

In zaak 33/80,

RENATO ALBINI, en 9 andere voormalige ambtenaren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door R. Marini-Clarelli, advocaat te Rome, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van V. Biel, advocaat, rue des Glacis 18 A,

verzoekers,

tegen

RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te dezen vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur J. Carbery als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij D. Fontein, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, Kirchberg,

en

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Griesmar en door O. Montalto, lid van de juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerders,

betreffende de in het verzoekschrift geformuleerde conclusies,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: T. Koopmans, kamerpresident, A. O'Keefe en G. Bosco, rechters,

advocaat-generaal: F. Capotorti
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten en de door partijen schriftelijk voorgedragen conclusies en argumenten kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en schriftelijke behandeling

In de onderhavige zaak zijn de volgende verordeningen relevant:

In de tot 31 maart 1979 geldende versie bepaalde artikel 63 Ambtenarenstatuut:

„De bezoldiging van de ambtenaren wordt uitgedrukt in Belgische franken. Zij wordt uitbetaald in de valuta van het land waar de ambtenaar zijn functie uitoefent. De bezoldiging, uitbetaald in een andere valuta dan de Belgische frank, wordt berekend op basis van de pariteiten zoals door het Internationale Monetair Fonds aanvaard, die op 1 januari 1965 van kracht waren.”

Deze pariteit bedroeg BFR 12,50 voor één DM en BFR 8 voor LIT 100.

Overeenkomstig artikel 17 van bijlage VII bij het Statuut kan een ambtenaar vragen dat een deel van zijn inkomsten regelmatig of bij uitzondering wordt overgemaakt naar een ander land dan dat waar hij zijn functie uitoefent. Lid 4 van dat artikel, zoals het luidde tot 31 maart 1979, bepaalde dat die overmakingen moesten geschieden door bemiddeling van de instelling waartoe de ambte-

naar behoorde „tegen de officiële koers op de dag van overmaking”. Als „officiële koers” in de zin van deze bepaling werd beschouwd de laatste pariteit zoals door het IMF aanvaard, die niet was gewijzigd sinds 1 november 1969 (bijvoorbeeld BFR 13,66 voor één DM).

Nadat het internationale stelsel van vaste wisselkoersen, waarop deze bepalingen berustten, in 1971 was verdwenen, weerspiegelden die pariteiten steeds minder de koopkracht van de betrokken valuta's en hun waarde op de wisselmarkt. De ambtenaren die geld lieten overmaken naar landen waarvan de valuta was opgevalueerd ten opzichte van de bij het IMF aangemelde pariteiten konden zo koerswinsten maken in vergelijking met de overmakingen tegen de gebruikelijke marktvoorwaarden.

Overeenkomstig de vóór 1 april 1979 heersende rechtstoestand moest de aanpassingscoëfficiënt van artikel 64 Ambtenarenstatuut, die een weerspiegeling is van de levensomstandigheden ter standplaats van de ambtenaar, worden toegepast op de gehele bezoldiging, met inbegrip van het gedeelte dat overeenkomstig artikel 17 van bijlage VII naar een ander land kan worden overgemaakt. Dit leidde tot een parallelle verhoging van de aanpassingscoëfficiënt voor de ambtenaren tewerkgesteld in landen, zoals Italië, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waar de valuta was gedevalueerd ten opzichte van de pariteiten van het IMF, en tot een verlaging van de coëfficiënt voor de ambtenaren die waren tewerkgesteld in landen waarvan de valuta tegenover de „IMF-pariteiten” in waarde was gestegen.

Pensioengerechtigden konden onder deze regeling bijzondere voordelen genieten. Indien zij verklaarden zich te zullen vestigen in een land met een gedevalueerde valuta, werd overeenkomstig artikel 82, lid 1, van het Statuut op hun pensioen de aanpassingscoëfficiënt voor dat land toegepast. Artikel 45 van bijlage VIII bij het Statuut bood hun de mogelijkheid die pensioenen te laten uitbetalen in de sterke valuta van hun land van herkomst of van de zetel der instelling waartoe zij behoorden. Deze situatie werd door advocaat-generaal Mayras aan de kaak gesteld in zijn conclusie in zaak 28/74 (Gillet, Jurispr. 1975, blz. 478).

Reeds in 1974 diende de Commissie bij de Raad voorstellen in, om uit de regeling inzake de betaling van bezoldigingen en pensioenen de onvolkomenheden weg te werken die voortvloeien uit de verdwijning van het internationale stelsel van vaste wisselkoersen.

Het voorstel voor een verordening van de Raad houdende wijziging van het Statuut van 13 juni 1974 (PB C 88 van 1974, blz. 25) bevatte een nieuwe versie van artikel 17, lid 4, van bijlage VII bij het Statuut:

„De in lid 2 en lid 3 hierboven bedoelde overmakingen geschieden op basis van de in artikel 63, laatste alinea, van het Statuut bedoelde pariteiten: op de over te maken bedragen wordt de coëfficiënt toegepast welke verkregen wordt door deling van de aanpassingscoëfficiënt voor het land in welks valuta de overmaking geschiedt door de aanpassingscoëfficiënt welke is vastgesteld voor het land waarin de ambtenaar zijn standplaats heeft.”

