ARREST VAN HET HOF
23 januari 1992 *

In zaak C-301/90,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Griesmar, juridisch adviseur, en S. van Raepenbusch, lid van de juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij R. Hayder, vertegenwoordiger van de juridische dienst van de Commissie, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door Y. Crétien, juridisch adviseur, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij X. Herlin, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 2258/90 van de Raad van 27 juli 1990 tot rectificatie van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen en houdende wijziging van de aanpassingscoëfficiënten

* Procestaal: Frans.

welke van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen (PB 1990, L 204, blz. 1), voor zover daarbij geen specifieke aanpassingscoëfficiënt voor München is vastgesteld,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, F. A. Schockweiler, F. Grévisse en P. J. G. Kapteyn, kamerpresidenten, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco en M. Zuleeg, rechters,

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

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de partijen in hun pleidooien ter terechtzitting van 1 oktober 1991,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 november 1991,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 3 oktober 1990, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 173 EEG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 2258/90 van de Raad van 27 juli 1990 tot rectificatie van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen en houdende wijziging van de aanpassingscoëfficiënten welke van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen (PB 1990, L 204, blz. 1), voor zover daarbij geen specifieke aanpassingscoëfficient voor München is vastgesteld.

2 Artikel 63, eerste alinea, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen (hierna: „Statuut") luidt als volgt: „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."

3 Om te waarborgen dat alle ambtenaren, ongeacht hun plaats van tewerkstelling, aan hun bezoldiging een gelijkwaardige koopkracht ontlenen, bepaalt artikel 64, eerste alinea, van het Statuut het volgende: „Op de bezoldiging van de ambtenaar, uitgedrukt in Belgische franken, wordt (...) een aanpasssingscoëfficiënt van meer dan, minder dan of gelijk aan 100% toegepast, naar gelang van de levensomstandigheden in de verschillende plaatsen van tewerkstelling." Artikel 64, tweede alinea, bepaalt dat deze coëfficiënten op voorstel van de Commissie door de Raad worden vastgesteld.

4 Artikel 65 van het Statuut heeft betrekking op het bezoldigingspeil van de ambtenaren en legt in lid 1 de procedure en de modaliteiten vast van het jaarlijkse onderzoek, per 1 juli van ieder jaar, naar dit bezoldigingspeil en van de eventuele aanpassing ervan. Bij aanzienlijke wijziging van de kosten van levensonderhoud, zo bepaalt artikel 65, lid 2, „beslist de Raad 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".

5 Volgens punt II, sub 1.1, van de bijlage bij besluit 81/1061/Euratom, EGKS, EEG van de Raad van 15 december 1981 tot wijziging van de methode voor de aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Gemeenschappen (PB 1981, L 386, blz. 6), wordt de bijwerking van de geografische aanpassingscoëfficiënten van artikel 64 van het Statuut mogelijk gemaakt door de vaststelling, door het Bureau voor de statistiek van de Europese Gemeenschappen, in overleg met de nationale diensten voor de statistiek van de Lid-Staten, van de gemeenschappelijke indexcijfers aan de hand waarvan de ontwikkeling van de door de Europese ambtenaren in de verschillende standplaatsen ervaren prijsstijging kan worden gemeten. Om de vijf jaar onderzoekt het Bureau voor de statistiek van de Europese Gemeenschappen in overleg met de diensten voor de statistiek van de Lid-Staten of de verhoudingen tussen de aanpassingscoëfficiënten op correcte wijze de gelijkwaardigheid in koopkracht verzekeren van de bezoldigingen die worden uitbetaald aan de personeelsleden die in de hoofdsteden van de Lid-Staten werkzaam zijn. Ten aanzien van de overige standplaatsen wordt een dergelijk onderzoek verricht wanneer uit objectieve gegevens blijkt dat er gevaar bestaat voor aanzienlijke afwijkingen ten opzichte van de voor de hoofdstad van het betrokken land waargenomen gegevens.

6 In de loop van het vijfjaarlijkse onderzoek bleek eind 1987 uit de overeenkomstig besluit 81/1061, reeds aangehaald, verrichte prijsonderzoeken, dat de kosten van levensonderhoud in München ongeveer 8% hoger lagen dan in de hoofdstad.

