ARREST VAN HET HOF (EERSTE KAMER)
VAN 16 JULI 1981 [1]

Gordon Craigie Bowden en anderen tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Ambtenaren — wisselkoers voor de berekening van pensioenen"

Zaak 153/79

Samenvatting

Ambtenaren — Beroep — Beroep tegen verordening — Ontbreken van bezwarend besluit — Niet-ontvankelijkheid

(EEG-Verdrag, artikel 173; Ambtenarenstatuut, artikelen 90 en 91; verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 van de Raad, houdende wijziging van het Ambtenarenstatuut)

Daar de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 algemeen toepasselijk zijn, kunnen verzoekers niet staande houden dat zij besluiten zijn die hen rechtstreeks en individueel raken om zo de geldigheid ervan te betwisten door middel van de procedure van artikel 173 EEG-Verdrag.

De enkele indiening van een klacht krachtens artikel 90 Ambtenarenstatuut volstaat niet om een beroepsmogelijkheid te scheppen tegen een handeling van verordenende aard. De procedure van artikel 90, lid 2, is slechts van toepassing in het geval dat het tot aanstelling bevoegde gezag een besluit zou hebben genomen of geen bij het Statuut verplichte maatregel zou hebben genomen, en deze handeling een bezwarend besluit zou vormen.

In zaak 153/79,

GORDON CRAIGIE BOWDEN E.A., ambtenaren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, te dezen vertegenwoordigd door F. Jacobs, barrister van de Middle Temple te Londen, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg, bij G. W. Clarke, Rue Dante 3,

verzoekers,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur T. F. Cusack als gemachtigde, domicilie geko-

1 — Procestaal: Engels.

zen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur M. Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende verzoek tot nietigverklaring van verweersters besluit tot afwijzing van de door verzoekers krachtens artikel 90, lid 2, Ambtenarenstatuut ingediende klacht betreffende de toepassing op hun geval van 's Raads verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 van 21 december 1978,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE, (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: T. Koopmans, kamerpresident, A. O'Keeffe 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 — De feiten en het procesverloop

Volgens het Ambtenarenstatuut (artikel 82, lid 1, en bijlage VIII, artikel 45, derde alinea) kunnen pensioengerechtigden verzoeken dat hun pensioen in Belgische franken wordt uitbetaald met toepassing van een aanpassingscoëfficiënt die verschilt naar gelang van het land waar de gepensioneerde verblijfplaats heeft. In artikel 5, lid 2, van 's Raads verordening nr. 3084/78 (PB L 369 van 1978, blz. 1) was de aanpassingscoëfficiënt voor het Verenigd Koninkrijk bepaald op 144,1 %. Een in het Verenigd Koninkrijk verblijvende gepensioneerde met een pensioenrecht gelijk A ontving dus A × 1,441 Belgische frank. Omgere-

kend in pond sterling tegen de destijds geldende wisselkoers leverde dit bedrag een pensioen (P) op van:

$$\frac{A \times 1{,}441}{60} \text{ pond sterling.}$$

Besloot de gepensioneerde daarentegen zijn pensioen te laten uitbetalen in pond sterling, dan werd het overeenkomstig artikel 63, derde alinea, Ambtenarenstatuut in pond sterling omgezet „op basis van de pariteiten zoals door het Internationale Monetaire Fonds aanvaard, die op 1 januari 1965 van kracht waren", dat wil zeggen tegen de koers van 140 Belgische frank voor een pond, hetgeen de gepensioneerde een pensioen opleverde van:

$$\frac{A \times 1{,}441}{140} \text{ pond sterling.}$$

Doordat dus de communautaire autoriteiten hebben nagelaten de wijzigingen in de wisselkoersen van de valuta's der Lid-Staten in aanmerking te nemen, ontving iemand die in het Verenigd Koninkrijk verbleef en had gekozen voor uitbetaling van zijn pensioen in Belgische franken, een aanzienlijk hoger pensioen dan de rechthebbende die verkoos zijn pensioen in pond sterling te laten uitbetalen.