Op 1 april 1977 diende de Commissie bij de Raad een voorstel in voor een verordening houdende invoering van de Europese rekeneenheid (ERE) in het Statuut (PB C 99 van 1977, blz. 5). Dit voorstel werd verworpen door het comité voor het Statuut, waaraan het was voorgelegd. De Raad won het advies in van het Europees Parlement en het Hof van Justitie. Bij resolutie van 7 juli 1977 (PB C 183 van 1977, blz. 55) keurde het Parlement het voorstel goed, en nam het akte „van de toezeggingen van de Commissie dat haar voorstellen geenszins de reële waarde van de bezoldigingen, pensioenen en andere vergoedingen van het personeel zullen aantasten”. Ter vergadering had het inzake administratieve aanlegenheden bevoegde lid van de Commissie, de heer Tugendhat, verklaard: „... het door de Commissie ingevoerde stelsel is bedoeld om te komen tot een financiële neutraliteit, en ik meen dat het een gelijkheid van koopkracht kan realiseren. Wij willen in feite dat een ambtenaar van de Commissie met een bepaalde rang, of hij nu in Brussel, Luxemburg, Londen of om het even waar in de Gemeenschap werkt, in staat is, precies dezelfde hoeveelheid goederen te kopen als zijn collega elders in de Gemeenschap ... Het probleem van de overmakingen houdt ook de Commissie bezig. Een voorstel tot wijziging van het Ambtenarenstatuut is momenteel in studie. Ik meen dat die wijziging niet later dan het onderhavige voorstel moet worden vastgesteld, en ik geloof dat ook op dat punt van enige bezorgdheid sprake is geweest.”

Daar de Raad er in 1978 niet in slaagde het voorstel voor een verordening houdende toepassing van de Europese rekeneenheid (ERE) op de besluiten van de instellingen der Gemeenschappen van

6 oktober 1976 (PB C 271 van 1976, blz. 5) aan te nemen, beijverde de Commissie zich, gelet op de aldus ontstane toestand, de in het voorstel van 1 april 1977 geogode actualisering van de wisselkoersen voor de bezoldigingen der ambtenaren te verwezenlijken. In bijlage bij haar jaarlijks onderzoek (Rapport 1978) van het bezoldigingspeil (Doc. COM(78) 673 def. van 29 november 1978) deed de Commissie aan de Raad de volgende mededeling, waarover noch het Parlement, noch het Hof van Justitie, noch het comité voor het Statuut werd geraadpleegd:

„... De eerste twee alinea's van artikel 63 worden als volgt gelezen: „De bezoldiging van de ambtenaar wordt uitgedrukt in Belgische franken. Zij wordt uitbetaald in de valuta van het land waar de ambtenaar zijn functie uitoefent. De bezoldiging uitbetaald in een andere valuta dan de Belgische frank, wordt berekend op basis van de wisselkoersen die gehanteerd worden voor de uitvoering van de algemene begroting der Gemeenschappen op ... (datum)“

De Commissie dringt erop aan dat de Raad vóór het einde van het jaar zijn goedkeuring hecht aan dit artikel en aan artikel 17 van bijlage VII zoals dit voortvloeit uit 's Raads werkzaamheden in het kader van de herziening van het Statuut ...

(De) ... verordening (zou) in werking (moeten) treden op 1 januari 1979, ... (en) van toepassing (zijn) vanaf 1 april 1979. Voor de pensioengerechtigden wier netto financiële uitkeringen een vermindering ondergaan ten opzichte van de toepassing van het thans geldende stelsel zal de verordening evenwel eerst van toepassing zijn vanaf 1 oktober 1979 ...”

Op 21 december 1978 stelde de Raad verordening nr. 3085/78 vast, tot wijziging, met name wat de te gebruiken muntpariteiten betreft, van verordening nr. 259/68 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Gemeenschappen en van verordening nr. 2530/72 alsmede van verordening nr. 1543/73 betreffende bepaalde bijzondere maatregelen (PB L 369 van 1978, blz. 6). Deze verordening herhaalt de bewoordingen van de mededeling van de Commissie van 29 november 1978 en neemt, wat betreft de aanpassingscoëfficiënt die op de overgemaakte bedragen moet worden toegepast, de formulering van het voorstel van 1 april 1977 over. Als uitgangsdatum voor de berekening van de bezoldiging welke wordt uitbetaald in een andere valuta dan de Belgische frank op basis van de wisselkoersen die gebruikt worden voor de uitvoering van de algemene begroting der Gemeenschappen wordt 1 juli 1978 vastgesteld en er wordt op gewezen dat deze datum wordt gewijzigd bij het jaarlijks onderzoek van het bezoldigingspeil.

Tegelijkertijd met de actualisering van de wisselkoersen bracht de Raad bij verordening nr. 3086/78 van 21 december 1978 tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënten die van toepassing zijn op de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen ingevolge de wijziging van de bepalingen van het Statuut betreffende de bij de toepassing van het Statuut te gebruiken muntpariteiten (PB L 369 van 1978, blz. 8), verandering in de waarde van de aanpassingscoëfficiënten voor de verschillende standplaatsen, zodat voor elke buiten België of Luxemburg tewerkgestelde ambtenaar (of tijdelijk functionaris) de bezoldiging over april 1979 op hetzelfde peil bleef als de bezoldiging over de vorige maand. Daar immers het uitgangs-

punt (bedrag van de bezoldiging uitgedrukt in Belgische franken) in deze hypothese wat de vaststellingsprocedure betreft onveranderd bleef, en het eindresultaat (bedrag in de nationale valuta waarin wordt uitbetaald) anderzijds normaliter hetzelfde moest blijven, moest dus, zodra een bij de vaststelling meetlende parameter (wisselkoers) werd gewijzigd, de tweede parameter (aanpassingscoëfficiënt) zodanig worden aangepast dat de neutraliteit van de operatie werd verzekerd.