7 In 1989 verwierp de Raad een eerste voorstel van de Commissie om per 1 januari 1988 een specifieke aanpassingscoëfficiënt voor de bezoldiging van de in München tewerkgestelde communautaire ambtenaren in te voeren. Op 22 juni 1990 diende de Commissie bij de Raad een nieuw voorstel in voor een verordening houdende rectificatie van de voor de bezoldigingen geldende tabellen, wijziging van de aanpassingscoëfficiënten en invoering, met ingang van 1 januari 1988, van een specifieke aanpassingscoëfficiënt voor München.

8 Op basis van dat nieuwe voorstel stelde de Raad verordening nr. 2258/90 vast, waarvan thans nietigverklaring wordt gevorderd. Daarin nam hij alleen de onderdelen over die betrekking hadden op de rectificatie van de bezoldigingen en de wijziging van de aanpassingscoëfficiënten, terwijl hij het onderdeel betreffende de invoering van een specifieke aanpassingscoëfficiënt voor München verwierp.

9 Tot staving van haar beroep tot nietigverklaring voert de Commissie vier middelen aan, ontleend aan schending van, respectievelijk, artikel 64 van het Statuut, de motiveringsplicht, de regels die de Raad zich zelf heeft opgelegd en het algemene non-discriminatiebeginsel.

10 De Raad, die ten gronde concludeert tot verwerping van het beroep, vertrouwt wat de ontvankelijkheid ervan betreft op de wijsheid van het Hof.

11 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het geschil, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De ontvankelijkheid

12 De Raad betoogt dat zijn besluit tot verwerping van het voorstel om een specifieke aanpassingscoëfficiënt voor München in te voeren, en niet verordening nr. 2258/90, voorwerp van het beroep tot nietigverklaring zou moeten zijn. De Commissie wist dat binnen de Raad waarschijnlijk geen overeenstemming zou worden bereikt over de invoering van een dergelijke coëfficiënt, waarop zij besloot haar oorspronkelijk voorstel van 22 juni 1990 te splitsen, door het onderdeel betreffende een specifieke aanpassingscoëfficiënt voor München te scheiden van de rectificatie van de voor de bezoldigingen geldende tabellen en de wijziging van de aanpassingscoëfficiënten. De Raad had dus twee voorstellen voor zich liggen, waarvan hij er één heeft aangenomen en het andere heeft verworpen.

13 De Commissie merkt op, dat de kern van het geschil met de Raad is gelegen in de weigering van deze laatste om in verordening nr. 2258/90 een specifieke aanpassingscoëfficiënt voor München vast te stellen. Derhalve moet de wettigheid van die verordening hier worden bestreden, zulks onafhankelijk van de verwikkelingen binnen de Raad tijdens het onderzoek van het voorstel van de Commissie van 22 juni 1990.

14 Dienaangaande volstaat het op te merken, dat het voorstel van de Commissie van 22 juni 1990 onder meer betrekking had op de invoering van een specifieke aanpassingscoëfficiënt voor München, en dat verordening nr. 2258/90 van de Raad, die is vastgesteld op basis van dit voorstel, geen bepaling in die zin bevat. Hieruit volgt, dat de Commissie gerechtigd is beroep in te stellen tot nietigverklaring van die verordening, aangezien zij van oordeel is dat de Raad door dat verzuim een door het Verdrag opgelegde verplichting heeft geschonden.

Ten gronde

15 Van de vier door de Commissie aangevoerde middelen dienen het middel ontleend aan schending van artikel 64 van het Statuut en dat ontleend aan schending van het beginsel van gelijke behandeling gezamenlijk te worden onderzocht. Volgens vaste rechtspraak van het Hof ligt dit beginsel immers ten grondslag aan de artikelen 64 en 65 van het Statuut (zie in die zin onder meer de arresten van 19 november 1981, zaak 194/80, Benassi, Jurispr. 1981, blz. 2815, r.o. 5, en 28 juni 1988, zaak 7/87, Commissie/Raad Jurispr. 1988, blz. 3401, r.o. 3 en 25).

