ARREST VAN HET HOF (EERSTE KAMER)
VAN 19 JANUARI 1984 [1]

I. Andersen en anderen
tegen Raad van de Europese Gemeenschappen

„Ambtenaren — schoning van salaristabel"

Zaak 260/80

Samenvatting

1. *Ambtenaren — Beroep — Procesbelang — Beroep tot nietigverklaring tegelijkertijd gericht tegen besluit tot afwijzing van klacht en tegen bezwarende handeling — Ontvankelijkheid*
   (Ambtenarenstatuut, artikelen 90 en 91)

2. *Ambtenaren — Bezoldigingen — Nieuwe aanpassingsmethode — Verwerking van aanpassingscoëfficiënten in salaristabellen — Correctie van door verwerking teweeggebrachte distorsies — Verordening nr. 160/80 van Raad — Exceptie van onwettigheid — Verwerping*

In zaak 260/80,

I. ANDERSEN EN ANDEREN, ambtenaren bij het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Vandersanden, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van J. Biver, advocaat aldaar, Rue Goethe 2,

verzoekers,

tegen

RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door R. O. Dalcq en M. Grossmann, advocaten te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij H. J. Pabbruwe, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad-Adenauer 100,

verweerder,

1 — Procestaal: Frans.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het besluit van het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 oktober 1980 houdende uitdrukkelijke afwijzing van de klacht, door verzoekers ingediend tegen het besluit van de Raad om hun geldelijke rechten vast te stellen op basis van verordening nr. 160/80 van de Raad van 21 januari 1980 houdende wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen (PB L 20 van 1980, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

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

advocaat-generaal: S. Rozès
griffier: A. W. H. Meij, referendaris

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

1. Luidens artikel 65, lid 1, Ambtenarenstatuut stelt de Raad jaarlijks een onderzoek in naar het bezoldigingspeil van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen, en besluit hij eventueel de bezoldigingen aan te passen.

Artikel 64 bepaalt dat op de bezoldiging een aanpassingscoëfficiënt kan worden toegepast, naar gelang van de levensomstandigheden in de verschillende plaatsen van tewerkstelling. Ingevolge artikel 65, lid 2, 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.

Tijdens zijn vergadering van 29 juni 1976 stelde de Raad een nieuwe methode

vast voor de aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren en de andere personeelsleden der Gemeenschappen.

Blijkens de processtukken had deze nieuwe methode onder meer tot doel de aanpassingscoëfficiënt, die destijds voor België en Luxemburg 148,7 bedroeg, in de tabel van de basissalarissen te verwerken. Zonder begeleidende maatregelen zou dit hebben geleid tot een daling van de nettobezoldigingen, aangezien de aldus verhoogde basissalarissen ook tot grondslag van de gemeenschapsbelasting en van de andere verplichte inhoudingen zouden dienen.

Om dit te voorkomen, stelden de vertegenwoordigers van het personeel tijdens het aan de vaststelling van de nieuwe methode voorafgaand overleg met de Raad voor, op de belastingschijven van de bezoldiging niet enkel de nieuwe, nog vast te stellen aanpassingscoëfficiënt toe te passen, doch ook de erin verwerkte aanpassingscoëfficiënt. Voorts wezen zij op het gevaar van distorsies bij de verwerking van aanpassingscoëfficiënten, indien men daarbij uitging van de minst gunstige situatie, bijvoorbeeld die van de ongehuwde ambtenaar die niet in aanmerking kwam voor de diverse toelagen. De Raad koos evenwel voor een andere manier om een vermindering van de nettobezoldigingen te voorkomen, zonder de belastingschijven proportioneel met de stijging van de basissalarissen aan te passen.

Ingevolge de op 29 juni 1976 vastgestelde nieuwe aanpassingsmethode besluit de Raad tot aanpassing van de bezoldigingen op nettobasis en wordt het aldus vastgestelde nettopercentage of -bedrag volgens de hierna omschreven methode verwerkt in de salarisschalen van artikel 66 van het Statuut en artikel 63 van de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden:

„— de aanpassing waartoe is besloten, wordt toegepast op het bedrag van de nettobezoldiging voor elke salaristrap van elke ambtenarenrang en elke salarisklasse van elke groep van andere personeelsleden;

— de nieuwe salarisschaal op brutobasis wordt bepaald door voor elke salaristrap of salarisklasse het brutobedrag vast te stellen, dat na aftrek van de belastingen en de verplichte inhoudingen het nettobedrag geeft, aangepast zoals hierboven is aangegeven;

— voor deze omzetting van nettobedragen in brutobedragen wordt rekening gehouden met de situatie van een ongehuwde ambtenaar die niet in aanmerking komt voor de diverse vergoedingen en toelagen;

— de verwerking van de aanpassing op nettobasis in de salarisschalen heeft tot gevolg dat de aanpassingscoëfficiënt voor België en Luxemburg wordt vastgesteld op 100 %, terwijl de aanpassingscoëfficiënten voor de andere landen van tewerkstelling worden aangepast met inachtneming van de verschillen tussen het indexcijfer van de kosten van levensonderhoud in deze landen en het indexcijfer van de kosten van levensonderhoud te Brussel, alle uitgedrukt in gemeenschappelijke indexen."

Overeenkomstig de nieuwe methode

— wordt een eventuele tussentijdse aanpassing van de bezoldigingen op grond van artikel 65, lid 2, in de vorm van een wijziging van de be-

trokken aanpassingscoëfficiënten, in mindering gebracht in het kader van het volgende jaarlijkse onderzoek;

— wordt de dan voor België en Luxemburg geldende aanpassingscoëfficiënt op voormelde wijze in de salarisschalen verwerkt; de aanpassingscoëfficiënt voor België en Luxemburg gaat dus 100 % bedragen, terwijl die voor de andere landen van tewerkstelling dienovereenkomstig worden aangepast.