Voor de vaststelling van de in artikel 64 Ambtenarenstatuut bedoelde aanpassingscoëfficiënt hanteren de Raad en de Commissie sinds 1967 de volgende procedure om een vergelijking van het prijspeil tussen Brussel en de verschillende standplaatsen te maken. Het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen noteert in samenwerking met de bevoegde nationale diensten regelmatig de prijzen van de goederen en diensten die worden beschouwd als representatief voor de uitgavenposten van de gezinnen der ambtenaren in de verschillende standplaatsen. Voor elke post wordt de verhouding berekend tussen de prijs te Brussel en de prijs in de stad die als referentie dient voor de standplaats van de ambtenaar. Deze afweging maakt het mogelijk de verhouding te berekenen tussen de koopkracht van de valuta's van de landen waar de ambtenaren van de Gemeenschap hun functie uitoefenen. De index berekend volgens de methode-Fisher geeft bijvoorbeeld de prijsverhouding Brussel-Rome en Rome-Brussel aan met een enkel cijfer. Dit wordt gebruikt voor de aanpassingscoëfficiënten binnen de Gemeenschap, omdat het de prijsverhouding tussen twee steden in een omkeerbare vorm uitdrukt en het bijgevolg niet alleen bilaterale, doch ook multilaterale prijsvergelijkingen mogelijk maakt. Volgens deze methode verkrijgt men de aanpassingscoëfficiënt door de aldus berekende Fisher-index te delen door de overeenkomstige wisselkoers die wordt

gebruikt om de bezoldigingen van de ambtenaren overeenkomstig artikel 63 Ambtenarenstatuut in de respectieve nationale valuta om te zetten. In oktober-november 1975 werd een vergelijkend onderzoek naar de prijzen in alle hoofdsteden van de Gemeenschap ingesteld.

Verzoekers, voormalige ambtenaren van de Commissie die in Italië met pensioen zijn gegaan, hebben tijdig een klacht in de zin van artikel 90, lid 2, Ambtenarenstatuut ingediend, teneinde de in genoemde verordeningen vervatte besluiten te betwisten. Op het ogenblik dat het onderhavige beroep werd ingesteld, was over die klachten nog geen besluit genomen.

Het beroep is op 24 januari 1980 ter griffie van het Hof ingeschreven.

De Raad en de Commissie hebben op 28, respectievelijk 29 februari 1980 excepties van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

Het Hof (Eerste kamer) 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

Verzoekers concluderen dat het den Hove behage

— verordening nr. 3086/78 van de Raad van de Europese Gemeenschappen nietig, althans op verzoekers niet toepasselijk te verklaren;

— verordening nr. 3085/78 van de Raad van de Europese Gemeenschappen nietig, althans op verzoekers niet toepasselijk te verklaren;

- subsidiair, ten behoeve van verzoekers een compenserende vergoeding vast te stellen in die voege, dat enige verlaging van de aan verzoekers vóór de inwerkingtreding van de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 uitgekeerde pensioenen wordt voorkomen;
- in elk geval de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen te verwijzen in de kosten van het geding.

In een krachtens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering ingediende incidentele memorie concludeert de Raad dat het den Hove behage de beroepen te zijnen aanzien niet ontvankelijk te verklaren.

In een krachtens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering ingediende incidentele memorie concludeert de Commissie dat het den Hove behage:

- na ontvangst van de opmerkingen houdende antwoord van de wederpartijen, de behandeling te sluiten en eventueel te beslissen dat er geen termen aanwezig zijn om tot de mondelinge behandeling over te gaan;
- het beroep niet ontvankelijk te verklaren;
- verzoekers in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

Verzoekers stellen dat de pensioenregeling van de ambtenaren van de Gemeenschappen op bijdragebetaling berust. Artikel 83, lid 2, van het Statuut bepaalt dat de ambtenaren voor een derde bijdragen in de financiering van de pensioenregeling. De overige twee derde

worden gefinancierd door de Gemeenschappen. Bijgevolg is het pensioen niets anders dan een uitgestelde bezoldiging en niet een soort gratificatie van de werkgever.

Alle ambtenaren met een bepaalde rang en anciënniteit betalen hetzelfde bedrag, zowel via een rechtstreekse inhouding als via een overeenkomstige bijdrage van de werkgever, ongeacht hun nationaliteit of standplaats. In werkelijkheid geschieden alle inhoudingen in Belgische frank, bij de bron en zonder toepassing van een aanpassingsmechanisme.

Verzoekers betogen dat deze regeling vooronderstelt dat een ambtenaar die eenzelfde bedrag heeft betaald als de andere ambtenaren met dezelfde rang en dezelfde anciënniteit als hijzelf, een pensioen ontvangt dat gelijk is aan dat van de anderen, en dat beantwoordt aan de bijdragen die hij via inhoudingen heeft betaald en aan de stortingen van de werkgever.

In de bestaande pensioenregeling is het pensioenbedrag daarentegen niet alleen afhankelijk van de bedragen die de ambtenaar heeft betaald, maar ook van het land waar hij verklaart verblijfplaats te hebben op het ogenblik van zijn pensionering.

Ten gevolge van de vastgestelde regeling van aanpassingscoëfficiënten ontvangen de pensioengerechtigde ambtenaren die in bepaalde landen verblijven een lager pensioen dan hun op grond van de te hunnen gunste vergaarde bijdragen toekomt. Zo ontvangt een pensioengerechtigd ambtenaar met verblijfplaats in België bijvoorbeeld een pensioen dat 34 % hoger ligt dan dat van een gepensioneerd ambtenaar met dezelfde rang en anciënniteit, die in Italië verblijft, zelfs indien zij beiden identieke bedragen hebben betaald, en voor de opbouw van beider pensioen dezelfde bedragen werden gestort.

Verzoekers achten het onwettig, op een pensioenbedrag een verlagende index toe te passen naar gelang van de verblijfplaats en de aldaar geldende kosten van levensonderhoud, omdat aldus de bewegingsvrijheid van de pensioengerechtigde, juist wanneer hij daaraan het meeste behoefte heeft, wordt beperkt. De omvang van het pensioen moet uitsluitend het eindresultaat zijn van een totaal van bijdragen, dat niemand meer mag beïnvloeden of gradueren op grond van geografisch-monetaire criteria.