16 In het kader van deze beide middelen herinnert de Commissie om te beginnen aan de rechtspraak van het Hof (zie met name de arresten van 15 december 1982, zaak 158/79, Roumengous Carpentier, Jurispr. 1982, blz. 4379; zaak 543/79, Birke, Jurispr. 1982, blz. 4425; gevoegde zaken 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 en 660/79, Amesz e. a., Jurispr. 1982, blz. 4465, en zaak 737/79, Battaglia, Jurispr. 1982, blz. 4497), volgens welke de instellingen van de Gemeenschap specifieke aanpassingscoëfficiënten moeten vaststellen voor plaatsen waar een voldoende aantal ambtenaren en personeelsleden van de Gemeenschappen hun werkzaamheden verrichten, wanneer de kosten van levensonderhoud op zulk een plaats van tewerkstelling grotere wijzigingen ondergaan dan zich in de hoofdstad van de betrokken staten voordoen.

17 Zonder op dat punt te worden tegengesproken door de Raad, stelt de Commissie vervolgens vast dat de gemeenschappelijke indexcijfers, die door het Bureau voor de statistiek van de Europese Gemeenschappen worden vastgesteld in overleg met de nationale diensten voor de statistiek van de Lid-Staten, hebben aangetoond dat er voor München gevaar bestaat voor aanzienlijke afwijkingen ten opzichte van de voor de hoofdstad van de Bondsrepubliek waargenomen gegevens.

18 De Commissie geeft voorts te kennen, dat het aantal betrokken personen groot genoeg is om de vaststelling van een specifieke aanpassingscoëfficiënt voor die stad noodzakelijk te maken. Aan de 16 in München tewerkgestelde ambtenaren of personeelsleden van de Gemeenschappen dienen immers de ongeveer 100 leerkrachten van de Europese school te München te worden toegevoegd, wier bezoldiging wordt berekend op basis van de specifieke aanpassingscoëfficiënt die voor deze ambtenaren of personeelsleden geldt. Bovendien moet rekening worden gehouden met de personeelsleden van het Europees Octrooibureau, wier consumptiepatroon vergelijkbaar is met dat van de ambtenaren of andere personeelsleden van de Gemeenschappen.

19 In elk geval, aldus de Commissie, dient het criterium aantal ambtenaren of personeelsleden van de Gemeenschappen slechts in aanmerking te worden genomen samen met het criterium verschil in kosten van levensonderhoud in de hoofdstad respectievelijk in de plaats van tewerkstelling. Bij een bijzonder groot verschil moet een specifieke aanpassingscoëfficiënt worden vastgesteld, zelfs in gevallen waarin het aantal ambtenaren en personeelsleden van de Gemeenschappen lager is dan 50, het aantal dat door de communautaire instellingen op grond van een tienjarige praktijk als noodzakelijk wordt beschouwd.

20 De Raad is van oordeel, dat de 16 in München tewerkgestelde ambtenaren of personeelsleden van de Gemeenschappen geen voldoende aantal vormen om de vaststelling van een specifieke aanpassingscoëfficiënt noodzakelijk te maken. Bovendien bestrijdt de Raad dat rekening dient te worden gehouden met de leerkrachten van de Europese school te München of met de personeelsleden van het Europees Octrooibureau, omdat die niet de hoedanigheid hebben van ambtenaren of personeelsleden van de Gemeenschappen. Ten slotte herinnert de Raad aan de tienjarige praktijk van de instellingen volgens welke de aanwezigheid van 50 ambtenaren of personeelsleden in één plaats van tewerkstelling noodzakelijk werd geacht, zowel door de Commissie zelf, die er een voorwaarde van heeft gemaakt om een voorstel te doen tot invoering van een specifieke aanpassingscoëfficiënt, als door de Raad toen hij een dergelijke coëfficiënt moest vaststellen.

21 Allereerst moet worden vastgesteld, dat de bepalingen van het Statuut en van besluit 81/1061, reeds aangehaald, uitsluitend van toepassing zijn op ambtenaren of personeelsleden van de Gemeenschappen. Hieruit volgt, dat voor de toepassing van de regels betreffende de vaststelling van een specifieke aanpassingscoëfficiënt geen rekening kan worden gehouden met personeel dat niet onder het Statuut valt.

22 Vervolgens zij eraan herinnerd, dat de artikelen 64 en 65 van het Statuut, gelijk de Raad zelf erkent, ertoe strekken alle ambtenaren overeenkomstig het beginsel van gelijke behandeling een gelijkwaardige koopkracht te garanderen, ongeacht hun plaats van tewerkstelling.