De methode omvat verder een herzieningsclausule, „teneinde met name eventuele [in de methode] aan te brengen verbeteringen vast te stellen en eventuele vertekeningen te corrigeren."

De aanpassingscoëfficiënten werden voor het eerst in de salaristabellen verwerkt bij verordening nr. 3177/76 van de Raad van 21 december 1976 houdende aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden der Europese Gemeenschappen, alsmede van de aanpassingscoëfficiënten welke van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen (PB L 359 van 1976, blz. 1). Deze verordening bracht de aanpassingscoëfficiënt voor België en Luxemburg, die sedert 1 juli 1976 op 157,8 was gesteld, per 1 januari 1977 terug tot 100, terwijl terzelfdertijd nieuwe salaristabellen van kracht werden.

2. Deze maatregelen leidden tot distorsies tussen de ambtenarensalarissen, in het voordeel van hen die recht hadden op belastingaftrek en/of een ontheemdingstoelage genoten. Teneinde die distorsies weg te nemen en te voorkomen dat zij zich in de toekomst opnieuw zouden voordoen, heeft de Raad bij verordening nr. 2859/77 van 19 december 1977 houdende aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden der Europese Gemeenschappen, alsmede van de aanpassingscoëfficiënten welke van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen (PB L 330 van 1977, blz. 1), een wijziging aangebracht in zijn verordening nr. 260/68 van 29 februari 1968 tot vaststelling van de voorwaarden en de wijze van heffing van de belasting ten bate van de Europese Gemeenschappen (PB L 56 van 1968, blz. 8). Deze wijziging hield in, dat voor het tijdvak van 1 juli 1977 tot en met 30 juni 1978 op de belastingschijven een aanpassingscoëfficiënt van 106,084 zou worden toegepast.

Bij besluit van de Raad van 26 juni 1978 werd vervolgens de op 29 juni 1976 ingevoerde aanpassingsmethode gewijzigd door invoering van een correctieformule voor de in artikel 4 van voormelde verordening nr. 260/68 bedoelde belastingschijven.

Ofschoon de Raad daarmee een herhaling van de bij de toepassing van verordening nr. 3177/76 tussen 1 januari en 30 juni 1977 gebleken distorsie voorkwam, bleef de distorsie waartoe voormelde verordening had geleid, niettemin van jaar tot jaar doorwerken, doordat de latere salarisaanpassingen gebaseerd waren op de bij die verordening vastgestelde salarisschaal.

Constaterende dat de verwerking — per 1 januari 1977 — van de correctiecoëfficiënt 157,8 in de tabel van de basissalarissen, waartoe in december 1976 was besloten, aanleiding had gegeven tot ongewilde verhogingen van de geldelijke rechten, stelde de Raad op 21 januari

1980 verordening nr. 160/80 houdende wijziging van het Ambtenarenstatuut vast (PB L 20 van 1980, blz. 1), teneinde aan die situatie een einde te maken. Deze verordening bevatte een nieuwe tabel van maandelijkse brutosalarissen, waaruit de betrokken distorsies waren weggewerkt. Zij trad op 27 januari 1980 in werking met terugwerkende kracht tot 1 juli 1979. Zij bepaalde evenwel, dat niets werd teruggevorderd van de salarissen die de betrokkenen tussen 1 juli 1979 en de datum van inwerkingtreding hadden ontvangen. Voorts werd een overgangsregeling ingevoerd ten behoeve van de ambtenaren wier salaris ten gevolge van de toepassing van de nieuwe salarisschaal lager werd. Zolang de toepassing van de nieuwe schaal hun een inkomensverlies opleverde, bleef de oude regeling voor hen gelden.

Enkele bijzondere gevallen daargelaten, werden de verlagingen van de basissalarissen ten gevolge van deze „schoning" (nettoyage) van de salaristabel, ongedaan gemaakt door verordening nr. 161/80 van de Raad van dezelfde datum, betreffende de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen op basis van de geschoonde salaristabel (PB L 20 van 1980, blz. 5), eveneens van toepassing vanaf 1 juli 1979.

3. Met toepassing van de verordeningen nrs. 160 en 161/80 betaalde het secretariaat-generaal van de Raad op 8 februari 1980 de na te betalen salarissen over de periode van 1 januari 1979 tot 31 januari 1980. Het eerste maandsalaris overeenkomstig de geschoonde salaristabellen vastgesteld bij verordening nr. 160/80 en aangepast bij verordening nr. 161/80, werd in februari 1980 uitbetaald.

Tussen eind april en eind mei 1980 dienden verzoekers overeenkomstig artikel 90, lid 2, van het Statuut gelijkluidende klachten in tegen de salarisafrekening over februari en tegen het bericht betreffende de betaling van het na te betalen salaris, waarbij zij verzochten hun salaris en de nabetaling te berekenen zonder toepassing te geven aan verordening nr. 160/80.

Nadat de Raad bij nota van de secretaris-generaal van 7 oktober 1980 deze klachten had afgewezen, hebben verzoekers op 25 november 1980 het onderhavige gezamenlijk beroep ingesteld.

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.

Op aanvraag van verzoekers heeft de president van de Eerste kamer de mondelinge behandeling uitgesteld tot na de uitspraak van het arrest in zaak 59/81 (Commissie/Raad) op 6 oktober 1982.

II — Conclusies van partijen

Verzoekers concluderen dat het den Hove behage:

— het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;

— verweerder in de kosten te verwijzen.