Verzoekers menen dat door de vaststelling van de betwiste verordeningen, die ertoe leidde dat hun pensioen met ruim de helft werd verminderd, hun gerechtvaardigde verwachtingen werden geschonden.

Artikel 45 van bijlage VIII bij het Statuut bepaalt dat de „(pensioen)uitkeringen naar keuze van de belanghebbenden kunnen worden verricht in de valuta van hun land van herkomst, van het land waar zij verblijfplaats hebben of van het land van vestiging van de zetel der instelling waartoe de ambtenaar behoorde.”

Tot aan de invoering van de betwiste verordeningen was de toepasselijke wisselkoers die welke door het Internationale Monetaire Fonds op 1 januari 1965 werd vastgesteld (voor Italië: BFR 8 = LIT 100), en bedroeg de aanpassingscoëfficiënt 146,8. Na uitvaardiging van de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 was de toepasselijke wisselkoers die welke werd gebruikt voor de uitvoering van de algemene begroting der Europese Gemeenschappen op 1 juli 1978 (BFR 3,83 = LIT 100), en bedroeg de aanpassingscoëfficiënt 70,3.

De nieuwe regeling had tot gevolg dat verzoekers' pensioen met ruim de helft werd verminderd. Verzoekers zijn van

mening dat deze situatie zeer ernstige gevolgen had voor de in Belgische franken uitbetaalde pensioengerechtigden, die verblijven in landen met een zwakke valuta en die hun leven hebben ingericht op basis van de pensioenen die zij ontvingen en waarvan zij het bedrag drastisch zagen verminderen.

Artikel 64 van het Statuut bepaald dat de aanpassingscoëfficiënten worden vastgesteld naar gelang van de levensomstandigheden in de verschillende Lid-Statens. Luidens artikel 65 worden de coëfficiënten vastgesteld op grond van een rekenkundige bewerking. In het geval van Italië verloopt die bewerking als volgt: aan de wisselkoers van BFR 8 voor LIT 100 is de aanpassingscoëfficiënt 146,8 gekoppeld. Bij de huidige wisselkoers van BFR 3,83 voor LIT 100, vloeit de nieuw toe te passen aanpassingscoëfficiënt voort uit de vergelijking $8 : 146,8 = 3,83 : x$, waaruit volgt dat

$$x = \frac{146,8 \times 3,83}{8} = 70,28$$

of afgerond 70,3 wat inderdaad de nieuwe aanpassingscoëfficiënt is.

Verzoekers voeren aan dat een serieuze en billijke aanpassingscoëfficiënt niet kan voortvloeien uit een eenvoudige rekenkundige bewerking.

De aanpassingscoëfficiënt moet worden berekend op een objectieve wijze, ten einde rekening te houden met de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud en van de koopkracht van de munt in de verschillende Lid-Statens van de Gemeenschap. Hij moet het resultaat zijn van een passend statistisch onderzoek dat door diverse nationale bureaus voor de statistiek, in samenwerking met het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen, op grond van een uniforme referentiewaarde wordt verricht.

Verzoekers stellen dat het Europees Parlement over de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 geheel niet werd geraadpleegd.

Het voorstel van de Commissie van 1 april 1977 (PB C 99 van 1977), dat door het Parlement werd goedgekeurd (PB C 183 van 1977), betreft de invoering van de Europese rekeneenheid in het Ambtenarenstatuut en de vaststelling van de waarde van de rekeneenheid ten opzichte van de verschillende valuta's op 1 juli 1977, terwijl verordening nr. 3085/78 van 21 december 1978 (PB L 369 van 1978), daarentegen uitsluitend bedoeld is om de vaste conventionele wisselkoersen van de Belgische frank ten opzichte van de andere valuta's per 1 juli 1978 te actualiseren. De considerans van verordening nr. 3085/78 vermeldt het advies dat het Parlement anderhalf jaar eerder had uitgebracht over het oude voorstel van de Commissie van 1 april 1977 tot invoering van de Europese rekeneenheid.

Verzoekers achten het niet geoorloofd een tekst te wijzigen met gebruikmaking van een advies inzake een vroegere tekst die op een wezenlijk punt van de nieuwe verschilt.

In zijn exceptie van niet-ontvankelijkheid vraagt de Raad dat het Hof krachtens artikel 91, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering op deze exceptie uitspraak zal doen zonder daarbij op de zaak ten principale in te gaan.

De Raad is van mening dat het beroep tot nietigverklaring van de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 slechts ontvankelijk zou zijn indien het zou voldoen aan de voorschriften van de artikelen 90 en 91 Ambtenarenstatuut. Dat is niet het geval.

De Raad betoogt enerzijds, dat verzoekers bij hem nooit een klacht in de zin van artikel 90, lid 2, Ambtenarenstatuut

hebben ingediend, en anderzijds dat hij tegenover verzoekers, die voormalige ambtenaren van de Commissie zijn, niet kan worden beschouwd als het tot aanstelling bevoegde gezag. De verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 kunnen geen bezwarende besluiten vormen, waartegen kan worden opgekomen via de beroepsweg van artikel 91. Dit artikel maakt immers slechts beroep mogelijk tegen bezwarende besluiten van het tot aanstelling bevoegde gezag (artikel 90, lid 2).

Volgens de Raad kan het beroep evenmin worden gegrond op artikel 173 EEG-Verdrag, aangezien de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 van toepassing zijn op alle ambtenaren van de Gemeenschap en gepensioneerde voormalige ambtenaren. Men kan dus niet stellen dat het tot verzoekers gerichte „beschikkingen” zijn, of beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, hen „rechtstreeks en individueel” raken.

De Raad vervolgt dat, indien de beroepen al op artikel 173 zijn gebaseerd, zij in elk geval niet ontvankelijk zijn, daar zij niet binnen de termijnen van dat artikel werden ingesteld.

De Raad meent dat verzoekers' verordening, de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 op hun geval niet toepasselijk te verklaren, op artikel 184 EEG-Verdrag berust.

