CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI VAN 1 OKTOBER 1981 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. In de onderhavige zaak gaat het om de uitlegging van het begrip basissalaris in artikel 3, lid 3, van de algemene uitvoeringsbepalingen van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut. Het probleem is gerezen in verband met de berekening van de pensioenjaren die op grond van vroegere diensttijd worden aangerekend voor het communautaire ouderdomspensioen. De kernvraag is, of men bij de bepaling van het basissalaris al dan niet rekening moet houden met de invloed van de aanpassingscoëfficiënt op de in de tabel van artikel 66 van het Statuut vermelde bedragen.

Laat ik beginnen met artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut te citeren: „De ambtenaar die in dienst van de Gemeenschappen treedt na de dienst bij een overheidsorgaan, een nationale of internationale organisatie of een onderneming te hebben beëindigd, kan bij zijn aanstelling in vaste dienst het volgende bedrag aan de Gemeenschappen doen betalen:

— hetzij de actuariële tegenwaarde van de rechten op ouderdomspensioen, die hij bij het overheidsorgaan, de organisatie of de onderneming heeft verworven,

— hetzij de afkoopsom die hem bij zijn vertrek verschuldigd is door het pensioenfonds van het overheidsorgaan, de organisatie of de onderneming."

Hetzelfde artikel bepaalt dat, wanneer de ambtenaar van deze mogelijkheid gebruik maakt, „de instelling waarbij de ambtenaar werkzaam is, met inachtneming van de rang waarin deze in vaste dienst is aangesteld, het aantal pensioenjaren bepaalt dat zij volgens haar eigen regeling aanrekent uit hoofde van de vroegere diensttijd op basis van het bedrag van de actuariële tegenwaarde of van de afkoopsom." De bepaling noemt echter niet de criteria, aan de hand waarvan het aantal aan te rekenen pensioenjaren moet worden vastgesteld. Dit doet artikel 3, lid 3, van de algemene uitvoeringsbepalingen van artikel 11, lid 2 (gepubliceerd in de Personeelskoerier nr. 77 van 29 juli 1969), dat bepaalt dat het overgeschreven bedrag (de actuariële tegenwaarde of de afkoopsom) als uitgangspunt wordt genomen en wordt omgezet „in een theoretische rente naar verhouding van de actuariële waarden welke door de begrotingsautoriteiten ... zijn vastgesteld ..." Deze rente wordt vervolgens omgezet „in statutaire pensioenjaren *naar verhouding van het jaarlijkse basissalaris* dat overeenkomt met de rang waarin de betrokkene in vaste dienst is benoemd."

In casu maakte Paolo Benassi, nadat hij per 1 september 1975 in vaste dienst van de Commissie was benoemd, gebruik van de door artikel 11, lid 2, van bijlage VIII

1 — Vertaald uit het Italiaans.

geboden mogelijkheid en liet hij de actuariële tegenwaarde van de tijdens zijn dienstjaren in Italië opgebouwde pensioenrechten, in de vorm van de afkoopsom die het Italiaanse pensioenfonds hem bij zijn vertrek verschuldigd was, naar de Gemeenschappen overmaken. Met inachtneming van de rang waarin de betrokkene in vaste dienst was aangesteld, bepaalde de Commissie het aan te rekenen pensioentijdvak op 2 jaar, 3 maanden en 7 dagen. Bij schrijven van 17 maart 1980 diende Benassi een klacht in tegen dit besluit. Hij maakte bezwaar tegen het feit dat de administratie bij haar berekening was uitgegaan van het basis-jaarsalaris resulterende uit de toepassing van de aanpassingscoëfficiënt. Volgens hem had men de salarisaanpassingen die verband hielden met de stijging van de kosten van levensonderhoud, buiten beschouwing moeten laten en hij wees erop dat hem bij toepassing van de zijns inziens juiste methode meer pensioenjaren zouden zijn aangerekend.

De Commissie wees de klacht af bij nota van 2 september 1980. Op 30 september daaropvolgende stelde Benassi beroep in rechte in en vorderde een verklaring voor recht, dat voor de berekening van de pensioenjaren die volgens de communautaire pensioenregeling op grond van vroegere diensttijd moeten worden aangerekend, als basissalaris dient te gelden het salaris dat wordt genoemd in de tabel van artikel 66 van het Statuut, zonder toepassing van de aanpassingscoëfficiënt. De Commissie zou daarom haar berekening moeten wijzigen en hem meer pensioenjaren moeten toekennen, namelijk 3 jaar, 4 maanden en 15 dagen.