De *Raad* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep althans gedeeltelijk niet ontvankelijk en in ieder geval ongegrond te verklaren;

— verzoekers in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

De ontvankelijkheid

Verzoekers wijzen erop, dat het beroep gericht is tegen de afrekening van het na te betalen salaris en van het salaris over februari 1980, waarvan zij de nietigverklaring vorderen voor zover deze afrekeningen het resultaat zijn van de toepassing van de bij verordening nr. 160/80 ingevoerde „geschoonde" salarisschalen. Het gaat hier dus om een beroep tot nietigverklaring van individuele besluiten, waaraan een exceptie van onwettigheid ten aanzien van 's Raads verordening nr. 160/80 is gekoppeld.

De *Raad* is van oordeel dat het beroep, voor zover gericht tegen het besluit tot afwijzing van de klachten van verzoekers, niet ontvankelijk is bij gebrek aan belang. De nietigverklaring van dit besluit zou immers de gevolgen laten voortbestaan van zowel verordening nr. 160/80, ten aanzien waarvan een exceptie van onwettigheid wordt opgeworpen, als van de salarisafrekeningen, waarvan het bedrag wordt betwist.

In repliek antwoorden *verzoekers* dat de afrekeningen van het salaris en van het na te betalen salaris de bezwarende handelingen zijn in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut. Zij hebben er evenwel alle belang bij, tevens de nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van de klacht te vorderen, omdat dit een uitdrukkelijke en met redenen omklede bevestiging van de geldigheid van de bestreden handelingen vormt.

De procedure

In dupliek merkt de *Raad* op, dat verzoekers bepaalde interne documenten van de Raad bij hun repliek hebben gevoegd. Ingevolge artikel 18 van het reglement van orde van de Raad (PB L 268 van 1979, blz. 1) zijn dergelijke documenten geheim en mogen zij enkel met machtiging van de Raad in rechte worden overgelegd. Aangezien niet om machtiging is gevraagd, moeten die documenten uit het dossier worden verwijderd.

Ten gronde

Tot staving van de tegen verordening nr. 160/80 opgeworpen exceptie van onwettigheid, voeren *verzoekers* zes middelen aan.

In de eerste plaats is de redengeving van verordening nr. 160/80 onjuist. Anders dan in de tweede overweging wordt gezegd, is deze verordening niet vastgesteld om „ongewilde verhogingen" van de geldelijke rechten, die het gevolg waren van de verwerking van de aanpassingscoëfficiënt in de salaristabellen, te corrigeren.

Verordening nr. 3177/76, waarvan de bij verordening nr. 160/80 gecorrigeerde verhogingen een uitvloeisel waren, was immers door de Raad vastgesteld ondanks het afwijkend advies van de Commissie, de personeelsvertegenwoordigers en de werkgroep-Statuut en nadat de personeelsvertegenwoordigers uitdrukkelijk op het probleem van de distorsies hadden gewezen. De Raad had deze methode vroeger trouwens al tweemaal beproefd, telkens met hetzelfde resultaat. De Raad moet zich dus volkomen bewust zijn geweest van het risico dat de voorgenomen ingreep tot distorsies zou leiden.

In dezelfde lijn ligt het derde middel van verzoekers, inhoudende dat de Raad, door bij de vaststelling van verordening nr. 3177/76 alle waarschuwingen in de wind te slaan, te kort is geschoten in de zorgvuldigheid die hij omwille van een goed administratief beheer in acht had te nemen. De Raad heeft alle gevolgen van

verordening nr. 3177/76, wat die ook mochten zijn, dus bewust voor zijn rekening genomen en kan zich te zijner rechtvaardiging achteraf niet op een zogenoemde vergissing beroepen.

Volgens het tweede middel van verzoekers is verordening nr. 160/80 onverenigbaar met artikel 65 van het Statuut en met de in 1976 vastgestelde nieuwe aanpassingsmethode. Overeenkomstig het arrest van 5 juni 1973 (zaak 81/72, Commissie t. Raad, Jurispr. 1973, blz. 575) was de Raad bij de jaarlijkse aanpassing van het bezoldigingspeil voor 1979 gehouden aan de criteria die hij met de nieuwe aanpassingsmethode zelf had vastgesteld. Deze methode nu voorziet niet in de mogelijkheid, dat de Raad het bezoldigingspeil van de referentieperiode — in casu het tijdvak van 1 juli 1978 tot 30 juni 1979 — in heroverweging neemt. De Raad was dus niet bevoegd om bij de aanpassing voor 1979 van gewijzigde salarisschalen uit te gaan. Alleen een vergissing bij de opstelling van de schalen kan achteraf een rechtvaardiging opleveren om van de aanpassingsmethoden af te wijken. Met verordening nr. 160/80 heeft de Raad echter niet een vergissing gecorrigeerd, maar is hij teruggekomen van zijn oordeel over het bezoldigingsbeleid dat hij in 1976 had geformuleerd.

Tegen deze achtergrond beroepen verzoekers zich in hun vierde en vijfde middel ook op het beginsel inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen en van de verworven rechten.

Dankzij de herzieningsclausule in de nieuwe aanpassingsmethoden kon de Raad bij de vaststelling van verordening nr. 2859/77 en vervolgens in 1978, in overeenstemming met het standpunt van de personeelsvertegenwoordiging in 1976, de verwerking van de aanpassingscoëfficiënten in de tabel voor de toekomst wijzigen door een formule voor de aanpassing van de belastingschijven op te nemen. Hij heeft het gewettigd vertrouwen van verzoekers in de naleving van de vastgestelde methode echter geschonden door de herzieningsclausule aan te grijpen om de verwerking van de aanpassingscoëfficiënten in de tabel opnieuw ter discussie te stellen.

