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

Stephen Biller en anderen tegen Europees Parlement

„Ambtenaren — wisselkoers voor de berekening van pensioenen"

Zaak 154/79

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 154/79,

STEPHEN BILLER E.A., ambtenaren van het Europees Parlement, 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

EUROPEES PARLEMENT, te dezen vertegenwoordigd door F. Pasetti-Bombardella, directeur-generaal Administratie, personeel en financiën, als

1 — Procestaal: Engels.

gemachtigde, bijgestaan door Sir Derek Walker-Smith, Queen's Counsel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij F. Pasetti-Bombardella, Europees Parlement,

verweerder,

betreffende verzoek tot nietigverklaring van verweerders 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. Omgerekend 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:

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 × 1,441 Belgische frank.

De procedure heeft een regelmatig verloop gehad.

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

II — Conclusies van partijen

Verzoekers concluderen dat het den Hove behage:

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

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

3. verweerder te verwijzen in de kosten."

Verweerder concludeert dat het den Hove behage:

„1. het beroep niet ontvankelijk te verklaren;

2. subsidiair, het ongegrond te verklaren;

3. 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 pensioenregelingen 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 wijzigingen hiervan onvermijdelijk de grondslag voor vaststelling van de pensioenrechten zou beïnvloeden.

Verweerder betoogt dat het beroep niet ontvankelijk is. De in artikel 90, lid 2, Statuut opgesomde voorwaarden voor indiening van een klacht zijn niet vervuld. Ingevolge artikel 90, lid 2, moet er een voor verzoeker bezwarend besluit zijn genomen, dan wel een bij het Statuut verplichte maatregel achterwege zijn gebleven, hetgeen eveneens een voor verzoeker bezwarend besluit vormt.

Verweerder, dat wil zeggen het tot aanstelling bevoegde gezag, heeft ten aanzien van verzoekers geen besluit genomen. Een besluit houdt een keuze in. In casu was er geen keuze, geen beoordeling, en bijgevolg evenmin een besluit. De enige administratieve handeling die van verweerder wordt gevergd, is uitvoering te geven aan de duidelijke bepalingen van een verordening.

In hun klachten vroegen verzoekers het tot aanstelling bevoegde gezag „een besluit te nemen, in dier voege dat verorde-

ning nr. 3086/78 niet zodanig (op hen) zal worden toegepast dat (hun) pensioen nadelig wordt beïnvloed . . ." Verweerder is niet bevoegd een dergelijk besluit te nemen. De betrokken verordening is een algemene handeling die erga omnes geldt. Verweerder kan de toepassing ervan niet beperken of wijzigen.

Verzoekers betwisten de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 op de grondslag van artikel 184 EEG-Verdrag. Artikel 184 kan echter niet dienen om een verordening rechtstreeks te betwisten. In de gevoegde zaken 31 en 33/62, *(Lütticke,* Jurispr. 1962, blz. 1011) verklaarde het Hof

„Uit de tekst en de inhoud (van artikel 184) vloeit voort dat het alleen betrekking heeft op de niet-toepasselijkverklaring van een verordening — zulks uitsluitend incidenteel en met beperkte werking — in een geschil, dat voor het Hof zelf aanhangig is op grond van een andere bepaling van het Verdrag."

Verzoekers kunnen de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 slechts rechtstreeks betwisten indien hun beroep ontvankelijk is, hetzij uit hoofde van artikel 173, hetzij uit hoofde van artikel 179 EEG-Verdrag. Het lijkt niet mogelijk, genoemde verordeningen, die handelingen zijn van de Raad, te betwisten met een op artikel 173 gebaseerd beroep tegen het Europees Parlement. Maar zelfs indien dat mogelijk zou zijn, zou het verzoek niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 173, tweede alinea, inhoudende dat een gepensioneerde slechts een beroep kan instellen „tegen een tot hem gerichte beschikking" dan wel „tegen een beschikking die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, hem rechtstreeks en individueel raakt". Welnu, het onderwerp van het onderhavige geding betreft een verordening die van toepassing is op alle ambtenaren van de Gemeenschap en die dus rechtsgevolgen heeft voor een op algemene wijze, en niet rechtstreeks en individueel, omschreven categorie van personen. Bijgevolg is aan geen enkele voorwaarde van artikel 173, tweede alinea, voldaan. De juistheid van deze stelling wordt bevestigd door 's Hofs beschikking in zaak 48/79 *(Ooms,* Jurispr. 1979, blz. 3121).