De Raad voert aan dat de niet-toepasselijkverklaring van een verordening ingevolge een exceptie van onwettigheid slechts een incidentele beroepsmogelijkheid vormt en beperkte gevolgen heeft. Het Hof heeft reeds gepreciseerd dat de nietigverklaring van een individuele beschikking op grond van de onregelmatigheid der daaraan ten grondslag liggende algemene beschikking de gevolgen van de algemene beschikking slechts aantast voor zover deze in de vernietigde individuele beschikking een concrete vorm

vonden (arrest van 13 juni 1958, zaak 9/56, Meroni, Jurispr. 1958, blz. 16, en arrest van 12 juni 1958, zaak 15/57, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse, Jurispr. 1958, blz. 155) en dat dit beroep, voor zover het is gebaseerd op artikel 184, niet ontvankelijk is.

De Raad meent dat verzoekers vordering inzake compenserende vergoeding niets anders kan zijn dan een schadevordering op grond van artikel 215 EEG-Verdrag. Hij acht deze vordering niet ontvankelijk gezien het arrest van 22 oktober 1975 (zaak 9/75, Meyer-Burckhardt, Jurispr. 1975, blz. 1171).

In hun opmerkingen bij 's Raads exceptie van niet-ontvankelijkheid stellen *verzoekers* dat zij allen de krachtens artikel 90 Ambtenarenstatuut vereiste klacht tijdig hebben ingediend.

Volgens verzoekers vormen de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 bezwarende handelingen, aangezien de bedragen van de pensioenrechten voor juni 1980 ruim de helft lager zijn dan de uitkeringen betaald in september 1979. De betwiste verordeningen werden vastgesteld door de Raad en uitgevoerd door de Commissie; daarom besloten verzoekers tegen beide genoemde instellingen beroep in te stellen.

Naar de mening van verzoekers heeft de exceptie van artikel 184 EEG-Verdrag enkel ten doel een rechtstreekse actie tegen de Raad mogelijk te maken, voor zover deze instelling de betwiste handelingen heeft verricht.

Wat betreft de vordering tot vaststelling van een compenserende vergoeding, stellen verzoekers dat voor deze vergoeding een rechtsvaardiging is te vinden in de algemene zorgplicht van de gemeen-

schapsinstellingen jegens hun ambtenaren. Verzoekers zien niet in waarom deze algemene zorgplicht zich niet ook zou uitstrekken tot de gepensioneerde voormalige ambtenaren en personeelsleden van de Gemeenschap.

In haar exceptie betoogt de *Commissie* dat het beroep niet ontvankelijk is, daar het gericht is tegen besluiten die niet uitgaan van het jegens verzoekers tot aanstelling bevoegde gezag. In zijn beschikking van 4 oktober 1979 in zaak 48/79 (Ooms, Jurispr. 1979, blz. 3121), waarin de verzoekers zoals in casu hadden geconcludeerd tot nietigverklaring van de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78, heeft het Hof reeds voor recht verklaard:

„Ingevolge artikel 91, lid 2, Ambtenarenstatuut dienen beroepen van ambtenaren, welke in het kader van artikel 179 EEG-Verdrag worden ingesteld, te zijn gericht tegen het tot aanstelling bevoegde gezag en betrekking te hebben op besluiten of verzuimen van dit gezag, waardoor de verzoeker zich bezwaard acht. Het onderhavige beroep voldoet niet aan deze voorwaarde, aangezien het strekt tot nietigverklaring van een verordening van de Raad.”

De Commissie merkt op, dat het beroep ook krachtens artikel 173 niet ontvankelijk is.

Volgens haar kan een beroep van een ambtenaar of voormalig ambtenaar slechts worden ingesteld op de grondslag van artikel 179. De bevoegdheid ex artikel 179 is exclusief en kan geen plaats bieden aan een cumulatieve of concurrerende bevoegdheid op grond van het gemene beroepsrecht.

In de arresten van 22 oktober 1975 (zaak 9/75, Meyer-Burckhardt, Jurispr. 1975, blz. 1171) en 17 februari 1977 (zaak

48/76, Reinarz, Jurispr. 1977, blz. 291) heeft het Hof overwogen:

„... een uit de dienstbetrekking voortkomend schadegeeding tussen een ambtenaar en de instelling waarbij hij in dienst is of was, valt binnen het kader van artikel 179 van het Verdrag en de artikelen 90 en 91 van het Statuut...”

De Commissie stelt vast dat 's Hof's rechtspraak naar aanleiding van een schadegeeding, onverminderd geldt in het kader van het beroep tot nietigverklaring (zie het reeds aangehaalde arrest van 22 oktober 1975, waarin het Hof verklaarde dat, „al vormen de actie tot schadevergoeding en het beroep tot nietigverklaring inderdaad verschillende beroepsmogelijkheden, niettemin bij geschillen tussen ambtenaren en de instellingen de artikelen 90 en 91 van het Statuut tussen deze beide geen onderscheid maken ter zake van zowel de administratieve als de gerechtelijke procedure waartoe zij aanleiding kunnen geven.”)

Berust het schadegeeding procedureel uitsluitend op artikel 179, dan moet voor het beroep tot nietigverklaring wel hetzelfde gelden.

Voor het geval dat toch zou worden aangenomen dat het gemene recht inzake beroepen tot nietigverklaring op parallele en concurrerende wijze in aanmerking kan komen wanneer het geding tussen de Gemeenschappen en een van hun personeelsleden of voormalige personeelsleden strekt tot nietigverklaring van een handeling van de Commissie of de Raad, voert de Commissie aan dat het beroep dan evenzeer niet ontvankelijk lijkt, omdat het niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 173 EEG-Verdrag. Enerzijds werd het onderhavige beroep ingesteld na de in artikel 173 voorgeschreven termijn van twee maanden. An-

derzijds voldoet het niet aan de voorwaarden van artikel 173, lid 2 (zie 's Hof's beschikking in de reeds aangehaalde zaak 48/79: „... de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 vormen noch tot de verzoekers gerichte beschikkingen noch beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, hen rechtstreeks en individueel raken. Mitsdien is het verzoek evenmin ontvankelijk voor zover het op artikel 173 EEG-Verdrag zou zijn gebaseerd.”)