Teneinde deze anomalie te corrigeren, stelde de Raad in december 1978 de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 vast, tot wijziging van de statutaire bepalingen inzake pensioenberekening (PB L 369 van 1978, blz. 6 en 8).

Artikel 1 van verordening nr. 3085/78 bepaalt:

„Artikel 63 van het Statuut wordt als volgt gelezen:

Artikel 63

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 jaarlijkse 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."

Verordening nr. 3086/78 wijzigde de aanpassingscoëfficiënten voor de bezoldigingen en pensioenen van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen. Artikel 1, lid 2, bepaalt:

„De aanpassingscoëfficiënten die overeenkomstig artikel 82, lid 1, tweede alinea, van het Statuut van toepassing zijn op de pensioenen worden met ingang van 1 april 1979 naar gelang van de Lid-Staat waar de pensioengerechtigden verklaren zich te vestigen, als volgt vastgesteld:

(. . .)

Verenigd Koninkrijk 62,5,

(. . .)"

Verzoekers stellen dat ten gevolge van deze verordeningen tezamen het pensioen van een in het Verenigd Koninkrijk verblijvende rechthebbende, die heeft verkozen zijn pensioen in Belgische franken te laten uitbetalen, met ruim 50 % wordt verminderd. Sinds 1 april 1979 wordt het pensioen berekend volgens de formule P = A × 0,625 Belgische frank, in plaats van P = A × 144,1 Belgische frank.

Op 26 oktober 1979 heeft verweerster overeenkomstig artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van nietontvankelijkheid opgeworpen.

Het Hof (Eerste kamer) heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie over te gaan tot de mondelinge behandeling van de exceptie van niet-ontvankelijkheid.

II — Conclusies van partijen

Verzoekers concluderen dat het den Hove behage:

„1. de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 niet toepasselijk te verklaren;

2. verweersters besluit tot afwijzing van verzoekers' klachten betreffende de toepassing op hun geval van bedoelde verordeningen nietig te verklaren;

3. verweerster te verwijzen in de kosten."

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

„1. het beroep niet ontvankelijk te verklaren;

2. verzoekers te verwijzen in de kosten."

III — Middelen en argumenten van partijen

Volgens *verzoekers* zijn de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 onwettig. Zij stellen dat bij de vaststelling ervan wezenlijke vormvoorschriften zijn geschonden.

De Raad verzuimde het Europees Parlement te raadplegen zoals het Verdrag vereist (Fusieverdrag, artikel 24, lid 1). In de considerans van verordening nr. 3085/78 wordt weliswaar het in PB C 183 van 1977 gepubliceerde advies van het Parlement vermeld, doch dit advies betrof een voorstel van de Commissie van 2 maart 1977 (PB C 99 van 1977) inzake de invoering van de Europese rekeneenheid in het Ambtenarenstatuut. Daar verordening nr. 3085/78 niets heeft uit te staan met de Europese rekeneenheid, kan worden geconcludeerd dat het Parlement niet behoorlijk werd geraadpleegd.

In zijn resolutie nam het Parlement immers 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".

Verzoekers wijzen erop dat het ontbreken van een werkelijke raadpleging van het Parlement over de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 wordt bevestigd door het feit dat men zich eerst na de vaststelling dier verordeningen rekenschap heeft gegeven van hun weerslag op bestaande rechten.

De considerans van verordening nr. 3085/78 vermeldt het advies van het Hof van Justitie. Daar verzoekers geen kennis dragen van enige raadpleging van het Hof van Justitie, veronderstellen zij dat dit advies, zoals dat van het Parlement, betrekking had op het voorstel van de Commissie tot invoering van de Europese rekeneenheid in het Statuut. Verzoekers concluderen dat de in artikel 24,

lid 1, van het Fusieverdrag voorgeschreven overlegprocedure niet werd gevolgd, hetgeen de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 onwettig maakt.

Verzoekers stellen dat bedoelde verordeningen inbreuk maken op artikel 190 EEG-Verdrag, doordat zij niet met redenen zijn omkleed.