Uit 's Hofs rechtspraak blijkt overigens duidelijk dat de procedure van artikel 173 niet kan worden gehanteerd door ambtenaren die een geschil hebben met de Gemeenschap. Deze geschillen worden beheerst door artikel 179 dat voor de bevoegdheid op dit gebied uitdrukkelijk verwijst naar de „grenzen en voorwaarden vastgesteld in het Statuut of voortvloeiende uit de regeling welke voor de personeelsleden toepasselijk is", dus in casu naar de artikelen 90 en 91.

De tweede voorwaarde van artikel 90, lid 2, is het verzuim een „bij het Statuut verplichte maatregel" te nemen. In casu is verweerder niet schuldig aan een dergelijk verzuim. Hij heeft zich integendeel van zijn juridische en constitutionele verplichting gekweten door uitvoering te geven aan een verordening.

Op grond van de voorgaande overwegingen betreffende artikel 90, lid 2, acht verweerder het onderhavige beroep niet ontvankelijk.

Ten aanzien van artikel 90, lid 1, is verweerder voorts van oordeel dat, zelfs indien verzoekers de in deze bepaling omschreven procedure hadden verkozen, het onderhavige beroep niet-ontvankelijk zou blijven. Daar hun verzoeken slechts ertoe strekken, van het tot aanstelling bevoegde gezag gedaan te krijgen dat het een statutaire bepaling toepast op een wijze die zowel met de letter als met de geest van die bepaling strijdig is, kunnen

zij niet ontvankelijk zijn krachtens artikel 90, lid 1, Ambtenarenstatuut. De beroepen van de artikelen 90 en 91 hebben ten doel 's Hofs toezicht te verzekeren op het handelen en nalaten van „het tot aanstelling bevoegde gezag". Nu het onderwerp van de onderhavige zaak niet ontvankelijk is krachtens artikel 90, lid 1, kan een formeel beroep bij het Hof de ontvankelijkheid niet schenken wanneer zij niet bestaat krachtens het Statuut.

Wat betreft de zaak ten gronde, meent verweerder dat de feiten en het toepasselijke recht geen geldig beroep kunnen schragen.

Verzoekers betogen, aldus verweerder, dat het ontbreken van raadpleging moet leiden tot de onwettigheid van de betwiste maatregelen. Dat houdt een betwisting van de geldigheid der verordeningen in. Een dergelijke betwisting kan slechts worden gebaseerd op artikel 173. Het verzoekschrift rept evenwel niet van dit artikel en zoekt daarbij ook geen steun om aannemelijk te maken dat het beantwoordt aan het aldaar bepaalde, waaronder de beroepstermijnen.

Verweerder stelt voorts dat aan de vereisten van het Verdrag betreffende de raadpleging is voldaan. Artikel 24, lid 1, van het Fusieverdrag bepaalt:

„De Raad stelt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de andere betrokken instellingen, het statuut vast van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, alsmede de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen."

Verweerder merkt op, dat het Verdrag de vorm van deze raadpleging niet in bijzonderheden vermeldt, en voor wijzigingen van het Statuut geen enkele raadpleging voorschrijft. Hij houdt staande dat de gemeenschapsinstellingen over de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 genoegzaam werden geraadpleegd. Volgens hem stelde de Commissie reeds in 1972 aan de Raad voor, de pariteiten van het IMF te laten varen. Aanvankelijk werd overwogen voor de berekening van pensioenen en bezoldigingen de monetaire equivalenten van de Europese rekeneenheid te gebruiken. Dat voorstel werd door het Europees Parlement goedgekeurd in een resolutie waarin werd verklaard:

„Overwegende dat de invoering van de Europese rekeneenheid het mogelijk maakt voor de rectificatie van de wisselkoers niet langer gebruik te maken van de aanpassingscoëfficiënt die, zoals oorspronkelijk bedoeld, voortaan hoofdzakelijk zal dienen om rekening te houden met de stijgende kosten van levensonderhoud."

