeen en permanent karakter kregen, werden zij voor de vaststelling van de indicator voor 1972-1973 meegeteld. De indicator is dus telkens berekend overeenkomstig de criteria van het besluit van 20 en 21 maart 1972.

De Raad erkent dat de Italiaanse specifieke indicator niet geheel representatief was voor de schommelingen in de koopkracht van de overheidssalarissen in deze staat, maar dit is met elk indexcijfer het geval. In zekere mate is het ook zo met de indicatoren der andere Lid-Staten. Daarom werd trouwens ook in het besluit van 20 en 21 maart 1972 het gebruik van twee indicatoren voorgeschreven en was het systeem slechts aanvaard voor een proefperiode van drie jaar, waarna het kritisch moest worden onderzocht.

Door de representativiteit van de communautaire specifieke indicator aan te vechten, bekritiseert de Commissie in feite het bij besluit van 20 en 21 maart 1972 ingevoerde systeem en niet de wijze waarop de Raad, als executieve, dit systeem toepast. Deze kritiek kan slechts worden verholpen door een beleidsbesluit aan het einde van de proefperiode.

Op dezelfde gronden heeft de heer Barre, geraadpleegd door de voorzitter van de Raad, in zijn rapport van 14 juni 1974 dan ook terecht opgemerkt dat „men niet kan zeggen dat de Italiaanse specifieke indicator vóór 1973 onjuist was, daar deze vóór de herziening van wet nr. 734 niet anders kan worden vastgesteld”.

Verweerder betoogt subsidiair dat zelfs indien het ontbreken van fouten bij de berekening van de specifieke indicator hem niet reeds ontslaat van elke verplichting krachtens het beginsel van bescherming van rechtmatig vertrouwen,

hij niettemin ruimschoots aan deze verplichting heeft voldaan.

De langdurige bestudering van de voorstellen der Commissie, het raadplegen van de heren Rey en Barre, het voorstel van de voorzitter van de Raad na advies van de heer Barre „om billijkheidsredenen” 2 % toe te voegen aan de op 18 december 1973 vastgestelde globale verhoging van 3,3 %, welk voorstel op 23 juli 1974 door de Raad werd verworpen, dit alles toont aan dat de Raad heeft voldaan aan de uit het beginsel van bescherming van rechtmatig vertrouwen voortvloeiende verplichting tot heronderzoek.

Men kan dit beginsel niet zo oprekken dat het verweerder verplicht met terugwerkende kracht een meer representatief geachte indicator in de plaats te stellen van een ondeugdelijk geoordeelde indicator, want dit zou veel verder gaan dan de Raad bij het nemen van zijn besluit van 20 en 21 maart 1972 bedoelde.

De overwegingen van het Hof van Justitie in het arrest van 5 juni 1973 (zaak 81-72, Commissie t. Raad, jurispr. 1973, blz. 575) vinden nu juist hun aangrijpingspunt in de bedoeling van de Raad zich bij de toepassing van artikel 65 van het Statuut aan bepaalde criteria te houden. Gezien de verwijzing naar het experimentele karakter van het systeem en de verklaring dat hij na drie jaar de balans ervan zou opmaken, kon de Raad niet tevens de bedoeling hebben gehad het systeem tijdens de proefperiode te corrigeren, telkens wanneer een „verbetering” van de representativiteit der indexcijfers mogelijk bleek. De door de Commissie verdedigde stelling zou de in 's Hof's arrest aan de Raad toegekende beoordelingsbevoegdheid praktisch tenietdoen.

Ten slotte merkt de Raad op dat, gelet op zijn beoordelingsbevoegdheid, hem niet kan worden verweten dat hij de verhoging steeds op het niveau van de laagste indicator heeft gehouden.

In repliek merkt de *Commissie* op dat zij het met 's Raads bewering eens is dat het

erom gaat of en in hoeverre de gehanteerde indicator de in het besluit van 20 en 21 maart 1972 neergelegde regels eerbiedigt. Zij betwist noch de in artikel 65 van het Statuut aan de Raad toegekende beoordelingsbevoegdheid, noch het experimentele karakter van de bij besluit van 20 en 21 maart 1972 beschreven methode.