Voorts betogen zij dat de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 *verkregen rechten aantasten.* Zij merken op, dat volgens 's Hofs vaste rechtspraak de Raad niet bevoegd is het Statuut te wijzigen wanneer daardoor verkregen rechten van de ambtenaren worden geschonden. De bewoordingen van bijlage VIII bij het Statuut bevestigen dat pensioenrechten, aangezien zij ontstaan uit pensioenjaren, niet alleen toekomen aan degenen die reeds in ruste zijn en reeds een pensioen ontvangen, maar aan een ieder die een diensttijd heeft volbracht die recht geeft op pensioen. Bovendien lieten talrijke ambtenaren bij hun indiensttreding bij de Commissie overeenkomstig artikel 11, lid 2, van bijlage VIII de actuariële tegenwaarde betalen van de verworven rechten op ouderdomspensioen, in het vertrouwen dat op hen de bepalingen zouden worden toegepast die golden op de datum waarop zij die overdracht hebben verricht.

Verzoekers betogen dat, volgens een fundamenteel rechtsbeginsel, geen wettelijke regeling een particulier met terugwerkende kracht van verkregen rechten mag beroven. Een wettelijke regeling die met terugwerkende kracht aan gepensioneerden dan wel in dienst zijnde personen pensioenrechten ontneemt, schendt dit algemene rechtsbeginsel en is in strijd met de praktijk van de Lid-Staten op het stuk van persioenregelingen bij de overheid.

Bijgevolg moeten de verworven rechten, ontstaan uit vervulde diensttijden en de aan de communautaire pensioenregeling overgedragen rechten, worden beheerst door de bepalingen die golden op het tijdstip waarop die rechten zijn ontstaan.

Verzoekers maken onderscheid tussen de variabele factoren in de pensioenformules, zoals de aanpassingscoëfficiënten voor de kosten van levensonderhoud, en de voorschriften die deze factoren bepalen. De eerste kunnen worden gewijzigd, doch de tweede niet, aangezien elke wijziging hiervan onvermijdelijk de grondslag voor vaststelling van de pensioenrechten zou beïnvloeden.

Verweerster werpt een preliminaire exceptie op omtrent de ontvankelijkheid van het beroep en verzoekt het Hof overeenkomstig artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering, niet op de zaak ten principale in te gaan, doch over deze exceptie uitspraak te doen.

Volgens verweerster is het beroep niet ontvankelijk om twee redenen:

— noch de procedure van artikel 179 EEG-Verdrag en de artikelen 90 en 91 Ambtenarenstatuut, noch die van artikel 173 EEG-Verdrag, biedt de ambtenaren van de Gemeenschap de mogelijkheid rechtstreeks een verordening van de Raad te bestrijden;

— verzoekers hebben geen locus standi, dat wil zeggen geen wettig belang om de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 aan te vechten.

Verweerster acht het onmogelijk een verordening van de Raad op grond van artikel 184 te bestrijden, tenzij dit gebeurt naar aanleiding van een geschil waarin die verordening wordt betwist (gevoegde zaken 31 en 33/62, Milchwerke Heinz Wöhrmann, Jurispr. 1962, blz. 1011).

Bijgevolg kunnen in de onderhavige procedure de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 slechts worden betwist indien het beroep krachtens artikel 179 of artikel 173 ontvankelijk is.

Verweerster stelt dat het beroep krachtens geen dezer artikelen ontvankelijk is.

Artikel 179 verleent het Hof de bevoegdheid, uitspraak te doen in elk geschil tussen de Gemeenschap en haar personeelsleden, binnen de grenzen en onder de voorwaarden vastgesteld in het Statuut of voortvloeiende uit de regeling welke voor hen toepasselijk is.

Artikel 91 Statuut bepaalt:

„Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is bevoegd uitspraak te doen in elk geschil tussen de Gemeenschappen en een van de in dit statuut bedoelde personen, dat betrekking heeft op de wettigheid van een besluit waardoor deze persoon zich bezwaard acht in de zin van artikel 90, lid 2 (. . .)"