In de considerans werd vermeld dat de Commissie had verzekerd dat haar voorstellen de werkelijke waarde van de betalingen aan de ambtenaren in genen dele zouden aantasten. Dat betekent volgens verweerder dat de betalingen aan de ambtenaar geen weerslag meer zouden ondervinden van de monetaire schommelingen, en zouden berusten op het beginsel van non-discriminatie.

De Raad heeft gebruik gemaakt van zijn bevoegdheden ex artikel 149 EEG-Verdrag en een wijziging in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie met eenparigheid van stemmen goedgekeurd. Artikel 149 vereist geen andere raadpleging ingeval een voorstel van de Commissie wordt gewijzigd.

Uit een onderzoek van de overlegprocedure die leidde tot de vaststelling van verordening nr. 3085/78, concludeert verweerder dat de Raad aan raadplegingsvereisten heeft voldaan.

Wat betreft verzoekers' betoog inzake verkregen rechten en gerechtvaardigd

vertrouwen, wijst verweerder op de conclusie van advocaat-generaal Mayras in zaak 28/74 (Gillet, Jurispr. 1975, blz. 463), waarin wordt gezegd dat de rechtsband tussen de ambtenaren en de gemeenschapsinstellingen berust op het Statuut. De Raad mag hierin de wijzigingen aanbrengen die hij in het belang van de dienst acht, mits deze wijzigingen geen terugwerkende kracht hebben en geen misbruik van bevoegdheid inhouden.

Verweerder trekt verzoekers' stelling in twijfel, dat verordening nr. 3086/78 door de wijziging van de aanpassingscoëfficiënten misbruik van bevoegdheid oplevert. Hij beklemtoont dat het Statuut ten doel heeft, een gelijke behandeling van alle ambtenaren en personeelsleden van de Gemeenschap te verzekeren, zodat zij dezelfde koopkracht hebben. Hiertoe dient artikel 82 van het Statuut, dat voorziet in de toepassing van aanpassingscoëfficiënten, vastgesteld overeenkomstig de artikelen 64 en 65 die deze coëfficiënten op hun beurt koppelen aan de „levensomstandigheden in de verschillende plaatsen van tewerkstelling" (artikel 64) en aan de kosten van levensonderhoud (artikel 65). Als gevolg van het verschil tussen de werkelijke wisselkoersen en die van het IMF op 1 januari 1965, tezamen met de onvoorziene gevolgen van de in artikel 45 van bijlage VIII geboden keuzemogelijkheden, is er veeleer een bres in het stelsel geslagen, dan dat het kennelijke doel van het Statuut is bereikt. De in de Lid-Staten met een zwakke munt verblijvende gepensioneerden, die kozen voor uitbetaling van hun pensioen in de valuta van het land waar de instelling die hen tewerkstelde haar zetel heeft, normaliter dus in Belgische franken, konden hun pensioen ruimschoots verdubbelen en ontvangen in sommige gevallen zelfs meer dan hun laatste basissalaris. Deze situatie leidde tot discriminatie tussen gepensioneerden, hetgeen de statutaire bepalingen juist wilden voorkomen.

Verweerder verklaart dat er van misbruik van bevoegdheid geen sprake kan zijn, wanneer wijzigingen worden ingevoerd om doel en oogmerk van het Statuut in ere te herstellen en een anomalie te corrigeren die voortvloeit uit onverwachte omstandigheden welke de gemeenschapsinstellingen niet onder controle hebben. Evenmin vormt de correctie van een anomalie, die ertoe strekt de bevoorrechting van bepaalde categorieën ambtenaren van de Gemeenschap af te schaffen en weer tot gelijke behandeling te komen, een inbreuk op verkregen rechten.

Verweerder verwerpt verzoekers' stelling dat hun gerechtvaardigd vertrouwen zou zijn geschonden. Verzoekers lijden geen verlies, aangezien zij niet minder krijgen dan zij krachtens het Statuut moeten ontvangen; zij verliezen enkel een onverwacht voordeel, veroorzaakt door schommelingen van de wisselkoersen, waarvan het voortduren niet kan worden gewaarborgd.