2. Het Statuut noemt het basissalaris in artikel 62, waarmee afdeling 1 (getiteld: „bezoldiging") van hoofdstuk I van titel V begint, maar het wordt daar enkel aangeduid als één van de drie bestanddelen van de bezoldiging (de andere twee zijn de gezinstoelagen en de toelagen van andere aard). Artikel 66 bevat vervolgens een tabel met de maandelijkse basissalarissen voor elke rang en salaristrap.

De aanpassingscoëfficiënt komt ter sprake in artikel 64, eerste en tweede alinea, en in artikel 65, lid 2. Artikel 64, eerste alinea, bepaalt dat „op de bezoldiging van de ambtenaar, uitgedrukt in Belgische franken, ... een aanpassingscoëfficiënt van meer dan, minder dan of gelijk aan 100 % wordt toegepast, *naar gelang van de levensomstandigheden in de verschillende plaatsen van tewerkstelling*", en voegt hier, aan het einde van de tweede alinea, aan toe: „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 %." Het volgende artikel, artikel 65, houdt zich daarentegen bezig met haar jaarlijkse onderzoek van de Raad naar het bezoldigingspeil en met de mogelijkheid van aanpassing daarvan (waarbij met name eventuele verhogingen van de salarissen van het overheidspersoneel en de behoefte tot aanwerving van personeel in aanmerking worden genomen). Lid 2 bepaalt: „Bij aanzienlijke wijziging van de kosten van levensonderhoud 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."

Er is duidelijk verschil tussen de functie die de aanpassingscoëfficiënt in artikel

64 is toebedacht, en die welke zij in de context van artikel 65 kan hebben. Artikel 64 beoogt in wezen alle ambtenaren een bezoldiging te verzekeren die, ongeacht hun standplaats, steeds dezelfde koopkracht heeft. Daartoe wordt de in Belgische franken uitgedrukte bezoldiging niet eenvoudig omgezet in de valuta van de standplaats buiten België en Luxemburg, maar wordt er een coëfficiënt op toegepast die rekening houdt met de levensomstandigheden in de verschillende standplaatsen. Deze heeft dus een zuiver compenserende functie, die volkomen los staat van wijzigingen in het salaris: terwijl de bezoldiging van de in de voorlopige zetels tewerkgestelde ambtenaren (die als uitgangspunt dienen) ongewijzigd blijven, kunnen de schommelingen van de kosten van levensonderhoud in andere landen tot wijziging van de „geografische aanpassingscoëfficiënten" leiden. Het eventuele gebruik van de aanpassingscoëfficiënt voor de in artikel 65 genoemde doeleinden vindt daarentegen allereerst plaats op grond van de voor de voorlopige zetels van de Instellingen vastgestelde index; de coëfficiënt is in dat geval immers een van de twee technische instrumenten die de Raad kan hanteren ter aanpassing van de bezoldigingen van alle gemeenschapsambtenaren en functionarissen (het andere instrument is wijziging van de bedragen van de tabel van artikel 66; dit heeft de Raad sinds 1 januari 1977 jaarlijks gedaan). Het onderscheid tussen de „geografische" aanpassingscoëfficiënt en de coëfficiënt voor de algemene aanpassing van de bezoldigingen is overigens door het Hof erkend in het arrest van 30 juli 1978 in zaak 114/77 (Jacquemart, Jurispr. 1978, blz. 1697).

Het lijdt geen twijfel dat het in casu gaat om de in artikel 65 bedoelde coëfficiënt: men bedenke slechts dat het de coëfficiënt betreft die geldt voor een ambtenaar die in een van de voorlopige zetels van de Gemeenschap te werk is gesteld.