In artikel 90, lid 2, worden als besluit aangemerkt de besluiten genomen door het tot aanstelling bevoegde gezag, in casu dus verweerster, dan wel het verzuim van dit gezag een bij het Statuut verplichte maatregel te nemen.

In zaak 48/79 (Ooms, Jurispr. 1979, blz. 3121), waarin de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 werden betwist, heeft het Hof geoordeeld dat het niet ging om besluiten in de zin van artikel 91, lid 2, en dat het Hof bijgevolg niet bevoegd was op grond van artikel 179.

Verweerster concludeert dat, in het licht van 's Hofs beslissing in de zaak Ooms, het onderhavige beroep niet ontvankelijk is in het kader van artikel 179 EEG-Verdrag. Zij stelt dat verzoekers vóór hun beroep bij het Hof weliswaar krachtens artikel 90, lid 2, klachten hebben ingediend, maar dat het Hof van Justitie hierdoor niet bevoegd wordt, aangezien het onderwerp van de klachten, namelijk nietigverklaring van de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78, 's Hofs bevoegdheid te buiten gaat.

Verweerster acht het beroep evenmin ontvankelijk in het kader van artikel 173, hetwelk bepaalt:

„Het Hof van Justitie gaat de wettigheid na van de handelingen van de Raad en van de Commissie, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft. Te dien einde is het bevoegd uitspraak te doen inzake elk door een Lid-Staat, de Raad of de Commissie ingesteld beroep wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van dit Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid.

Iedere natuurlijke of rechtspersoon kan onder dezelfde voorwaarden beroep instellen tegen de tot hem gerichte beschikkingen, alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken.

Het in dit artikel bedoelde beroep moet worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen, al naar het geval, van de dag van bekendmaking van de handeling, van die van kennisgeving aan de verzoeker of, bij gebreke daarvan, van de dag waarop de verzoeker van de handeling heeft kennis gekregen."

Hoewel de betrokken verordeningen „handelingen van de Raad" zijn, waarvan krachtens artikel 173, lid 1, de wettigheid kan worden nagegaan, kunnen zij niet worden beschouwd als beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, verzoekers rechtstreeks en individueel raken, aangezien

zij van toepassing zijn op alle ambtenaren van de Gemeenschap (zaak 48/79, Ooms).

Verweerster wijst er bovendien op, dat de betrokken „handelingen" niet werden betwist binnen de in artikel 173, derde alinea, voorgeschreven termijn van twee maanden.

Voorts betoogt verweerster dat verzoekers geen onmiddellijk en reeds bestaand belang bij het onderwerp van hun klacht en bijgevolg geen locus standi hebben. *Verzoekers hebben geen tien dienstjaren* vervuld. Zij hopen slechts mettertijd te beginnen met de verwerving van potentiële rechten. Toch pogen zij een uitspraak te verkrijgen over de methode, volgens welke hun in Belgische franken uitgedrukte pensioenrecht zal worden toegekend in de valuta van het land waar zij met pensioen zullen gaan. Onder deze omstandigheden kan niet worden aangenomen dat verzoekers een vaststaand en onmiddellijk belang hebben bij het aan het Hof voorgelegde geschil.

Verweerster behoudt zich voor, nader op de grond van de zaak in te gaan en merkt bij verzoekers' feitenrelaas het volgende op.

Met de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 heeft de Raad de pensioenen niet verlaagd. Hij heeft eenvoudig een anomalie opgeheven die voortvloeide uit het feit dat de gepensioneerden die verbleven in een land met een zwakke valuta en verkozen hun pensioen te laten uitbetalen in Belgische franken, als gevolg van de monetaire schommelingen vanaf 1971, ongerechtvaardigde financiële voordelen genoten.

De verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 hebben het bedrag der aan de gepensioneerde ambtenaren te betalen pensioenen niet gewijzigd.