Wat betreft de conclusies houdende niet-toepasselijkheid op verzoekers van verordeningen nrs. 3085 en 3086/78, betoogt de Commissie dat de betrokkenen zich niet kunnen beroepen op artikel 184 EEG-Verdrag. Dit voorziet niet in een autonome beroepsmogelijkheid, doch beoogt alleen de niet-toepasselijkverklaring van een verordening — bij wege van incident en met beperkte gevolgen — in een voor het Hof op grond van een andere verdragsbepaling aanhangige procedure (arrest van 14 december 1962, gevoegde zaken 31 en 33/62, Milchwerke H. Wöhrmann & Sohn KG en A. Lüticke GmbH, Jurispr. 1962, blz. 1011). Het onderhavige beroep behelst een autonome en primaire vordering, zodat verzoekers zich niet op artikel 184 kunnen beroepen.

Wat betreft de gevorderde compenserende vergoeding, staat het volgens de Commissie vast dat een geschil waarbij het Hof volledige rechtsmacht heeft niet aanhangig kan zijn, wanneer er geen geschil tot nietigverklaring aanhangig is (arrest van 10 december 1969, zaak 32/68, Grasselli, Jurispr. 1969, blz. 505).

Bovendien rept het verzoekschrift, voor zover het schadeloosstelling beoogt, in strijd met artikel 38, paragraaf 1, van het Reglement voor de procesvoering, met geen woord van de middelen die de vordering kunnen staven.

In hun opmerkingen bij de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Commissie beklemtonen *verzoekers* dat zij de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 zowel tegenover de Raad als tegenover de Commissie hebben betwist, daar die verordeningen werden vastgesteld door de Raad en uitgevoerd door de Commissie. Aangezien elk van beide instellingen het tot aanstelling bevoegde gezag kan zijn, refereren verzoekers zich op dit punt aan 's Hofs oordeel.

Volgens verzoekers kan tegen de door hen betwiste verordeningen beroep worden ingesteld krachtens artikel 90, lid 2, van het Statuut. Het zijn door de Raad genomen maatregelen van algemene aard, die ten uitvoer worden gelegd tegenover alle gepensioneerden, en die voor een aantal onder hen nadelige gevolgen hebben.

Verzoekers achten het beroep eveneens ontvankelijk krachtens artikel 173, lid 2. Volgens hen vormen de betwiste verordeningen tot verzoekers gerichte be-

schikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, hen rechtstreeks en individueel raken.

Verzoekers betogen dat de conclusies ter zake van de niet-toepasselijkheid van de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 als autonome en primaire vordering zijn ingediend. Mitsdien is het Hof bevoegd krachtens artikel 184 EEG-Verdrag.

De vordering tot toekenning van een compenserende vergoeding achten verzoekers ontvankelijk, omdat de hoofdvordering ontvankelijk is.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 19 en 20 februari in hun pleidooien gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 14 mei 1981 conclusie genomen.

In rechte

1. Bij op 24 januari 1980 ter griffie van het Hof ingediend verzoekschrift hebben verzoekers krachtens artikel 91 Ambtenarenstatuut (hierna: het Statuut) beroep ingesteld tegen de Raad en de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Verzoekers, tien gepensioneerde ambtenaren van de Commissie, vragen het Hof

1. 's Raads verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 van 21 december 1978 nietig, althans op hen niet toepasselijk te verklaren;

2. subsidiair ten behoeve van verzoekers een compenserende vergoeding vast te stellen in dier voege dat enige verlaging van de aan verzoekers vóór de inwerkingtreding van de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 uitgekeerde pensioenen wordt voorkomen.

- 2 De artikelen 63 en 64 van het Statuut bepaalden in de tot eind 1978 geldende versie: „De bezoldiging van de ambtenaar wordt uitgedrukt in Belgische franken; zij wordt uitbetaald in de valuta van het land waar de ambtenaar zijn functie uitoefent; de bezoldiging, uitbetaald in een andere valuta dan de Belgische frank, wordt berekend op basis van de pariteiten zoals door het Internationale Monetair Fonds aanvaard, die op 1 januari 1965 van kracht waren; op de bezoldiging van de ambtenaar, uitgedrukt in Belgische franken, wordt . . . een aanpassingscoëfficiënt van meer dan, minder dan of gelijk aan 100 % toegepast, naar gelang van de levensomstandigheden in de verschillende plaatsen van tewerkstelling; de aanpassingscoëfficiënt, van toepassing op de bezoldiging van de ambtenaren die in de voorlopige zetels der Gemeenschappen zijn tewerkgesteld, is op 1 januari 1962 gelijk aan 100 %.”

- 3 Artikel 82 van het Statuut bepaalt: „De pensioenen (van de voormalige ambtenaren) worden vastgesteld op de grondslag van de salarisschalen die gelden op de eerste dag van de maand waarin het pensioen ingaat; op de pensioenen wordt voor het land van de Gemeenschappen waar de pensioengerechtigde verklaart zich te zullen vestigen een aanpassingscoëfficiënt toegepast, vastgesteld overeenkomstig de artikelen 64 en 65, lid 2, . . .”

- 4 Artikel 45, derde alinea, van bijlage VIII (Nadere uitwerking van de pensioenregeling) luidt: „De uitkeringen worden naar keuze van de belanghebbenden verricht in de valuta van hun land van herkomst, van het land waar zij verblijfplaats hebben of van het land van vestiging van de zetel der instelling waartoe de ambtenaar behoorde; een eenmaal gedane keuze geldt voor tenminste twee jaar.”