Ten aanzien van de latere jaarlijkse aanpassingen van hun bezoldiging beroepen verzoekers zich voorts op hun krachtens verordening nr. 3177/76 verworven rechten op handhaving van de salarisschalen die door verwerking van de destijds geldende aanpassingscoëfficiënten tot stand zijn gekomen.

Met hun zesde middel tenslotte betogen verzoekers, dat bij de vaststelling van verordening nr. 160/80 wezenlijke vormvoorschriften zijn geschonden. De Raad heeft de verordening vastgesteld nog voordat het Europees Parlement zijn — overigens negatief — advies had uitgebracht. Voorts heeft de Raad zich niet gehouden aan de door het Parlement overeenkomstig de gemeenschappelijke verklaring van 4 maart 1975 (PB C 89 van 1975, blz. 1) gevraagde overlegprocedure en evenmin aan de procedure van overleg met het personeel, die hij nog vóór het advies van het Parlement heeft beëindigd.

In zijn verweerschrift wijst de *Raad* de door verzoekers voorgedragen middelen af.

Even goed als de personeelsvertegenwoordigers was de Raad zich bewust van

de technische problemen waarmee de verwerking van de aanpassingscoëfficiënten in de salaristabel gepaard ging, maar men kan zeggen dat hij salarisverhogingen heeft gewild. Dat het zijn bedoeling was, elke mogelijke distorsie weg te werken, blijkt juist duidelijk uit het feit dat in het besluit van 29 juni 1976 een afdeling V, met het opschrift „Herzieningsclausule", is opgenomen. De correctie van de salaristabellen door verordening nr. 160/80 vindt haar rechtvaardiging in het feit dat de aan de dag getreden distorsies veel ernstiger waren dan viel te voorzien.

Het middel ontleend aan schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, is in werkelijkheid tegen verordening nr. 3177/76 gericht. Overigens geldt dit beginsel niet voor de regelgevende bevoegdheid van de Raad, doch vindt het enkel toepassing op het ondergeschikte vlak van de administratieve beslissingsbevoegdheid.

Wat de verenigbaarheid van verordening nr. 160/80 met het Statuut betreft, merkt de Raad op, dat het de bedoeling was om, door verwerking van de aanpassingscoëfficiënten in de tabel, de coëfficiënt voor België en Luxemburg terug te brengen tot 100. Daarmee zouden de aanpassingscoëfficiënten, die jarenlang als instrument voor de aanpassing van de bezoldigingen hadden gediend, hun ware bestemming — overeenkomstig artikel 64 van het Statuut — terugkrijgen, namelijk de verschillen tussen de kosten van levensonderhoud in de verschillende plaatsen van tewerkstelling te compenseren. Dit onderdeel van de nieuwe aanpassingsmethode past dus volkomen in het kader van de artikelen 64 en 65 van het Statuut, en dit kan met nog meer reden worden gezegd van de correctie van de door deze ingreep veroorzaakte distorsies, eerst in 1977 en 1978 toen de belastingschijven voor de toekomst werden geïndexeerd, en later in 1980 toen de gevolgen van de vroegere distorsies die in de salarisschalen doorwerkten, werden opgeheven. Dienaangaande heeft de Raad bij de vaststelling van de methode van 29 juni 1976 gepreciseerd, dat hij „geen beperking wenste van zijn vrijheid tot beoordeling die verder gaat dan voortvloeit uit de toepassing van artikel 65 van het Statuut", en dat hij zich de mogelijkheid voorbehield om de methode te verbeteren en „eventuele vertekeningen te corrigeren". Verzoekers hebben evenwel niet aangetoond, in welk opzicht de Raad zou zijn teruggekomen van zijn vroeger beleidsoordeel.

Aangezien de Raad steeds zijn voornemen heeft beklemtoond om distorsies te voorkomen en, mocht het daartoe komen, verordening nr. 3177/76 te herzien, kan ook het middel ontleend aan schending van het vertrouwensbeginsel, niet worden aanvaard.

Daar voorts verordening nr. 160/80 de mogelijkheid uitsloot dat uitbetaalde bedragen zouden worden teruggevorderd of nettosalarissen verminderd, had zij tot doel noch tot gevolg dat reeds door verzoekers verworven rechten werden aangetast. In feite bracht de gelijktijdige inwerkingtreding van verordening nr. 161/80 in veruit de meeste gevallen zelfs een salarisverhoging mee. Het aangevoerde beginsel sluit overigens niet uit dat verworven situaties voor de toekomst kunnen worden gewijzigd, inzonderheid wanneer zij niet overeen zijn te brengen met het gevoerde salarisbeleid. Het enige doel nu van verordening nr. 160/80 was voor de toekomst de gelijkheid van de ambtenarensalarissen te herstellen.

Tenslotte is er geen sprake van schending van wezenlijke vormvoorschriften. Enerzijds is de verordening vastgesteld nadat het Parlement zijn advies had uitgebracht, en wat anderzijds de twee andere procedures betreft waarop verzoekers zich beroepen, preciseert het verzoekschrift niet, welke daarmee verband houdende verplichtingen zouden zijn miskend.

In repliek ontwikkelen *verzoekers* hun betoog ten aanzien van enkele hunner middelen.

Tot staving van hun stelling, dat de Raad zich wel bewust moest zijn van de distorsies die verordening nr. 3177/76 zou veroorzaken, halen zij nog twee documenten aan.