Zij verwijt de Raad alleen, zijn verplichting te hebben miskend om de feitelijke verhoging die in de Lid-Staten is geconstateerd, in aanmerking te nemen. Daar het gaat om de vaststelling van een feitelijk gegeven, is er geen ruimte voor een discretionaire bevoegdheid of beoordelingsvrijheid. De Raad is verplicht rekening te houden met een correct feitelijk gegeven; doet hij dit niet dan is zijn besluit onrechtmatig. Indien bij de berekening der verhogingen in de Lid-Staten fouten waren gemaakt, moest de Raad de aan zijn besluit ten grondslag liggende feiten opnieuw onderzoeken en de noodzakelijke maatregelen treffen om de bezoldigingen alsnog aan te passen.

De Commissie geeft toe dat hierna nog moet worden vastgesteld of de verhogingen die in de bijkomende elementen waren verwerkt in aanmerking moesten komen voor de berekening van de specifieke indicator.

Verzoekster bespreekt het rapport-Barre en wijst erop dat hierin werd erkend dat de Italiaanse specifieke indicator in het verleden stellig niet de feitelijke ontwikkeling der bezoldigingen bij de Italiaanse overheidsdienst had weergegeven. Zij betoogt ten deze dat het besluit van 20 en 21 maart 1972 niet inhoudt dat men slechts de aan alle ambtenaren verstrekte vergoedingen (criterium van algemeenheid) die geen incidenteel karakter hebben (criterium van bestendigheid) in ogenschouw moet nemen.

In rapport R/468/66 van de Werkgroep Statuut van de Raad van 17 mei 1966, volgens hetwelk het begrip „salarissen” alle emolumenten omvat die het karakter

van bezoldiging dragen en die algemeen en permanent op grond van een wettelijke regeling worden betaald, wordt immers aangegeven dat het hier slechts gaat om een werkwijze *met het oog op het onderzoek* van de ontwikkeling der overheidsalarissen en dat de commissies daardoor niet kunnen worden verhinderd zoodoig andere dan de in deze werkwijze bedoelde elementen in aanmerking te nemen.

Verzoekster is derhalve van mening dat zelfs vóór het besluit van 20 en 21 maart 1972 een som die 30 % uitmaakte van de koopkracht der overheidsalarissen in een Lid-Staat, niet kon worden veronachtzaamd bij de berekening van de ontwikkeling der nationale overheidsalarissen, daar dit gedeelte toch zeker als een „ander element” was te beschouwen.

Zelfs al was het systeem van 1966 uitsluitend gebaseerd op de emolumenten van algemene en permanente aard, dan nog zou het juist zijn geweest het criterium van algemeenheid op te vatten als verwijzing naar het gemiddelde bedrag dat uit de som dezer emolumenten aan elk der nationale ambtenaren toevloei. Het resultaat zou immers veel dichter bij de werkelijkheid hebben gelegen, want het voortdurende verschil tussen de specifieke indicator en de indicator van de loonsom toont aan dat de betrokken Lid-Staat de ontwikkeling van de koopkracht van de salarissen bij de overheidsdienst jarenlang heeft laten lopen over de bijkomende verdiensten in plaats van de basisinkomsten.

Het besluit van 20 en 21 maart 1972 had trouwens ten doel het vroegere systeem te verfijnen, want de Raad had juist door de neiging om alleen de basisinkomsten van de nationale salarissen in aanmerking te nemen, de spanningen tussen de instellingen en het personeel veroorzaakt. Vandaar, dat de oude rubriek „ontwikkeling van de overheidsalarissen” is gewijzigd in „ontwikkeling van de koopkracht der bezoldigingen” en dat men elke delegatie heeft verplicht de Commissie

mededeling te doen van de elementen van het bezoldigingsstelsel voor haar overheidsdiensten en van elke wijziging in deze elementen, om de berekening van het indexcijfer van de ontwikkeling der overheidsalarissen in de Lid-Staten te verbeteren ten opzichte van de voorheen gebruikelijke methode. Ook uit de invoering van een nieuwe controle-index, namelijk de indicator van de loonsom per hoofd die eveneens de gemiddelde stijging der bezoldigingen in hun totaliteit bepaalt, blijkt dat men de verhogingen in de bijkomende verdiensten niet buiten beschouwing heeft willen laten.