Vóór de vaststelling van de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 ontving een in het Verenigd Koninkrijk verblijvende gepensioneerde die opteerde voor uitbetaling van zijn pensioen in pond sterling:

$$P = \frac{A \times 1{,}441}{140} \text{ pond sterling.}$$

Thans bedraagt zijn pensioen:

$$P = \frac{A \times 0{,}625}{60{,}75} \text{ pond sterling.}$$

Deze situatie is dus niet gewijzigd sinds de betrokken verordeningen op hem worden toegepast.

In hun antwoord op de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Commissie trekken *verzoekers* de stelling van de Commissie in twijfel, dat de Raad de pensioenen niet heeft verminderd, daar de betwiste verordeningen in feite tot gevolg hebben dat de pensioenen met ruim 50 % worden verlaagd.

Zij beklemtonen dat zij niet pogen „rechtstreeks een verordening van de Raad te betwisten", maar dat hun beroep strekt tot nietigverklaring van een besluit van verweerster.

Zaak 48/79, *Ooms* is dus niet relevant. In casu gaat het om de vraag of een verzoeker kan opkomen tegen een besluit tot afwijzing van zijn klacht over de werking die een verordening te zijnen aanzien heeft.

In het verleden was het Hof bereid de wettigheid van een verordening te onderzoeken, mits er vooraf bij de instelling die de ambtenaar tewerkstelde een klacht was ingediend, en het beroep bij het Hof gericht was tegen de afwijzing van de klacht (zaak 28/74 *Gillet,* Jurispr. 1975, blz. 463; zaak 48/76, *Reinarz,* Jurispr.

1977, blz. 291). Uit de bewoordingen van artikel 90, lid 2, blijkt duidelijk dat zulk een actie ontvankelijk is, zelfs wanneer de klacht gericht was tegen een algemeen toepasselijke handeling. Bovendien mogen de bepalingen inzake het recht van beroep van een belanghebbende partij niet restrictief worden uitgelegd en mag het stilzwijgen van de wet niet als een beperking worden opgevat (zaak 25/62, *Plaumann,* Jurispr. 1963, blz. 205).

Verzoekers merken op dat, zo het onderhavige beroep niet ontvankelijk zou zijn, een kennelijk onwettige verordening nooit zou kunnen worden betwist (tenzij door een Lid-Staat of door de Raad of de Commissie). Dit zou in de context van het Statuut bijzonder ernstig zijn, aangezien voor ambtenaren die door onwettige verordeningen worden geraakt, geen andere beroepsmogelijkheid openstaat.

Verzoekers verwerpen verweersters argument als zou het beroep niet ontvankelijk zijn omdat de betwiste handelingen algemeen toepasselijk zijn. Zij menen dat deze handelingen, al aangenomen dat zij algemeen toepasselijk zijn, verzoekers anders raken dan andere ambtenaren van de Gemeenschappen.

Verzoekers concluderen dat een verordening die het personeel betreft, rechtstreeks moet kunnen worden betwist met een tegen de afwijzing van een klacht gericht beroep, zeker wanneer de verordening kennelijk onwettig is, of bepaalde ambtenaren verschillend behandelt en benadeelt, dan wel terugwerkende kracht heeft. Past men deze criteria toe, dan is het beroep ontvankelijk. Subsidiair menen verzoekers dat het onderzoek naar de ontvankelijkheid niet moet worden uitgesteld totdat de zaak ten principale wordt behandeld.

Zij verwerpen de stelling van de Commissie als zouden zij geen vaststaand en onmiddellijk belang hebben bij het onderwerp van het beroep. Het door hen opgeworpen probleem betreft niet de wijze waarop hun pensioenrechten in een andere munt zullen worden omgerekend. Hun beroep heeft betrekking op de aanpassingscoëfficiënten die in het geval van het Verenigd Koninkrijk door de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 met ruim 50 % werden verminderd.