In de toelichting bij het op 18 juli 1977 door de Commissie bij de Raad ingediende voorstel tot wijziging van verordening nr. 3177/76, heet het:

„Doordat de aanpassingscoëfficiënt op deze wijze is verwerkt, is aan in dienst zijnde ambtenaren een soms aanzienlijke winst toegevallen, terwijl een groot aantal personen die een pensioen ontvangen dan wel een uitkering bij beëindiging van de dienst uit hoofde van de bijzondere bepalingen van de verordeningen nrs. 259/68, 2530/72 en 1543/73, een belangrijk verlies lijden.

De groep van nationale deskundigen (groep-Statuut) had zich beziggehouden met de distorsie die aanleiding gaf tot financiële voordelen.

Men had echter niet voorzien dat de verwerking van de aanpassingscoëfficiënt in sommige gevallen tot een verlies zou kunnen leiden."

In een nota van 8 november 1977 van het Directoraat-generaal Personeelszaken en algemeen beheer, houdende het verslag van de vergadering van 28 oktober 1977 over het rapport 1977 voor het jaarlijks onderzoek van de bezoldigingen, wordt in verband met de verwerking van de aanpassingscoëfficiënten het volgende gezegd:

„Ofschoon de delegaties van de Raad zich wel ervan bewust waren dat deze ingreep niet volstrekt neutraal kon zijn, zijn zij verrast door de in zeer veel gevallen geconstateerde winsten."

Volgens verzoekers had de Raad zich echter niet mogen verkijken op de kwantitatieve gevolgen van de verwerking van de aanpassingscoëfficiënten. Ook in 1972 had immers een soortgelijke verwerking van een aanpassingscoëfficiënt van 128 plaatsgehad, waarvan de gevolgen duidelijk bespeurbaar waren geweest.

Uit een en ander blijkt, dat toen de Raad bij de verwerking van de aanpassingscoëfficiënten uitging van het geval van de „ongehuwde ambtenaar die niet in aanmerking komt voor de diverse vergoedingen en toelagen", het hem erom te doen was het salarisbeleid om te buigen in het voordeel van de gezinshoofden en van hen die in aanmerking komen voor de ontheemdingstoelage. De redengeving van verordening nr. 160/80 is dan ook onjuist voor zover deze verordening de gevolgen van een weloverwogen methode voor de verwerking van de aanpassingscoëfficiënten ongedaan maakte.

In verband met de middelen ontleend aan schending van gewettigd vertrouwen en verworven rechten, betogen verzoekers dat de overgangsregeling, waarbij niets wordt teruggevorderd van de vroeger ontvangen bedragen en de op 30 juni 1979 geldende nettobezoldiging voor de toekomst wordt gehandhaafd, hen volkomen onverschillig laat. Voor hen telt

alleen dat de bezoldigingen op het niveau van 30 juni 1979 werden bevroren totdat de bezoldigingen op basis van de aangepaste tabellen weer het peil zouden hebben bereikt van de bezoldigingen op basis van de op 30 juni 1979 geldende tabellen. De overgangsregeling is immers niet van dien aard dat zij bescherming biedt aan het gewettigd vertrouwen van verzoekers in een verhoging van de op 30 juni 1979 geldende salarisschalen met het volgens de in 1976 overeengekomen aanpassingsmethode berekende groeipercentage.

In dit verband betogen verzoekers nog, dat de herzieningsclausule nooit bedoeld was als een voorzorg om het gewettigd vertrouwen in de handhaving van de gevolgen van een besluit te kunnen afweren. De Raad mag deze clausule immers alleen toepassen om eventueel de geldende regeling te verbeteren en mogelijke distorsies uitsluitend voor de toekomst te corrigeren. Zo gezien kon de invoering in 1978 van een voor de toekomst geldende aanpassingsformule voor de belastingschijven, inderdaad worden beschouwd als een definitieve oplossing voor de door de verwerking van de aanpassingscoëfficiënten veroorzaakte distorsies.

Wat tenslotte de schending van wezenlijke vormvoorschriften betreft, merken verzoekers op, dat de Raad op 17 januari 1980, nog vóór het advies van het Parlement bekend was gemaakt, het personeel had doen weten dat hij had besloten tot vaststelling van verordening nr. 160/80, en dat dit de beslissende datum is wanneer het erom gaat de miskenning door de Raad van de overlegprocedure met het Parlement te beoordelen. Dat de verordening de datum van 21 januari draagt, dus drie dagen — waarvan een zaterdag en een zondag — nadat het Europees Parlement zijn advies had uitgebracht, bewijst overigens voldoende dat de Raad voor dat advies niet de minste belangstelling had. Gelet op hetgeen waartoe hij zich had verbonden met betrekking tot het interinstitutioneel overleg en de dialoog met de personeelsvertegenwoordigers, staat het niet aan de Raad om eenzijdig het verloop van deze procedures te bepalen.

In dupliek verwijst de *Raad* naar de conclusie van advocaat-generaal Reischl in zaak 64/80 (Giuffrida en Campogrande, Jurispr. 1981, blz. 704), volgens welke het niet bewezen is dat de Raad, bij de vaststelling van het besluit van 29 juni 1976 en van de uitvoeringsverordening van 21 december 1976, de ontstane voordelen in volle omvang en met volledige kennis van zaken op de koop toe zou hebben genomen (ibid., blz. 710), het eerste middel, dat van de aldus weergelegde hypothese uitgaat, is derhalve niet gegrond.

Met betrekking tot de bescherming van het gewettigd vertrouwen en de verworven rechten merkt de Raad voorts op, dat de handhaving van de aanpassingsmethode van 29 juni 1976 had kunnen worden gevorderd wanneer die methode voor een welbepaalde tijd en zonder herzieningsclausule was vastgesteld, gelijk in het geval van de methode van 1972. De zaken liggen evenwel anders wanneer in een besluit van meet af aan de mogelijkheid van een herziening wordt opgenomen. Overigens heeft de Raad met verordening nr. 160/80 de oogmerken van de methode van 29 juni 1976 niet gewijzigd en is hij niet teruggekomen van de destijds ingevoerde regeling, die hij integendeel enkel voor de toekomst heeft gecorrigeerd.