Toen de Raad vaststelde dat de jaarlijkse besluiten tot aanpassing van de bezoldigingen der ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen twee keer achtereen waren genomen op grond van onjuist berekende indicatoren waardoor de Italiaanse gegevens voor 1973 te hoog en voor 1972 te laag waren gewaardeerd, had hij volgens de Commissie de bezoldigingen voor de betrokken periodes moeten heraanpassen aan de hand van de correct vastgestelde indicatoren.

De Commissie betwist ten slotte de stelling van de Raad dat volgens mededelingen van de Italiaanse delegatie aan de Werkgroep Statuut de verhoging van 30,4 % van de Italiaanse indicator over 1973 voor 55 % verband hield met de „herstructurering” van de Italiaanse overheidsdienst en voor 44 % met de stijging van de kosten van levensonderhoud en de invoering van de nieuwe compensatievergoeding hiervoor; deze verdeling was in de eigen woorden van de Raad onmogelijk te controleren. Het percentage van 30,4 geeft wel degelijk de werkelijke ontwikkeling van de koopkracht van de Italiaanse overheidsalarissen weer, want de stijging van de kosten van levensonderhoud was hiervan reeds afgetrokken.

De Commissie merkt ten slotte op dat uit het feit dat de Raad de verhogingen steeds op het niveau van de laagste der twee indicatoren heeft vastgesteld, de

voortdurende neiging blijkt af te wijken van de compromisgedachte van het besluit van 20 en 21 maart 1972 en van de doeleinden die men had willen bereiken.

In zijn dupliek wijst de Raad erop dat in verband met de definitie van het begrip „overheidssalarissen” in het document van 17 mei 1966, dat door de Werkgroep Statuut van de Raad werd opgesteld en door het Comité van Permanente Vertegenwoordigers is goedgekeurd, de betrokken Italiaanse premies vóór de herziening van het bezoldigingssysteem van de Italiaanse ambtenaren niet in de Italiaanse specifieke indicator waren opgenomen.

De Raad betoogt voorts dat de passage in dit stuk waarnaar de Commissie verwijst en volgens welke ook „andere elementen” in aanmerking kunnen worden genomen, eenvoudig aangeeft dat de Raad een zekere initiatiefruimte aan de Commissie liet voor de motivering van haar voorstellen. Hij had echter zeker niet bedoeld zich bij voorbaat verder te binden dan aan de definities in dit document.

Met de bewering van de Commissie dat een som, die ongeveer 30 % uitmaakt van de koopkracht van de overheidssalarissen in een Lid-Staat, niet kon worden veronachtzaamd bij de berekening van de ontwikkeling der nationale overheidssalarissen, wordt een impliciet beroep gedaan op overwegingen van morele aard en wordt geen juridisch betoog gehouden dat ingaat op de kernvraag of bij de berekening van de specifieke indicator al dan niet een bepaalde definitie van het begrip overheidssalaris is geëerbiedigd. In de periode vóór het besluit van 20 en 21 maart 1972 was het feit dat de bijkomende vergoedingen niet waren opgenomen in het Italiaanse indexcijfer, ongetwijfeld in overeenstemming met de beperking van de „overheidssalarissen” tot bezoldigingen „van algemene en permanente aard”.

De Raad betwist dat het besluit van 20 en 21 maart 1972 dit beperkt begrip heeft vervangen door het ruime begrip

„koopkracht”. De wijzigingen en aanpassingen waarnaar de Commissie verwijst geven geen steun aan haar stelling. De verplichting van elke delegatie om de Commissie in te lichten impliceert gezinszins dat de Raad is gehouden om *alle* elementen van de aan de Commissie meegeedeelde bezoldigingen mee te tellen. Anderzijds kan geen enkele conclusie worden getrokken uit de invoering van de indicator van de loonsom per hoofd waarvan de grondslag zeer verschillend kon zijn, daar de Raad de salarisverhoging binnen de grenzen van de twee indicatoren moet vaststellen.