Zelfs indien het Hof mocht oordelen dat vóór het verstrijken van het tijdvak van 10 jaar of vóór de pensioendatum geen enkel pensioenrecht wordt verworven, raken de betrokken verordeningen onmiddellijk en rechtstreeks de rechtspositie van verzoekers. In zaak 17/78 *(Deshormes,* Jurispr. 1979, blz. 189), heeft het Hof verklaard:

„Weliswaar zijn pensioenrechten vóór de pensionering — een toekomstige onzekere gebeurtenis — virtuele, dagelijks te verwerven rechten, maar het is even duidelijk dat een administratieve maatregel waarin wordt besloten dat een bepaalde diensttijd bij de berekenig van de pensioenjaren niet in aanmerking kan worden genomen, de rechtspositie van de belanghebbende onmiddellijk en rechtstreeks aantast, zelfs indien dit besluit pas later moet worden uitgevoerd."

Verzoekers menen dat soortgelijke overwegingen mutatis mutandis gelden ten aanzien van de wisselkoersen. De grondslag en de rol zelf der op de pensioenen toepasselijke aanpassingscoëfficiënten werden onwettig gewijzigd, en nog wel met terugwerkende kracht, voor zover zij reeds vervulde diensttijden en gelijk-

waardige, vanuit andere pensioenregelingen overgeboekte diensttijden betreffen. Bijgevolg kunnen verzoekers de weerslag van de verordeningen op hun pensioenrechten voorzien: de waarde van deze rechten zal met ruim 50 % verminderen. Hoewel de mogelijkheid zich het pensioen in Belgische franken te laten uitbetalen, evenals de beslissing, in het Verenigd Koninkrijk met pensioen te gaan, een keuze is die verzoekers eerst later kunnen maken, kan toch niet worden ontkend dat de betwiste verordeningen hun reeds thans het voordeel van deze keuze ontnemen.

Verzoekers betogen dat zij voldoende belang hebben bij de zaak ten gronde en dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Commissie moet worden verworpen. Subsidiair, voor zover de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid de vraag doet rijzen of verzoekers voldoende belang hebben bij het onderwerp van hun klacht, zijn zij van mening dat deze vraag de zaak ten gronde betreft en eerst bij de behandeling daarvan moet worden onderzocht.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen hebben ter terechtzitting van 19 en 20 februari 1981 mondelinge opmerkingen gemaakt.

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

In rechte

1 Bij op 2 oktober 1979 ter griffie van het Hof ingediend verzoekschrift hebben verzoekers krachtens artikel 91 Ambtenarenstatuut (hierna: het Statuut) beroep ingesteld tegen de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Verzoekers, twaalf ambtenaren van de Commissie, vragen het Hof:

1) 's Raads verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 van 21 december 1978 te hunnen aanzien niet toepasselijk te verklaren;

2) het besluit van de Commissie tot afwijzing van verzoekers' klachten betreffende de toepassing te hunnen aanzien van bedoelde verordeningen, nietig te verklaren.

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 andere valuta dan de Belgische frank, wordt berekend op basis van de pariteiten zoals door het

Internationale Monetaire 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 ten minste 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 jaarlijkse 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 $^1/_{10}$ 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 het Verenigd Koninkrijk bepaald op 62,5.

8 In verschillende klachten krachtens artikel 90, lid 2, Ambtenarenstatuut, hebben verzoekers (op één na) aan de Commissie gevraagd, jegens hen een besluit te nemen, waarin zou worden erkend dat zij bij beëindiging van het dienstverband en vervulling van alle overige statutaire voorwaarden, recht hebben op hetzelfde pensioenbedrag als wat zij zouden hebben ontvangen indien verordening 3086/78 niet was vastgesteld.

9 Bij circulaire van 12 juli 1979 wees de Commissie de klachten af.

10 Nadat hun klachten waren afgewezen, stelden verzoekers het onderhavige beroep in. Zij betwisten de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78. Volgens hen werd verordening nr. 3085/78 door de Raad vastgesteld zonder behoorlijke

raadpleging van het Europees Parlement en het Hof van Justitie. Bovendien zou de motivering van de bestreden verordeningen ontoereikend zijn. De verordeningen zouden zijn vastgesteld in strijd met verzoekers' verkregen rechten op een pensioen berekend op de grondslag die vóór de vaststelling dier verordeningen bestond.