Ten aanzien van de beweerde schending van wezenlijke vormvoorschriften merkt de Raad ten slotte op, dat verordening nr. 160/80 op 21 januari 1980 is gedagtekend en dus van na het advies van het Parlement dateert, ook al is het mogelijk dat ontwerpen en voornemens reeds voordien ruchtbaar zijn geworden. De procedure van overleg met het Parlement, die door verzoekers ter sprake is gebracht, is niet bindend en dient overigens alleen te worden toegepast voor de vaststelling van besluiten van algemene strekking die verband houden met fundamentele beslissingen inzake gemeenschapsbeleid en belangrijke financiële gevolgen hebben, aan welke voorwaarden de bestreden handeling niet voldeed. Ten slotte was de Raad niet verplicht het overleg met de personeelsvertegenwoordigers eerst te beginnen na ontvangst van het advies van het Parlement.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 15 september 1983 in hun pleidooien gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 10 november 1983 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 25 november 1980, hebben I. Andersen en 173 andere ambtenaren van de Raad van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 179 EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van de secretaris-generaal van de Raad van 7 oktober 1970 houdende afwijzing van de klacht die verzoekers gezamenlijk hadden ingediend tegen het besluit van de secretaris-generaal van de Raad om hun salaris over februari 1980 alsmede het bedrag van het na te betalen salaris te berekenen op basis van verordening nr. 160/80 van de Raad van 21 januari 1980 houdende wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen (PB L 20 van 1980, blz. 1).

2 Verzoekers preciseren dat het beroep evenals de klacht gericht is tegen de salarisafrekeningen voor zover deze de neerslag zijn van de toepassing van verordening nr. 160/80, en dat zij bij wege van een exceptie van onwettigheid de geldigheid van die verordening betwisten.

3 De Raad betwist de ontvankelijkheid van het beroep voor zover het gericht is tegen het besluit tot afwijzing van de klacht. Verzoekers zouden geen belang

hebben bij een beroep tegen dit besluit, daar de nietigverklaring ervan de gevolgen van de overeenkomstig de bestreden verordening berekende salarisafrekeningen onverlet laat.

4 Deze exceptie moet worden verworpen. In beroepen van ambtenaren, die slechts kunnen worden ingesteld indien er een klachtprocedure aan vooraf is gegaan, kan het belang van de verzoekers om tegelijk met de nietigverklaring van de bezwarende handeling de nietigverklaring van het besluit tot afwijzing van hun klacht te vorderen, niet worden ontkend, ongeacht het concrete gevolg van de nietigverklaring van zulk een besluit in een welbepaald geval.

5 In de loop van de procedure heeft de Raad bezwaar gemaakt tegen de overlegging door verzoekers in bijlage bij hun repliek, van bepaalde documenten betreffende het overleg tussen de Raad en de personeelsvertegenwoordigers. Het betreft interne documenten van de Raad, die ingevolge artikel 18 van het Reglement van orde van 24 juli 1979 (PB L 268 van 1979, blz. 1) enkel met machtiging van de Raad in rechte mogen worden overgelegd. Aangezien een dergelijke machtiging niet was verleend, zouden de betrokken documenten uit het dossier moeten worden verwijderd.

6 Daar de Raad evenwel niets heeft aangevoerd wat de verwijdering van de betrokken documenten uit het dossier op grond van hun aard of inhoud zou kunnen rechtvaardigen, moet zijn bezwaar worden verworpen. Opgemerkt zij overigens, dat die documenten niets nieuws toevoegen aan de gegevens in het dossier, die tot grondslag dienen voor de beoordeling ten gronde van het beroep.

7 Derhalve dient thans te worden overgegaan tot het onderzoek ten gronde. De zes middelen van verzoekers zijn stuk voor stuk gericht tegen de geldigheid van verordening nr. 160/80.

8 Het eerste middel is ontleend aan onjuiste motivering van de verordening. In de considerans hiervan wordt gesproken over de noodzaak om „ongewilde" verhogingen van de geldelijke rechten ten gevolge van de verwerking van de aanpassingscoëfficiënt in de tabellen van de ambtenarensalarissen te corrigeren, terwijl de Raad in werkelijkheid was gewaarschuwd voor de risico's die de manier waarop de verwerking plaatsvond, aankleefden en voor de distorsies die er het gevolg van zouden zijn; toen de Raad er toch toe overging, zou hij dus met volledige kennis van zaken hebben gehandeld.

9 Tot verwerking van de aanpassingscoëfficiënt in de in het Statuut opgenomen salaristabellen had de Raad besloten op 29 juni 1976, in het kader van een nieuwe aanpassingsmethode voor de ambtenarensalarissen. De verwerking kwam tot stand bij verordening nr. 3177/76 van de Raad van 21 december 1976 houdende aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden der Europese Gemeenschappen, alsmede van de aanpassingscoëfficiënten welke van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen (PB L 359 van 1976, blz. 1). Deze verordening voerde met ingang van 1 januari 1977 nieuwe salaristabellen in en bracht tegelijk de aanpassingscoëfficiënt voor België en Luxemburg, die vanaf 1 juli 1976 157,8 had bedragen, terug tot 100.