De wijziging van de rubriek „ontwikkeling van de overheidssalarissen” in „ontwikkeling van de koopkracht der bezoldigingen” geeft eenvoudig aan dat het jaarlijkse besluit van de Raad niet meer alleen op de specifieke indicator der overheidssalarissen is gebaseerd maar ook op de loonsomindicator, waarvan de grondslag ruimer is.

De Commissie zou dus een vergissing begaan en een gedeelte voor het geheel aanzien, wanneer zij beweert dat de specifieke indicator op zichzelf representatief moet zijn voor de ontwikkeling van de koopkracht.

Ten slotte verwerpt de Raad de stelling dat hij zijn besluit zou hebben genomen zonder de nodige inlichtingen te hebben ingewonnen. Nu hij het dossier meer dan zes maanden had bestudeerd, twee deskundigen had geraadpleegd en had vastgesteld dat de indicator op de juiste wijze was berekend, zou een gedetailleerd onderzoek naar de redenen van de verhoging van 30,4 % geen zin hebben gehad.

De Raad wijst er nogmaals op dat men onderscheid moet maken tussen een onjuistheid bij de toepassing van de regel, waardoor het besluit ongeldig wordt, en de onvolmaaktheid van het gekozen systeem, die eerst bij afloop van de proefperiode kan worden gecorrigeerd.

Overwegende dat het Hof na de schriftelijke behandeling een aantal vragen heeft

gesteld waarop de partijen schriftelijk en ter terechtzitting van 30 april 1975 hebben geantwoord.

In de eerste plaats werd de partijen gevraagd, of zij ermee instemden dat de beweerde ondeugdelijkheid van de specifieke indicator geen invloed kon hebben op de salarisvaststelling voor het tijdvak 1973-1974, daar een correctie van de indicator slechts tot resultaat kon hebben dat de specifieke indicator van 7,3 op een lager cijfer zou worden gebracht. Wat was dan het belang van het beroep voor dit tijdvak?

De Raad geeft als zijn mening te kennen dat de Commissie inderdaad geen belang heeft bij een beroep tegen het besluit van de Raad betreffende de salarisaanpassing voor 1973-1974.

De Commissie antwoordt dat het beroep niet strekt tot correctie van de specifieke indicatoren voor de vaststelling der salarissen voor de tijdvakken 1972-1973 en 1973-1974, maar tot nietigverklaring van het besluit van de Raad van 22 en 23 juli 1974, inzover dit op de enkele, onjuiste, grond steunt dat bedoelde indicatoren voldoen aan de regels van het besluit van 20 en 21 maart 1972. De Commissie heeft belang bij de vaststelling van de on-

regelmatigheid van de indicator van 7,3 %, ten einde zich te verzetten tegen de bewering van de Raad dat zelfs de indicator voor 1972-1973 op juiste wijze was berekend. De Commissie zegt evenwel dat een verlaging van de indicator van 7,3 % de op 18 december 1973 besloten verhoging van 3,3 % niet behoeft aan te tasten.

In de tweede plaats verzoekt het Hof de Commissie nader te verklaren wat de bijkomende bezoldigingselementen waren, die vóór de bij presidentieel decreet nr. 748 van 30 juni 1972 en wet nr. 734 van 15 november 1973 ingevoerde herziening buiten de Italiaanse specifieke indicator zijn gehouden en na die herziening daarin zijn opgenomen. In antwoord op deze vraag noemt de Commissie de moeilijkheden om in de thans geldende wetgeving de bezoldigingselementen en bijkomende verdiensten terug te vinden die in de specifieke indicator zijn meegerekend. Daarom legt zij het Hof een aan de hand van de Italiaanse begroting opgestelde lijst voor van de categorieën bijkomende verdiensten bij de verschillende Italiaanse ministeries vóór de herziening.

Overwegende dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 28 mei 1975 conclusie heeft genomen.