- 5 Op 21 december 1978 stelde de Raad verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 3085/78 vast (PB L 369 van 1978, blz. 8), waarvan artikel 1 bepaalt dat artikel 63 van het Statuut als volgt moet worden gelezen:

„De bezoldiging van de ambtenaar wordt uitgedrukt in Belgische frank. Zij wordt uitbetaald in de valuta van het land waar de ambtenaar zijn functie uitoefent.

De bezoldiging, uitbetaald in een andere valuta dan de Belgische frank, wordt berekend op basis van de wisselkoersen die gebruikt worden voor de uitvoering van de algemene begroting der Europese Gemeenschappen op 1 juli 1978.

Die datum wordt bij het in artikel 65 voorgeschreven jaarlijks onderzoek naar het bezoldigingspeil op voorstel van de Commissie door de Raad gewijzigd met de gekwalificeerde meerderheid van stemmen vastgesteld in lid 2, tweede alinea, eerste streepje, van artikel 148 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en van artikel 118 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

Onverminderd de toepassing van de artikelen 64 en 65 worden de krachtens deze artikelen vastgestelde aanpassingscoëfficiënten in geval van wijziging van voornoemde datum aangepast door de Raad die, volgens de procedure van de derde alinea, de gevolgen van de schommeling van de Belgische frank ten opzichte van de in de tweede alinea bedoelde koersen corrigeert.”

- 6 Artikel 4 stelt dat de verordening in werking treedt op 1 januari 1979 en van toepassing is met ingang van 1 april daaropvolgende; voor de pensioenen en vergoedingen waarvan het nettobedrag een vermindering ondergaat ten opzichte van de toepassing van het thans geldende stelsel, is de verordening evenwel eerst met ingang van 1 oktober 1979 van toepassing. Met ingang van deze datum wordt het verschil tussen de nettobedragen zoals die voortvloeien uit de toepassing van deze verordening, en die welke in de maand september 1979 worden ontvangen, met $\frac{1}{10}$ per maand verminderd.
- 7 Op 21 december 1978 stelde de Raad ook verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 3086/78 vast, tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënten die van toepassing zijn op de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen ingevolge de wijziging van de bepalingen van het Statuut betreffende de bij de toepassing van het Statuut te gebruiken muntpariteiten. In artikel 1, lid 2, van de verordening wordt onder meer de aanpassingscoëfficiënt die overeenkomstig artikel 82, lid 1, tweede alinea, van het Statuut van toepassing is op de pensioenen, voor Italië bepaald op 74,4.
- 8 In maart 1979 wendden enkele verzoekers zich tot de Commissie met het verzoek, de Raad alle passende wijzigingen voor te stellen betreffende de

verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 waarvan betrokkenen de wettigheid betwisten. Bij mededeling van 12 juli 1979 wees de Commissie die verzoeken af.

- 9 In oktober 1979 dienden de meeste verzoekers krachtens artikel 90, lid 2, van het Statuut klachten in tegen het besluit van de Commissie. Daar de Commissie haar standpunt niet wijzigde, stelden verzoekers het onderhavige beroep in.
- 10 Verzoekers stellen dat de pensioenregeling van de ambtenaren op bijdragebetaling berust en voor een derde wordt gefinancierd door bijdragen van de ambtenaren. Bijgevolg is het pensioen niets anders dan een uitgestelde bezoldiging en vormt het niet een soort gratificatie vanwege de werkgever. Alle ambtenaren met een bepaalde rang en anciënniteit zouden hetzelfde bedrag betalen via een rechtstreekse inhouding. Alle inhoudingen zouden geschieden in Belgische frank, bij de bron en zonder toepassing van een aanpassingsmechanisme. Deze regeling zou vooronderstellen dat een ambtenaar die eenzelfde bedrag heeft betaald als de andere ambtenaren met dezelfde rang en dezelfde anciënniteit als hij, een pensioen zou ontvangen dat gelijk is aan dat van de anderen, en dat beantwoordt aan de bijdragen die hij via inhoudingen heeft betaald, en aan de stortingen van de werkgever. Verzoekers achten het onwettig, op een pensioenbedrag een verlagende index toe te passen naar gelang van de verblijfplaats en de aldaar geldende kosten van levensonderhoud, omdat aldus de bewegingsvrijheid van de pensioengerechtigde, juist wanneer hij daaraan het meest behoefte heeft, zou worden beperkt. Door de vaststelling van de betwiste verordeningen, die ertoe leidde dat hun pensioen met ruim de helft werd verminderd, zouden hun gerechtvaardigde verwachtingen zijn geschonden.
- 11 Bij memorie van 28 respectievelijk 29 februari 1980, ingediend krachtens artikel 91 van 's Hofs Reglement voor de procesvoering, hebben de Raad en de Commissie excepties van niet-ontvankelijkheid opgeworpen ter zake van het beroep tot nietigverklaring, de vordering tot niet-toepasselijkverklaring van de verordeningen op verzoekers en de vordering tot toekenning van een compenserende vergoeding.

- 12 Wat betreft het beroep tot nietigverklaring, behandelen de Raad en de Commissie de hypothesen waarin een beroep is gebaseerd op hetzij artikel 91 van het Statuut, hetzij artikel 173 EEG-Verdrag. Volgens de Raad zou het krachtens artikel 91 van het Statuut ingestelde beroep niet ontvankelijk zijn om de volgende redenen: verzoekers zouden bij de Raad nooit een klacht in de zin van artikel 90, lid 2 hebben ingediend; de Raad zou jegens verzoekers niet het tot aanstelling bevoegde gezag zijn; artikel 91 zou slechts beroep toestaan tegen bezwarende besluiten, die alleen kunnen uitgaan van het tot aanstelling bevoegde gezag. Volgens de Commissie zou het beroep van artikel 91 Statuut slechts kunnen worden ingesteld tegen een „bezwarend besluit” dat uitgaat van het tot aanstelling bevoegde gezag. Welnu, het onderhavige beroep zou zijn gericht tegen verordeningen van de Raad, die geen bezwarende besluiten in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut zouden vormen.