10 De Raad erkent dat hij zich bewust was van de technische problemen en de mogelijke bezwaren die de voor de verwerking van de aanpassingscoëfficiënt in de basissalarisschalen gekozen methode met zich kon meebrengen. Daarom bevatte het besluit van 29 juni 1976 tot vaststelling van voormelde methode, een herzieningsclausule teneinde later verbeteringen te kunnen aanbrengen en „eventuele vertekeningen te corrigeren". De Raad zou evenwel de omvang van de salarisverhoging die bepaalde ambtenaren toeviel, niet hebben kunnen voorzien. Verordening nr. 160/80 beoogde echter niet, ten gunste van bepaalde ambtenaren wijziging te brengen in een salarisbeleid waarvoor bij de vaststelling van de verwerkingsmethode zou zijn gekozen, doch uitsluitend om, zoals het in de considerans is uitgedrukt, de aan de dag getreden distorsies weg te werken.

11 Er zij op gewezen, dat in de considerans van verordening nr. 160/80 uitdrukkelijk wordt gezegd, dat na de verwerking van de aanpassingscoëfficiënt 157,8 in de salaristabellen was geconstateerd dat de wijze waarop die verwerking had plaatsgevonden, „aanleiding heeft gegeven tot ongewilde verhogingen van de aan de betrokkenen uitgekeerde bedragen", en dat het daarom dienstig was „een oplossing voor deze situatie te vinden door de tabellen van de basissalarissen tot hun juiste niveau terug te brengen. De verordening zelf maakt in haar considerans dus reeds duidelijk dat het erom ging, bepaalde situaties te corrigeren die na de hervorming van 1976 aan de dag waren getreden, en waarin het was gekomen tot verhogingen der uitgekeerde bedragen, die met de hervorming als zodanig niets hadden uit te staan.

12 Deze overwegingen leveren een voldoende motivering op voor de ingreep die als „schoning van de salaristabel" („nettoyage de la grille") bekend staat. Inzonderheid blijkt uit de aan verordening nr. 160/80 voorafgaande besluiten en verordeningen niet, dat in het kader van de in 1976 gekozen aanpassingsmethode voor de salarissen bij de Raad meer de bedoeling heeft voorgezeten om bepaalde ambtenaren boven andere te begunstigen, dan om de verwerking van de aanpassingscoëfficiënt te regelen, zij het dat zulks zo geschiedde dat bepaalde distorsies, waarvan de Raad destijds overigens de omvang onderschatte, achteraf moesten worden gecorrigeerd.

13 Het tweede middel is ontleend aan schending van het recht, doordat de Raad zich niet heeft gehouden aan de criteria die hijzelf heeft vastgesteld in het besluit van 1976 betreffende de methode voor aanpassing van de salarissen. Terwijl verordening nr. 3177/76 een correcte toepassing vormde van de in dat besluit omschreven aanpassingsmethode, zou met verordening nr. 160/80 daarvan zijn teruggekomen doordat deze verordening de basissalarissen „tot hun juiste niveau terugbracht", waarmee de ten aanzien van de salarisaanpassing aangegane verbintenissen werden geschonden.

14 Doel van de verwerking der aanpassingscoëfficiënten in de salarisschalen was — aldus de Raad — de coëfficiënt voor België en Luxemburg terug te brengen tot 100 en daarmee de aanpassingscoëfficiënten hun werkelijke bestemming overeenkomstig artikel 64 van het Statuut terug te geven, namelijk de verschillen tussen de kosten van levensonderhoud in de verschillende plaatsen van tewerkstelling te compenseren. Daar de verwerking bij wege van verordening nr. 3177/76 gebaseerd was op de artikelen 64 en 65 van het Statuut, geschiedde de correctie — bij verordening nr. 160/80 — van de door de verwerkingsmethode veroorzaakte distorsies krachtens dezelfde bepalingen en in overeenstemming met de daartoe voorziene herzieningsclausule.

15 Het middel moet worden verworpen. Enerzijds gaat het voorbij aan het feit dat de Raad in het besluit van 1976 een herzieningsclausule had opgenomen, die inzonderheid betrekking had op eventuele distorsies die door de verwerking van de aanpassingscoëfficiënt in de salarisschaal konden worden veroorzaakt. Anderzijds strekte de bij dat besluit vastgestelde methode tot tenuitvoerlegging van artikel 65 van het Statuut; zij kan de Raad dus wel binden

bij de uitoefening van zijn bevoegdheid ex artikel 65 ter zake van de aanpassing der salarissen, maar zij speelt geen rol bij verordening nr. 160/80; dit is immers een verordening tot wijziging van het Statuut overeenkomstig artikel 24 van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, die is vastgesteld met inachtneming van de voor zulk een wijziging voorziene procedures en waarborgen.

16 Als derde middel voeren verzoekers aan, dat de Raad het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden, doordat de distorsies die hij met verordening nr. 160/80 heeft willen wegwerken, het rechtstreeks gevolg waren van de uitvoering van verordening nr. 3177/76. De Raad zou die distorsies hebben kunnen voorkomen indien hij, overeenkomstig het voorstel van de personeelsvertegenwoordigers, de verwerking van de aanpassingscoëfficiënt in de salaristabel had uitgesteld teneinde eerst de nodige berekeningen te maken om de mogelijke distorsies juist te kunnen beoordelen.

17 Dit middel is volgens de Raad in werkelijkheid gericht tegen verordening nr. 3177/76.

18 Opgemerkt zij, dat het middel over het hoofd ziet, dat de verordeningen nrs. 3177/76 en 160/80 niet dezelfde materie regelen. De eerste legt 's Raads besluit van 29 juni 1976 ten uitvoer door — onder voorbehoud van een latere herziening, met name voor wat de eventuele distorsies betreft — de aanpassingscoëfficiënt in de salarisschaal te verwerken, terwijl de tweede verordening juist een einde aan de distorsies beoogt te maken. Het stond immers aan de Raad om die distorsies, waardoor bepaalde ambtenaren voor wat hun geldelijke rechten betreft, werden bevoordeeld ten opzichte van andere, zo snel mogelijk op te heffen. Het middel moet mitsdien worden verworpen.