Ten aanzien van het recht

- 1 Overwegende dat het beroep strekt tot nietigverklaring van het in de notulen van 's Raads zitting van 22 en 23 juli 1974 opgenomen besluit met betrekking tot het bezoldigingspeil van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen, voor zover de Raad heeft besloten dat voor de salaristijdvakken 1 juli 1972 tot 30 juni 1973 en 1 juli 1973 tot 30 juni 1974, niet behoefde te worden overgegaan tot heraanpassing van de bezoldigingen, die voordien waren vastgesteld bij 's Raads verordeningen nrs. 2188/73 van 9 augustus 1973 (PB L 223 van 11 augustus 1973) en 2/74 van 28 december 1973 (PB L 2 van 3 januari 1974);

- 2 dat volgens verzoekster de Raad, door zijn weigering deze bezoldigingen, niet-tegenstaande de ondeugdelijkheid van de bij de vaststelling hiervan gehanteerde jaarlijkse specifieke indicatoren, opnieuw aan te passen, zowel artikel 65 van het Statuut van de ambtenaren en personeelsleden van de Gemeenschappen als het beginsel van het rechtmatig vertrouwen dat deze ambtenaren en personeelsleden mochten stellen in de toepassing van het op 20 en 21 maart 1972 door de Raad genomen besluit, heeft geschonden;
- 3 Overwegende dat luidens artikel 65, lid 1, tweede alinea, van het Statuut van de ambtenaren, de Raad bij zijn jaarlijks onderzoek naar het bezoldigingspeil van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen nagaat of het in het kader van de economische en sociale politiek van de Gemeenschappen is aangewezen de bezoldigingen aan te passen, waarbij eventuele verhogingen van de salarissen van het overheidsperoneel in de Lid-Staten en de behoefte tot aanwerving van personeel in het bijzonder in aanmerking worden genomen;
- 4 dat is aangenomen dat deze aanpassingen niet alleen de optrekking der salarissen uit hoofde van de stijging van de kosten van levensonderhoud ten doel moesten hebben, maar de ambtenaren en personeelsleden ook moesten doen delen in de in de Gemeenschap vastgestelde verhoging van het inkomstenpeil;
- 5 dat volgens artikel 65, lid 1, eerste alinea, bedoeld onderzoek moet plaatsvinden op de grondslag van een gemeenschappelijke index van de ontwikkeling der bezoldigingen in de Lid-Staten, vastgesteld door het Bureau voor de Statistiek der Europese Gemeenschappen met instemming van de nationale diensten voor de statistiek van de Lid-Staten;
- 6 dat hiertoe tot in 1972 gebruik werd gemaakt van een communautaire specifieke indicator, vastgesteld volgens een gewogen gemiddelde van nationale specifieke indicatoren, welke voor een representatieve groep ambtenaren de gemiddelde nominale salarisontwikkeling in verband met de stijging van de kosten van levensonderhoud moesten weergeven;
- 7 dat, om een einde te maken aan de meningsverschillen waartoe dit jaarlijks onderzoek aanleiding gaf, met name over de mate van de stijging der koop-

kracht van de nationale bezoldigingen, de Raad op 20 en 21 maart een „methode voor de aanpassing der bezoldigingen” vaststelde, waarbij hij zich voor een proefperiode van drie jaar, lopende van 1 juli 1972 tot 30 juni 1975, verbond het peil van de reële verhoging van de Gemeenschapssalarissen te bepalen binnen de grenzen van enerzijds de reeds voordien toegepaste maar verbeterde specifieke indicator en anderzijds een zogenaamde indicator van de loonsom per hoofd bij de nationale overheidsdiensten, zoals die in de nationale rekeningen wordt gepubliceerd en die de ontwikkeling van het geheel van de aan de ambtenaren in elke Lid-Staat toegekende salarissen en andere voordelen moet aangeven;

- 8 dat de salarisverhoging voor het salaristijdvak 1972-1973 door de Raad op basis van een — door het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen berekende — specifieke indicator van 3,6 % en loonsomindicator van 3,9 % werd vastgesteld op 3,65 %;
- 9 dat deze verhoging voor het salaristijdvak 1973-1974, op basis van een specifieke indicator van 7,3 % en een loonsomindicator van 3,2 %, werd vastgesteld op 3,3 %;
- 10 Overwegende dat de Commissie bij haar onderzoek naar de redenen van de plotselinge verhoging van de communautaire specifieke indicator, constateerde dat de Italiaanse specifieke indicator van het ene tijdvak op het andere een sprong van ongeveer 30 % had gemaakt die had doorgewerkt in de communautaire specifieke indicator;
- 11 dat deze plotselinge verhoging was te wijten aan het feit dat de Italiaanse specifieke indicator in het eerste tijdvak slechts rekening hield met de basissalarissen en enkele algemene en permanente toelagen, doch niet met een hele reeks bijkomende voordelen van specifieke aard die onder bijzondere overheidsrekeningen of onafhankelijk beheerde begrotingsposten vielen maar wel aan brede groepen ambtenaren ten goede kwamen, terwijl deze bijkomende voordelen in het volgende tijdvak, als gevolg van een herziening en herstructurering van het bezoldigingssysteem bij de Italiaanse overheid krachtens een wetsdecreet van 30 juni 1972 en een wet van 15 november 1973, grotendeels in de salarissen waren opgenomen;