Verweerder is van mening dat verzoekers zich niet erover kunnen beklagen, verkregen rechten retroactief te hebben verloren. Het verbod van terugwerkende kracht van de wet is geen absoluut beginsel, doch hangt af van bewoordingen, inhoud en doel van de wet. Vereist de letter of het hoofddoel van een wetgevende handeling, dat daaraan terugwerkende kracht toekomt, dan moet de betrokken behandeling dienovereenkomstig worden uitgelegd. Indien daarentegen de bewoordingen van de handeling dubbelzinnig zijn en kunnen worden uitgelegd als een vereiste van hetzij terugwerkende kracht, hetzij werking voor de toekomst, dan moet zij worden uitgelegd alsof zij slechts voor de toekomst gold.

Volgens verweerder bepalen de betrokken verordeningen duidelijk dat de berekening van de pensioenrechten zal berusten op de aanpassingscoëfficiënten vermeld in verordening nr. 3086/78.

Het is dus niet nodig de verordeningen zo uit te leggen dat terugwerkende kracht wordt uitgesloten.

In hun repliek op verweerders exceptie van niet-ontvankelijkheid stellen *verzoekers* dat een besluit niet noodzakelijk een keuze inhoudt. Een administratieve handeling die uitvoering geeft aan de duidelijke bepalingen van een verordening is niettemin een besluit. Zij is onderworpen aan 's Hofs rechterlijke toetsing, en de verzoeker die ze betwist is gerechtigd, krachtens artikel 184 EEG-Verdrag ook de verordening te bestrijden waarop het besluit berust.

Verzoekers merken op, dat het Parlement in het verleden besluiten heeft genomen tot beperking of wijziging van verordeningen betreffende de bezoldiging van de ambtenaren van de Gemeenschap. Zo besliste het Parlement in 1979 eenzijdig, de bestaande verordeningen inzake bezoldigingen en vergoedingen voor de personeelsleden die de zittingen van het Parlement te Straatsburg en de commissie- en andere vergaderingen te Brussel bijwonen, niet toe te passen. Nu het Parlement op het stuk van bezoldigingen een dergelijk besluit heeft genomen, kan het thans niet staande houden dat het niet bevoegd is een soortgelijk besluit inzake pensioenen te nemen.

Verzoekers erkennen dat zij de verordeningen niet kunnen betwisten met een beroep op artikel 184, tenzij hun beroep ontvankelijk is krachtens artikel 173. Naar hun mening is het beroep ontvankelijk uit hoofde van artikel 179.

Verweerders stelling dat de verordeningen slechts kunnen worden aangevochten op grondslag van artikel 173 verwerpen verzoekers onder verwijzing naar zaak 20/71 (Sabbatini, Jurispr. 1972, blz. 345). Daar verklaarde het Hof krachtens artikel 184, in een procedure op grond van het Ambtenarenstatuut, dat artikel 4, lid 3, van bijlage VII bij het Statuut ongeldig was.

Verzoekers verwerpen ook verweerders stelling dat het in wezen om hetzelfde beginsel gaat als in zaak 48/79 (Ooms, Jurispr. 1979, blz. 3121). Volgens hen verschillen beide zaken duidelijk. In de zaak Ooms poogden de verzoekers een verordening rechtstreeks te betwisten, terwijl verzoekers in de onderhavige zaak opkomen tegen een besluit van verweerder.

Wat de zaak ten gronde betreft, aanvaarden verzoekers niet dat verweerder verplicht is de verordeningen toe te passen zonder met de gevolgen ervan rekening te houden. Verweerder moet optreden zoals een loyaal werkgever.

Zij spreken verweerders opvatting tegen, dat de in het Verdrag gestelde voorwaarden inzake de raadpleging waren vervuld; zij beklemtonen dat, zelfs wanneer het Parlement over een voorstel van de Commissie is geraadpleegd, bij wijziging opnieuw raadpleging nodig kan zijn. Zij citeren het rapport van Jozeau-Marigné aan de juridische commissie van het Europees Parlement (Europees Parlement, doc. 110, 1967/68, nr. 21), en voeren aan dat de raadpleging van het Europees Parlement betrekking moet hebben op alle essentiële punten van de regeling die de Commissie heeft voorgesteld of de Raad heeft vastgesteld.