19 Met het vierde en het vijfde middel wordt de Raad verweten, met verordening nr. 160/80 de beginselen inzake de bescherming van het gewettigd vertrouwen, respectievelijk van de door verzoekers verworven rechten te hebben geschonden.

20 Deze middelen zijn in de eerste plaats gebaseerd op de stelling, dat verordening nr. 160/80 wezenlijk afwijkt van de methode waarvoor de Raad in juni 1976 had gekozen. Uit het voorgaande blijkt evenwel reeds, dat deze verordening buiten het toepassingsgebied ligt van de methode die met het oog op de uitvoering van artikel 65 van het Statuut is vastgesteld.

21 De twee middelen steunen voorts op de — iets van de vorige verschillende — stelling, dat de Raad de ingevolge verordening nr. 3177/76 door de ambtenaren verworven rechten niet mag aantasten dan in geval van vaststelling van een nieuwe aanpassingsmethode voor de salarissen.

22 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens verordening nr. 160/80, die terugwerkt tot 1 juli 1979, niets wordt teruggevorderd van de bedragen die de betrokkenen hebben ontvangen in de periode tussen deze datum en die waarop de verordening in werking trad, namelijk 27 januari 1980. Bovendien behelst de verordening overgangsmaatregelen teneinde de distorsies geleidelijk weg te werken zonder dat dit leidt tot een verlaging van de door de betrokkenen ontvangen nettobedragen. Daarenboven werden door verordening nr. 161/80 van de Raad van 21 januari 1980 houdende de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen op basis van de „geschoonde" salarisschalen (PB L 20 van 1980, blz. 5), de bezoldigingen, zoals zij uit de toepassing van verordening nr. 160/80 voortvloeiden, eveneens per 1 juli 1979 in die mate opgetrokken dat, enkele bijzondere gevallen buiten beschouwing gelaten, de verlaging van de basissalarissen ten gevolge van de „schoning" van de salaristabel, onmiddellijk werd goedgemaakt.

23 In die omstandigheden was er geen sprake van schending van gewettigd vertrouwen of van verworven rechten. Het argument van verzoekers, dat in dit verband niet moet worden onderzocht of de ontvangen nettobedragen al dan niet lager waren, doch of het bezoldigingspeil voor een bepaalde tijd werd bevroren, moet in een geval als het onderhavige, waarin de betrokken verordening juist een einde beoogde te maken aan ongerechtvaardigde verhogingen zoals die welke uit de voordien geldende salarisschaal voortvloeiden, worden verworpen.

24 Het zesde middel is ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften. Door verordening nr. 160/80 op 21 januari 1980 vast te stellen, terwijl het advies van het Europees Parlement eerst op 18 januari 1980 was uitgebracht, zou de Raad zijn verplichting om dat advies in aanmerking te nemen,

niet zijn nagekomen; dusdoende zou hij tevens de regels betreffende de dialoog tussen de Raad en het personeel hebben geschonden, die uitgaan van de veronderstelling dat alle gegevens van het probleem bekend zijn. Tenslotte zou de Raad de gemeenschappelijke verklaring over het overleg tussen de instellingen hebben geschonden, nu het Parlement vergeefs om overleg terzake had verzocht.

25 De grief dat geen rekening zou zijn gehouden met het advies van het Europees Parlement, mist feitelijke grondslag. Blijkens documenten van het secretariaat van de Raad, die zich bij de processtukken bevinden, besloot het Comité van Permanente Vertegenwoordigers op 18 januari 1980, na ervan in kennis te zijn gesteld dat het diezelfde dag door het Parlement vastgestelde advies overeenkwam met het ontwerp-advies dat het Comité bekend was, het onderzoek van het probleem van de personeelssalarissen te hervatten en de Raad twee ontwerp-verordeningen ter vaststelling voor te leggen, te zamen met enkele verklaringen die in het proces-verbaal van de Raadsvergadering moesten worden opgenomen. Hieruit blijkt, dat de Raad het advies van het Parlement naar behoren in overweging heeft genomen.

26 Met betrekking tot het interinstitutioneel overleg verwijzen verzoekers naar de gemeenschappelijke verklaring van het Parlement, de Raad en de Commissie van 4 maart 1975 (PB C 89 van 1975, blz. 1). Volgens deze verklaring kan de daarbij ingestelde overlegprocedure worden toegepast voor de communautaire besluiten van algemene strekking, die belangrijke financiële gevolgen hebben en waarvan de vaststelling niet dwingend voortvloeit uit reeds bestaande besluiten.

27 Volgens de Raad was in casu niet voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van deze procedure, aangezien verordening nr. 160/80 niet een besluit was met belangrijke financiële gevolgen. Dit wordt door verzoekers niet betwist. In die omstandigheden kan het feit dat het Parlement om overleg had verzocht, de wettigheid van de bestreden verordening niet aantasten. Deze grief dient dus eveneens te worden afgewezen.

28 Uit het voorafgaande volgt, dat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

29 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Volgens artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering blijven echter 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. Verwerpt het beroep.

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

Koopmans O'Keeffe Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 januari 1984.

Voor de griffier
J. A. Pompe
adjunct-griffier

De president van de Eerste kamer
T. Koopmans

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL S. ROZÈS

(zie zaak 211/80, blz. 147)