- 12 dat de optrekking van de ambtenarensalarissen in Italië vóór bovengenoemde herziening blijkbaar voor een niet onbelangrijk, zij het door partijen bestreden gedeelte, plaatsvond door middel van deze bijkomende elementen;
- 13 dat de Commissie hieruit heeft afgeleid dat deze bijkomende loonsom, die volgens haar gemiddeld 30 % van de basissalarissen uitmaakte, reeds vóór de herziening van 1972-1973 in aanmerking moest worden genomen voor de vaststelling van de Italiaanse specifieke indicator en bijgevolg voor de vaststelling van de communautaire specifieke indicator;
- 14 dat een dergelijke correctie zou leiden tot een verlaging van de gebruikte specifieke indicator (7,3) ter vaststelling van het bezoldigingspeil vanaf 1 juli 1973 maar tot een verhoging van de gebruikte specifieke indicator (3,6) ter vaststelling van het bezoldigingspeil vanaf 1 juli 1972;
- 15 dat volgens verzoekster deze correctie geen invloed heeft op het bezoldigingspeil voor het salaristijdvak 1973-1974, maar wel tot een heraanpassing voor het tijdvak 1972-1973 noopt;
- 16 dat de Raad, op de hoogte gesteld van deze toetsingselementen, zich op 18 december 1973, bij de vaststelling van de bezoldigingen voor het tijdvak 1973-1974, had verbonden om de voorstellen die de Commissie in dit verband zou gaan doen, „onbevangen te onderzoeken”;
- 17 dat hij in het betwiste besluit nochtans van mening was dat er geen aanleiding was de door de Commissie voorgestelde correctie uit te voeren;
- 18 dat het beroep de vraag opwerpt of de door de Commissie aangevoerde omstandigheden meebrengen dat de specifieke indicator zozeer onjuist was dat handhaving daarvan schending zou opleveren van artikel 65 van het Statuut en van het beginsel van het rechtmatig vertrouwen dat de betrokken ambtenaren mogen stellen in de juiste toepassing door de Raad van zijn besluit van 20 en 21 maart 1972;
- 19 dat deze beide middelen met elkaar verband houden en te zamen moeten worden onderzocht;

- 20 dat de Raad in zijn besluit van 20 en 21 maart 1972 zich bij de toepassing van artikel 65 voor een zekere periode aan bepaalde criteria heeft willen binden, met name door zich te verplichten de verhoging der bezoldigingen uit hoofde van de stijging van de koopkracht van de nationale bezoldigingen binnen de grenzen van de beide vorenomschreven indicatoren vast te stellen;
- 21 dat dit systeem door het Hof van Justitie in zijn arrest van 5 juni 1973 in de zaak 81-72 (Jurispr. 1973, blz. 581) is erkend als een wettige uitoefening door de Raad van de hem bij artikel 65 verleende discretionaire bevoegdheid en als een verplichting voor de door deze instelling bepaalde periode;
- 22 dat de Commissie dan ook terecht betoogt dat de Raad zich aan deze verplichting niet kan onttrekken door een beroep te doen op deze discretionaire bevoegdheid, waarvan hij zelf de uitoefening heeft geregeld;
- 23 dat derhalve, zoals overigens door beide partijen is erkend, dient te worden vastgesteld of en in hoeverre de gehanteerde specifieke indicator voldeed aan de in het Raadsbesluit van 20 en 21 maart 1972 neergelegde regels;
- 24 Overwegende dat in dit besluit wordt bepaald, dat deze indicator wordt gevormd door „het indexcijfer van de ontwikkeling der overheidssalarissen in de Lid-Staten in het afgelopen jaar, opgesteld door het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen volgens de tot dusver gebruikte methode, echter met enkele verbeteringen”;
- 25 dat deze methode voordien was vastgesteld door de Werkgroep Statuut van de Raad in een rapport, goedgekeurd door het Comité van Permanente Vertegenwoordigers tijdens zijn zitting van 25 tot 27 juli 1966;
- 26 dat volgens dit rapport bij het salarisbegrip „moet worden rekening gehouden met alle emolumenten die het karakter van bezoldiging dragen en op grond van een wettelijke regeling op algemene en permanente wijze worden betaald”;
- 27 dat de in het besluit van 20 en 21 maart 1972 bedoelde verbeteringen betrekking hebben op een betere harmonisatie van de door de verschillende natio-

nale overheidsinstellingen toegepaste berekeningsmethodes en op een vollediger informatie van de Commissie, maar de grondslagen van de voordien geldende methode niet aantasten;

- 28 dat ingevolge dit rapport de Commissie ongetwijfeld de mogelijkheid had eventueel andere toetsingselementen te doen gelden dan die welke uit de aanvaarde methode voortvloeiden, maar dat de Raad vrij bleef deze al dan niet in aanmerking te nemen;
- 29 dat de Commissie trouwens opkomt tegen de naar haar mening restrictieve uitlegging door de Raad van het begrip „salarissen” en niet tegen de weigering om overigens niet nader aangegeven „andere elementen” in aanmerking te nemen;
- 30 Overwegende dat de Commissie de uitdrukking „op algemene wijze betaald” ten onrechte opvat als „het gemiddelde bedrag dat uit de som der emolumenten toevloeit aan elk der nationale ambtenaren”;
- 31 dat voor het weergeven van deze som immers naast de specifieke indicator, en zo nodig ter correctie van de gebrekkige representativiteit daarvan, de indicator van de loonsom is aanvaard;
- 32 dat de criteria van algemeenheid en bestendigheid der voor de specifieke indicator in aanmerking te nemen bezoldigingen en uitkeringen daarentegen ten doel hebben in deze indicator alleen de emolumenten op te nemen die regelmatig, op grond van wet of reglement aan alle ambtenaren worden betaald;
- 33 dat de berekening van de Italiaanse specifieke indicator derhalve van een juiste interpretatie van het Raadsbesluit van 20 en 21 maart 1972 uitgaat, wanneer hierin geen rekening is gehouden met de bijkomende bezoldigingselementen, voor de periode dat deze elementen nog niet in de salarissen waren opgenomen;
- 34 dat voorts uit de door de Commissie overgelegde stukken blijkt, dat deze uitkeringen, premies, presentiegelden en andere bijkomende salarisvoordelen,

volgens de diensten die deze verstrekten, 11 tot 49 % en in één geval zelfs 92 % van het basissalaris vormden;

35 dat de opnemng van hun gemiddelde bedrag in een specifieke indicator, waarvan het doel juist is de ontwikkeling in een of meer welbepaalde steekproeven van loopbanen bij de overheidsdienst weer te geven, derhalve riskant was en zeker in geen enkel opzicht kon worden beschouwd als de enig juiste interpretatie van het begrip specifieke indicator;

36 Overwegende dat, voor zover de optrekking van de salarissen bij de Italiaanse overheidsdienst plaatsvond via deze bijkomende uitkeringen en niet door middel van de basissalarissen, de specifieke indicator zeker niet volledig — maar in een ondoorzichtige want van dienst tot dienst verschillende mate — de verhoging van de koopkracht van de Italiaanse ambtenaren weergaf;

37 dat men echter niet uit het oog moet verliezen dat de in artikel 65 van het Statuut bedoelde gemeenschappelijke index sedert 1972 niet alleen door de specifieke indicator werd gevormd;

38 dat integendeel het hoofdkenmerk van het besluit van 20 en 21 maart 1972 is dat deze gemeenschappelijke index wordt geacht uit een vork van twee indicatoren te bestaan, waarvan de tweede, de indicator van de globale loonsom per hoofd, nu juist alle basis- of bijkomende elementen van de globale bezoldiging van de overheidsambtenaren in de Lid-Staten in aanmerking neemt;