- 13 De Raad en de Commissie stellen dat het beroep, zelfs al ware het op artikel 173 EEG-Verdrag gebaseerd, niet ontvankelijk is, daar de betwiste verordeningen geen tot verzoekers gerichte beschikkingen zijn, of beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, hen rechtstreeks en individueel raken. In elk geval zou het beroep niet ontvankelijk zijn, nu het niet werd ingesteld binnen een termijn van twee maanden, te rekenen vanaf de dag van bekendmaking van de verordeningen.

- 14 Wat betreft de vordering tot niet-toepasselijkverklaring van de betrokken verordeningen op verzoekers, wijzen de Raad en de Commissie erop, dat een dergelijke vordering slechts zou kunnen worden gebaseerd op artikel 184 EEG-Verdrag. Dit artikel stelt een verzoeker echter slechts in staat, bij wege van incident en met beperkte gevolgen de ongeldigheid van een verordening in te roepen in een voor het Hof op grond van een andere verdragsbepaling aanhangige procedure. De mogelijkheid zich incidenteel op de onwettigheid van de verordening te beroepen, zou geen beroep kunnen rechtvaardigen waarin de niet-toepasselijkverklaring het primaire onderwerp van het geding is. Mitsdien achten de Raad en de Commissie de op artikel 184 EEG-Verdrag gebaseerde vordering niet ontvankelijk.

- 15 Volgens de Raad is de schadevordering evenmin ontvankelijk. Zij zou in strijd zijn met 's Hof's rechtspraak dat een uit de dienstbetrekking voortkomende schadevordering van een ambtenaar (evenals van een voormalig ambtenaar) tegen de instelling, moet worden ingesteld binnen het kader van

artikel 179 van het Verdrag en de artikelen 90 en 91 van het Statuut. De vordering zou dus slechts kunnen worden ingesteld tegen het tot aanstelling bevoegde gezag. De Commissie voegt daaraan toe dat, wanneer een ambtenaar krachtens artikel 179 EEG-Verdrag beroep instelt tot nietigverklaring van een handeling van een instelling en tot vergoeding van de schade die hij door die handeling heeft geleden, de niet-ontvankelijkheid van het verzoek tot nietigverklaring volgens 's Hof's rechtspraak de niet-ontvankelijkheid van de schadevordering meebrengt.

- 16 Verzoekers antwoorden dat zij hun klacht binnen de statutair voorgeschreven termijn hebben ingediend. De betrokken verordeningen zouden voor verzoekers bezwarende handelingen vormen, daar zij tot gevolg hadden dat de bedragen van hun pensioenrechten met ruim de helft werden verminderd. De verordeningen zouden zijn vastgesteld door de Raad en uitgevoerd door de Commissie, en daarom hebben verzoekers besloten tegen deze beide instellingen beroep in te stellen. Zij zouden weliswaar de mening van de Raad kunnen delen waar deze stelt dat de niet-toepasselijkverklaring van een verordening een incidentele procedure vormt, doch dit zou niet de conclusie rechtvaardigen die de Raad daaruit trekt. Wat betreft de subsidiaire vordering tot vergoeding van de veroorzaakte schade, menen verzoekers dat deze vergoeding haar rechtvaardiging kan vinden in de algemene zorgplicht van de gemeenschapsinstellingen jegens hun ambtenaren.
- 17 De door de Raad en de Commissie opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid moeten worden aanvaard. Uit de artikelen 90 en 91 Ambtenarenstatuut blijkt immers dat de klacht, en bijgevolg het beroep, slechts kan worden gericht tegen het tot aanstelling bevoegde gezag en dat het bezwarende besluit van dit gezag moet uitgaan. Bovendien werd het beroep, voor zover het gebaseerd is op artikel 173 — ook al zou het voor het overige ontvankelijk zijn — niet ingesteld binnen de in dat artikel voorgeschreven termijn. Uit 's Hof's rechtspraak blijkt dat de in artikel 184 van het Verdrag geboden mogelijkheid, de niet-toepasselijkheid van een verordening in te roepen, geen autonoom vorderingsrecht vormt en slechts bij wege van incident kan worden benut. Bij ontbreken van een primair recht van beroep kunnen verzoekers zich niet op artikel 184 beroepen.
- 18 Wat betreft de schadevordering bevestigt 's Hof's rechtspraak (met name de arresten van 12 december 1967, zaak 4/67, Müller, Jurispr. 1967, blz. 456, en van 20 oktober 1975, zaak 9/75, Meyer-Burckhardt, Jurispr. 1975,

blz. 1171) dat wanneer een ambtenaar krachtens artikel 179 EEG-Verdrag beroep instelt tot nietigverklaring van een handeling van een instelling en tot vergoeding van de schade die hij door die handeling heeft geleden, de vorderingen onderling zozeer samenhangen dat de niet-ontvankelijkheid van het verzoek tot nietigverklaring de niet-ontvankelijkheid van de schadevordering meebrengt.

- 19 Mitsdien moet het beroep niet ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

- 20 Volgens artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering blijven de kosten door de instellingen ter zake van beroepen van personeelsleden der Gemeenschappen gemaakt, te hunnen laste.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

rechtdoende:

1. Verklaart het beroep niet ontvankelijk.
2. Verstaat dat elk der partijen haar eigen kosten zal dragen.

Koopmans

O'Keefe

Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 juli 1981.

De griffier
A. Van Houtte

De president van de Eerste kamer
T. Koopmans