23 Ook moet worden opgemerkt, dat de kosten van levensonderhoud in München eind 1987 8,3% hoger lagen dan in de toenmalige hoofdstad Bonn. Een dergelijk percentage betekent een aanzienlijk verschil dat, bij gebreke van een specifieke aanpassingscoëfficiënt, de koopkracht van in München tewerkgestelde ambtenaren vermindert ten opzichte van die van hun collega's die in Bonn zijn tewerkgesteld.

24 Dienaangaande volgt uit de rechtspraak van het Hof (arrest van 6 oktober 1982, zaak 59/81, Commissie/Raad, Jurispr. 1982, blz. 3329, r.o. 32, en arresten van 15 december 1982, zaak 158/79, reeds aangehaald, r.o. 28; zaak 543/79, reeds aangehaald, r.o. 44, gevoegde zaken 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79 en 660/79, reeds aangehaald, r.o. 44), dat de Raad krachtens artikel 65, lid 2,

van het Statuut bevoegd is vast te stellen of de kosten van levensonderhoud aanzienlijk zijn gestegen en, zo ja, daaruit de consequenties heeft te trekken.

25 Uit deze overwegingen volgt, dat de Raad over geen enkele beoordelingsmarge beschikt ten aanzien van de vraag of voor een plaats van tewerkstelling een specifieke aanpassingscoëfficiënt moet worden ingevoerd, indien is vastgesteld dat de kosten van levensonderhoud daar aanzienlijk hoger zijn dan in de hoofdstad.

26 In het bijzonder wanneer een zo aanzienlijk verschil als in het onderhavige geval is vastgesteld, kan de verplichting om een specifieke aanpassingscoëfficiënt in te voeren niet afhankelijk zijn van de vraag of het al dan niet om een groot aantal ambtenaren of personeelsleden van de Gemeenschappen gaat. Gelijk advocaat-generaal Jacobs in punt 24 van zijn conclusie opmerkt, zou de toepassing van een numerieke drempel immers ertoe zou leiden, dat ambtenaren en personeelsleden van de Gemeenschappen wier totale aantal onder die drempel ligt, worden gediscrimineerd ten opzichte van hun collega's die in de hoofdstad werken.

27 Deze uitlegging kan voorts niet worden betwist met een beroep op de institutionele praktijk waarnaar de Raad verwijst. Dienaangaande, en zonder dat het rechtskarakter van een dergelijke praktijk behoeft te worden vastgesteld, volstaat het immers op te merken dat gedragslijnen, zelfs indien deze de concordantie bezitten van interne richtlijnen die van de gemeenschapsinstellingen uitgaan, hoe dan ook geen afbreuk kunnen doen aan de bepalingen van het Statuut (zie in die zin onder meer het arrest van 1 december 1983, zaak 190/82, Blomefield, Jurispr. 1983, blz. 3981).

28 Uit bovenstaande overwegingen volgt, dat de bestreden verordening nietig moet worden verklaard voor zover zij niet met ingang van 1 januari 1988 in een specifieke aanpassingscoëfficiënt voor München voorziet.

29 Op grond van het beginsel van gelijke behandeling, dat de grondslag vormt van artikel 64 van het Statuut, moet aan een dergelijke specifieke aanpassingscoëfficiënt immers terugwerkende kracht worden verleend tot de datum waarop het Bureau voor de statistiek van de Europese Gemeenschappen, in overleg met de dien-

sten voor de statistiek van de Lid-Staten, een aanzienlijk verschil heeft vastgesteld in de kosten van levensonderhoud in München ten opzichte van de gegevens voor de hoofdstad, Bonn.

Kosten

30 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien in casu geen van beide partijen ten aanzien van de kosten heeft geconcludeerd, dient elk der partijen haar eigen kosten te dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verklaart nietig verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 2258/90 van de Raad van 27 juli 1990 tot rectificatie van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen en houdende wijziging van de aanpassingscoëfficiënten welke van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen (PB 1990, L 204, blz. 1), voor zover daarbij geen specifieke aanpassingscoëfficiënt voor München is vastgesteld.

2) Verstaat dat elk der partijen de eigen kosten zal dragen.

Due Schockweiler Grévisse Kapteyn

Mancini Kakouris Moitinho de Almeida Díez de Velasco Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 januari 1992.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due