39 dat aldus het wegens de complexiteit en verscheidenheid der nationale systemen noodzakelijk relatieve karakter van een der indicatoren enigermate door de andere wordt gecorrigeerd en dat uit de gezamenlijke toepassing daarvan het voldoende representatieve karakter van de gemeenschappelijke index moet voortvloeien;

40 Overwegende ten deze dat de Commissie opmerkt dat de Raad zich sedert 21 maart 1972 tot twee maal toe nagenoeg aan het niveau van de laagste indicator heeft gehouden;

- 41 Overwegende dat indien in een duurzaam systeem van aanpassing der bezoldigingen, waarin de mate van ontwikkeling van de nationale salarissen zou moeten voortvloeien uit het gecombineerde gebruik van twee indexcijfers, de Raad zich stelselmatig en zonder geldige reden aan de laagste index zou houden, hij een wezenlijk element van het systeem waartoe hij zich had bedoeld te verbinden, zou schenden;
- 42 dat echter in casu de Raad in zijn besluit van 20 en 21 maart 1972 uitdrukkelijk erop heeft gewezen dat het ging om een beoordelingsstelsel dat bij wijze van proefneming voor een periode van drie jaar werd aanvaard en waarvan de deugdelijkheid in het derde jaar uitvoerig zou worden onderzocht ten einde de eventueel noodzakelijke structurele aanpassingen uit te voeren;
- 43 dat onder deze omstandigheden zijn besluit in de twee betrokken tijdvakken om zich aan de laagste indicator te houden, niet onrechtmatig kan worden geacht en geen nadere berekening van de specifieke indicatoren rechtvaardigt;
- 44 Overwegende dat uit het vorenoverwogene volgt dat de communautaire specifieke indicator voor de betrokken tijdvakken is berekend overeenkomstig de in het besluit van 20 en 21 maart 1972 bepaalde criteria;
- 45 dat anderzijds niet vaststaat dat de in artikel 65 van het Statuut bedoelde gemeenschappelijke index van de bezoldigingen, gelijk deze voortvloeit uit de gelijktijdige toepassing van de beide in dit besluit vermelde indicatoren, een zodanig gebrek aan representativiteit vertoont, dat hij onverenigbaar is met genoemd artikel;
- 46 dat het beroep derhalve moet worden verworpen;

Ten aanzien van de kosten

- 47 Overwegende dat ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten moet worden verwezen;
- 48 dat verzoekster in het ongelijk is gesteld;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. verklaart het beroep ongegrond;
2. verwijst verzoekster in de kosten.

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

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zesentwintig juni negentienhonderdvijfenzeventig.

De Griffier

De President

A. Van Houtte

R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL G. REISCHL
VAN 28 MEI 1975 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

In mijn conclusie in een door verschillende vakbonden van ambtenaren bij de Gemeenschappen tegen de Raad ahangig gemaakt geding (zaak 72-74, Union Syndicale — Service Public Européen e.a. t. Raad, arrest van 18 maart 1975) had ik nog vrij onlangs gelegenheid duidelijk te maken hoe het tussen de Raad enerzijds en de personeelsorganisaties van de Europese Gemeenschappen alsmede de Commissie anderzijds tot een geschil is gekomen over de jaarlijkse salaris- en pensioenaanpassingen. Ik kan derhalve mijn inleidende opmerkingen in de thans te behandelen zaak, die door

de Commissie tegen de Raad ahangig is gemaakt, relatief kort houden.

De bepaling waarom het in casu gaat is artikel 65 van het Personeelsstatuut. Ingevolge deze bepaling stelt de Raad jaarlijks een onderzoek in naar het bezoldigingspeil van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen en neemt daarbij onder meer eventuele verhogingen van de salarissen van het overheidspersoneel in de Lid-Staten in aanmerking.

Bij de toepassing dezer bepaling is het al jaren — volgens de Commissie sinds 1966 — de gewoonte rekening te houden met de gemiddelde verhoging van de

¹ — Vertaald uit het Duits.