11 Bij op 26 oktober 1979 ter griffie van het Hof ingediende memorie heeft de Commissie overeenkomstig artikel 91 van 's Hofs Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Volgens haar zouden verzoekers een verordening van de Raad noch met de procedure van artikel 179 EEG-Verdrag en de artikelen 90 en 91 Ambtenarenstatuut, noch met die van artikel 173 EEG-Verdrag rechtstreeks kunnen betwisten. Daar de betrokken verordeningen algemeen toepasselijk zijn, zouden verzoekers niet staande kunnen houden dat ze hen rechtstreeks en individueel raken. Bijgevolg zouden zij deze niet kunnen betwisten krachtens artikel 173 EEG-Verdrag. De enkele indiening van een klacht overeenkomstig artikel 90 van het Statuut en de afwijzing van hun klacht zou niet volstaan om een beroepsmogelijkheid te scheppen tegen een handeling van verordenende aard. Bovendien zouden verzoekers in hun hoedanigheid van ambtenaren in dienst, geen enkel belang hebben dat hun beroep zou kunnen rechtvaardigen. De circulaire van 12 juli 1979 zou geen besluit zijn dat een bepaalde rechtstoestand rechtstreeks beïnvloedt, en mitsdien geen bezwarend besluit in de zin van artikel 90 Statuut.

12 In hun opmerkingen ter zake van de exceptie antwoorden verzoekers dat zij niet pogen een verordening van de Raad rechtstreeks te betwisten. Hun beroep zou gericht zijn tegen een besluit van de Commissie. Zij zouden daarbij om onwettigverklaring van de verordeningen mogen verzoeken, voor zover deze op onwettige wijze hun pensioenrecht aantasten. Verzoekers zouden kunnen opkomen tegen een besluit tot afwijzing van hun klacht omtrent de werking van een verordening te hunnen aanzien. De betrokken verordeningen zouden verzoekers discrimineren doordat zijn hun rechten aantasten, en zouden hen rechtstreeks en individueel raken. Wat betreft hun procesbelang, erkennen verzoekers dat zij op het ogenblik waarop het beroep werd ingesteld geen enkel recht op pensioen hadden, doch betogen zij dat door de betrokken verordeningen reeds thans de berekening van hun toekomstige rechten wordt beïnvloed, hetgeen volgens hen hun procesbelang zou aantonen.

13 De exceptie van de Commissie moet worden aanvaard. Daar de betrokken verordeningen algemeen toepasselijk zijn, kunnen verzoekers niet staande

houden dat zij besluiten zijn die hen rechtstreeks en individueel raken om zo de geldigheid ervan te betwisten door middel van de procedure van artikel 173 EEG-Verdrag. De enkele indiening van een klacht krachtens artikel 90 Ambtenarenstatuut volstaat niet om een beroepsmogelijkheid te scheppen tegen een handeling van verordenende aard. Bovendien is de procedure van artikel 90, lid 2, slechts van toepassing in het — in casu zich niet voordoende — geval dat het tot aanstelling bevoegde gezag een besluit zou hebben genomen of geen bij het Statuut verplichte maatregel zou hebben genomen, en deze handeling van het tot aanstelling bevoegde gezag een bezwarend besluit zou vormen. Bijgevolg konden de klachten van verzoekers niet worden gebaseerd op artikel 90, lid 2, van het Statuut. Mitsdien is het beroep niet ontvankelijk en moet het worden verworpen.

Kosten

14 Volgens artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering blijven de kosten door de instelling ter zake van beroepen van personeelsleden der Gemeenschappen gemaakt, te haren laste.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

rechtdoende:

1. **Verklaart het beroep van verzoekers niet ontvankelijk.**

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

Koopmans O'Keeffe Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 juli 1981.

De griffier
A. Van Houtte

De president van de Eerste kamer
T. Koopmans