3. Wij komen thans tot de kernvraag van deze zaak: maakt de aanpassingscoefficiënt van artikel 65 al dan niet deel uit van het basissalaris? Gezien de zojuist door mij beschreven functie van deze coëfficiënt, acht ik het niet juist om aan de in de tabel van artikel 66 vermelde bedragen zelfstandige betekenis toe te kennen, los van het effect erop van de aanpassingscoëfficiënt. Zonder de coëfficiënt geven deze bedragen uitsluitend de situatie weer op het moment van de opstelling van de tabel, terwijl zoals bekend het basissalaris in de loop der tijd, in verband met belangrijke wijzigingen van de koopkracht van de Belgische frank en van de andere in artikel 65, lid 1, genoemde factoren, geleidelijk met toepassing van de aanpassingscoëfficiënten aan de ontwikkelingen is aangepast (deze methode is met name tussen 1972 en 1976 gevolgd). Wanneer dus artikel 3, lid 3, van de algemene uitvoeringsbepalingen van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII spreekt van basissalaris, meen ik dat men al naar gelang het moment waarop de ambtenaar in vaste dienst is benoemd, ofwel moet zien naar de in artikel 66 van het Statuut genoemde bedragen (wanneer het gaat om de periode voordat deze werden gewijzigd door middel van de coëfficiënt voor de voorlopige zetels van de Instellingen), ofwel naar de bedragen die voortvloeien uit de toepassing van de aanpassingscoëfficiënt op deze

bedragen (zoals in het onderhavige geval, dat zich in 1975 heeft voorgedaan), ofwel ten slotte naar de bedragen van de door verwerking van de coëfficiënt aangepaste tabel (bij benoeming na 1 januari 1977).

Deze opvatting is in overeenstemming met het non-discriminatiebeginsel. Het begrip basissalaris waar ik vanuit ga, leidt namelijk tot gelijke behandeling van ambtenaren bij de toepassing van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII bij het Statuut, onverschillig of de op het tijdstip van hun aanstelling bestaande salarisaanpassingen in verband met de wijzigingen van de kosten van levensonderhoud of van de andere in artikel 65, lid 1, genoemde factoren hadden plaatsgevonden door middel van de aanpassingscoëfficiënten of bijwerking van de tabel van artikel 66. Ik moge er in dit verband nog eens op wijzen, dat het verschil tussen deze twee situaties enkel formeel is; niets belette de Raad, de doelstellingen van artikel 65 te verwezenlijken door, telkens wanneer aan de voorwaarden voor wijziging van de basissalarissen was voldaan, de bedragen van de tabel rechtstreeks te wijzigen. Het feit dat men gedurende enkele jaren besloot niet de tabel te wijzigen, doch een aanpassingscoëfficiënt toe te passen, verandert het wezen van de zaak niet; ook langs deze weg werden de basissalarissen gecorrigeerd. Verzoekers opvatting daarentegen leidt tot de absurde consequentie, dat twee ambtenaren die tijdens hun vroegere dienstbetrekking gelijke bijdragen hebben betaald, onder de communautaire regeling een verschillend aantal pensioenjaren krijgen aangerekend, afhankelijk van de omstandigheid of de wijzigingen van de kosten van levensonderhoud na de vaststelling van het Statuut al dan niet in de bedragen van de tabel van artikel 66 zijn verwerkt.

Ten slotte merk ik op, dat mijn standpunt overeenkomt met dat van het Hof in genoemd arrest van 13 juli 1978 in de zaak-Jacquemart. Daar ging het om de vaststelling van het begrip basissalaris voor de berekening van de uitkering bij vertrek als bedoeld in artikel 12 van bijlage VIII. Het Hof overwoog dat dit basissalaris „bestaat uit het bedrag dat in de bij dit artikel (artikel 66) behorende tabel is vermeld, met — eventueel — daarop toegepast de aanpassingcoëfficiënt die de Raad na het jaarlijkse onderzoek overeenkomstig artikel 65, lid 1, voor de voorlopige zetels heeft vastgesteld" (r. o. 22).

4. Volgens verzoeker zou de term „basissalaris" verschillende betekenissen moeten hebben, al naar gelang de bepaling waarin hij voorkomt: met name zou het basissalaris van artikel 12, sub c, van bijlage VIII iets anders zijn dan het basissalaris bedoeld in artikel 3, lid 3, van de uitvoeringsbepalingen van artikel 11, lid 2, van dezelfde bijlage. Dit lijkt mij nogal arbitrair, te meer daar beide genoemde bepalingen tot de uitvoeringsbepalingen van de pensioenregeling behoren, en het beginsel inzake een systematisch coherente uitlegging verlangt dat aan een term die in verschillende bijeen horende bepalingen voorkomt, een zelfde betekenis wordt toegekend. Verder merk ik op, dat het Hof in de reeds genoemde zaak-Jacquemart, na de overweging dat „artikel 12, sub c, van bijlage VIII bij het Statuut niet mag worden op-