Verzoekers betogen dat de conclusie van advocaat-generaal Mayras in zaak 28/74 (Gillet, Jurispr. 1975, blz. 463) volstrekt niet verweerders betoog bevestigt, doch in feite het hunne staaft. Zij menen dat advocaat-generaal Mayras in werkelijkheid heeft verklaard dat de Raad niet bevoegd is in het Ambtenarenstatuut wijzigingen aan te brengen, wanneer deze terugwerkende kracht hebben ten nadele van de ambtenaren.

Verzoekers menen dat de adequate reactie op onverwachte winsten is gelegen in een wetgeving die voor de toekomst geldt en particulieren niet hun verkregen rechten ontneemt.

Verzoekers achten verweerders betoog inzake het vraagstuk van de uitlegging van wetteksten niet relevant, aangezien het geschil in casu niet de uitlegging, maar de geldigheid der verordeningen betreft.

Tot slot van hun repliek op het verweerschrift verklaren verzoekers bij hun conclusies te persisteren.

In dupliek houdt *verweerder* staande dat het beroep niet ontvankelijk is, aangezien het niet voldoet aan de voorwaarden van de artikelen 90 en 91 Ambtenarenstatuut. De betrokken verordeningen zijn op verzoekers van toepassing zoals op alle andere ambtenaren, omdat zij door de Raad zijn vastgesteld, en niet omdat het tot aanstelling bevoegde gezag verzoekers' klachten niet ontvankelijk heeft verklaard. Daarom is verweerder van mening dat, indien er al een voor verzoekers bezwarend besluit bestaat, het de rechtshandeling is die de Raad met het uitvaardigen van de verordeningen heeft verricht, en niet het besluit waarbij het tot aanstelling bevoegde gezag hun klachten afwees. Aangezien tegen de betrokken verordeningen van de Raad geen klacht krachtens artikel 90, lid 2, kan worden ingediend omdat zij geen voor verzoekers bezwarend besluit vormen in de zin van artikel 90, lid 2, kunnen zij niet worden bestreden met een beroep als bedoeld in artikel 91.

Verweerder acht zich gehouden de verordeningen toe te passen, tenzij en totdat de geldigheid ervan door het Hof wordt opgeheven. Door de verordeningen in acht te nemen, handelt verweerder als een goed en loyaal werkgever, aangezien hij zijn werknemers gelijk behandelt.

Hij is van mening dat het Europees Parlement genoegzaam werd geraadpleegd, aangezien de concrete gevolgen van de verordeningen en van het bij het Parlement ingediende ontwerp identiek zijn.

Hij blijft erbij dat het gemeenschapsrecht geen uitdrukkelijk of stilzwijgend algemeen beginsel kent, dat het behoud van rechten waarborgt. De vóór de vaststelling van de betwiste verordeningen toepasselijke pariteiten en aanpassingscoëfficiënten vormen geen verkregen recht. Daar een maatregel om ze te wijzigen neerkomt op de correctie van een anomalie, kan hij geen misbruik van bevoegdheid inhouden. Volgens verweerder is er geen sprake van terugwerkende kracht, aangezien de verordeningen van kracht werden nadat zij waren vastgesteld.

Verweerder verzoekt het Hof eerbiedig het beroep niet ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 19 en 20 februari 1981 in hun pleidooien gehoord.

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

In rechte

1 Bij op 3 oktober 1979 ter griffie van het Hof ingediend verzoekschrift hebben verzoekers, twaalf ambtenaren en een voormalig tijdelijk functionaris van het Europees Parlement, beroep ingesteld tot nietigverklaring van verweerders besluit tot afwijzing van de door verzoekers krachtens artikel 90, lid 2, Ambtenarenstatuut ingediende klacht inzake de toepassing te hunnen aanzien van 's Raads verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 van 21 december 1978 (PB L 369 van 1978, blz. 6 en 8).

2 De artikelen 63 en 64 van het Statuut bepaalden in de tot eind 1978 geldende versie: „De bezoldiging van de ambtenaar wordt uitgedrukt in Belgische franken; zij wordt uitbetaald in de valuta van het land waar de ambtenaar zijn functie uitoefent; de bezoldiging, uitbetaald in een andere valuta dan de Belgische frank, wordt berekend op basis van de pariteiten zoals door het Internationale 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 tenminste twee jaar."

5 Op 21 december 1978 stelde de Raad verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 3085/78 vast (PB van 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 maart 1979 dienden verzoekers (met uitzondering van D. Curtis), ambtenaren in actieve dienst bij het Parlement, krachtens artikel 90, lid 2, Ambtenarenstatuut een klacht bij het Parlement in tegen 's Raads verordening nr. 3086/78, waarin zij stelden dat de bij deze verordening ingevoerde wijziging van de aanpassingscoëfficiënt tot een vermindering had geleid van het pensioenbedrag dat zij zouden hebben ontvangen indien zij bij beëindiging van hun dienst verblijfplaats zouden hebben gekozen in het Verenigd Koninkrijk, en waarin zij het tot aanstelling bevoegde gezag verzochten te besluiten dat het bedrag van hun pensioen zal worden berekend overeenkomstig het bepaalde in artikel 45 van bijlage VIII bij het Ambtenarenstatuut en met inachtneming van de aanpassingscoëfficiënten die golden voordat zij bij verordening nr. 3086/78 werden gewijzigd. Op 30 juni diende Curtis, voormalig tijdelijk functionaris van het Parlement en thans als gepensioneerde in het Verenigd Koninkrijk verblijvend, bij het Parlement een soortgelijke klacht in.

9 In juli daaropvolgende deelde het Parlement aan verzoekers, behalve aan Curtis, mee dat hun klachten niet ontvankelijk waren, omdat zij waren gericht tegen een verordening van de Raad, waarvan de toepassing of niet-toepassing niet kon worden geacht onder de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van het Parlement te vallen.

10 In hun na dit besluit ingesteld beroep stellen verzoekers dat de verordeningen nrs. 3085 en 3086/78 onwettig zijn, en voeren zij daartoe een aantal middelen aan: schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van verkregen rechten, schending van het beginsel van gerechtvaardigd vertrouwen, onbevoegdheid, niet-nakoming van het Ambtenarenstatuut en misbruik van bevoegdheid.

11 In zijn verweerschrift heeft het Parlement de gegrondheid van het beroep betwist, maar tevens een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen die eerst moet worden onderzocht.

12 Volgens het Parlement zijn verzoekers' klachten geen klachten in de zin van artikel 90, lid 2, van het Statuut. Voor de indiening van een klacht krachtens

dit artikel is het noodzakelijk dat er een voor de ambtenaar bezwarend besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag bestaat, hetzij omdat dit gezag een besluit heeft genomen, hetzij omdat het geen, bij het Statuut verplichte maatregel heeft genomen. In casu zou het Parlement geen enkel besluit hebben genomen dat verzoekers of hun pensioenrecht betreft. Het zou geen besluit in de door verzoekers gevraagde zin kunnen nemen, namelijk de door de Raad vastgestelde verordeningen niet toe te passen. Het Parlement zou niet hebben nagelaten jegens verzoekers een bij het Statuut verplichte maatregel te nemen.

13 Artikel 184 EEG-Verdrag, waarop verzoekers zich beroepen, zou niet in een zelfstandige beroepsmogelijkheid voorzien, doch slechts wettigheidsproblemen regelen die incidenteel worden opgeworpen, dat wil zeggen in het kader van een procedure die primair de wettigheid van andere handelingen tot onderwerp heeft en regelmatig aanhangig werd gemaakt.

14 Uit 's Hofs rechtspraak zou volgen dat een ambtenaar geen andere middelen dan die van artikel 179 EEG-Verdrag en de artikelen 91 en 92 Ambtenarenstatuut kan inroepen om voor het Hof een probleem op te werpen dat moet worden opgelost volgens de op de ambtenaren toepasselijke voorwaarden, en dat de beroepsmogelijkheid van artikel 173 EEG-Verdrag bijgevolg niet voor hem openstaat.

15 Verzoekers betogen dat het aan het Parlement gevraagde besluit geen algemeen besluit is om de verordeningen niet toe te passen op een beperkte groep personen. Verzoekers zouden gerechtigd zijn zich krachtens artikel 179 EEG-Verdrag tot het Hof te wenden met de vraag of de verordeningen bij een juiste uitlegging al dan niet op hen van toepassing zijn, en zich in de loop van die procedure te beroepen op artikel 184 EEG-Verdrag.

16 De stelling van het Parlement 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 te-

gen 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, zonder dat het ten gronde behoeft te worden onderzocht.

Kosten

17 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