gevat als een uiting van 's Raads bedoeling *de uitkering bij vertrek* op een andere grondslag te berekenen dan het maandelijks basissalaris, zoals dit door hem is gewild en vastgesteld met toepassing van de in artikel 65 voorziene technieken tot aanpassing van het bezoldigingspeil", beklemtoont dat „een andere uitlegging tot de conclusie zou moeten leiden dat artikel 12, sub c, van bijlage VIII bij het Statuut onwettig is — want onverenigbaar met het beginsel van de gelijkheid der ambtenaren —, aangezien dan twee verschillende begrippen ‚basissalaris' zouden worden gebruikt in respectievelijk artikel 66 van het Statuut en artikel 12 van bijlage VIII, zonder dat een dergelijk verschil objectief zou zijn gerechtvaardigd" (r. o. 23 en 24). Mijns inziens geldt dit argument ook voor het begrip basissalaris in de uitvoeringsbepalingen van artikel 11, lid 2, van bijlage VIII.

Verzoekers raadsman stelt dat er in de onderhavige zaak objectieve redenen zijn die een andere begrip basissalaris kunnen rechtvaardigen, waarbij geen rekening wordt gehouden met de invloed van de aanpassingscoëfficiënt van artikel 65. Hij merkt op, dat volgens 's Hofs beslissing in de zaak-Jacquemart het met de aanpassingscoëfficiënt gecorrigeerde salaris van artikel 66 uitgangspunt moet zijn bij de berekening van de *uitkering bij vertrek*, omdat deze uitkering is gebaseerd op de bezoldiging die de ambtenaar aan het einde van zijn diensttijd ontvangt en dus moet zijn afgestemd op de werkelijke hoogte van de bezoldiging. In de onderhavige zaak zou het volstrekt anders liggen: hier wordt niet aangeknoopt bij een werkelijke vroegere bezoldiging, doch gaat het er slechts om, met behulp van wiskundige formules een fictieve diensttijd te berekenen op basis van in een vroegere dienstbetrekking betaalde bijdragen.

Dit argument kan mij niet overtuigen. Allereerst bevatten die wiskundige formules voor de betrokken berekening twee nauwkeurige, concrete factoren, namelijk enerzijds het overgeschreven bedrag (dat gerelateerd is aan het totaal van de vroeger door de betrokkene betaalde bijdragen) en anderzijds het bedrag van het basissalaris overeenkomend met de rang van aanstelling. Het ligt daarom voor de hand, ook in dit geval, juist zoals bij de uitkering bij vertrek, het werkelijke bedrag van het basissalaris, verkregen door de toepassing van de aanpassingscoëfficiënt, in aanmerking te nemen. Verder acht ik het uitgesloten dat men voor het standpunt van verzoeker steun kan vinden in de in 1974 door de verschillende instellingen vastgestelde regeling inzake de ziektekostenverzekering van de ambtenaren (en met name die van de Commissie van 26 september 1974). Verzoekers raadsman wijst erop, dat volgens artikel 23, lid 2, van deze regeling het bedrag van de bijdragen een percentage van het basissalaris is en dat uitdrukkelijk wordt bepaald dat „op dit bedrag de aanpassingscoëfficiënt wordt toegepast, die geldt voor de bezoldigingen van de in België tewerkgestelde ambtenaren". De omstandigheid dat hier uitdrukkelijk wordt gesproken van de invloed van de aanpassingscoëfficiënt op de bepaling van het basissalaris, zou steun bieden aan de opvatting dat, wanneer een dergelijke uitdrukkelijke verwijzing ontbreekt, als basissalaris is te be-

schouwen het salaris dat in de tabel van artikel 66 van het Statuut is vermeld. Deze gedachte heeft het Hof echter reeds verworpen in het arrest-Jacquemart, toen het overwoog dat bij de bepaling van het begrip basissalaris rekening moet worden gehouden met de aanpassingscoëfficiënt; daarbij verwees het naar twee bepalingen — artikel 66 van het Statuut en artikel 12, sub c, van bijlage VIII —, waarin de aanpassingscoëfficiënt in het geheel niet wordt genoemd.

5. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, het bij verzoekschrift van 30 september 1980 door Paolo Benassi tegen de Commissie ingestelde beroep te verwerpen. Ten aanzien van de kosten stel ik voor dat elk der partijen zijn eigen kosten draagt, overeenkomstig artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering.