scherming van het rechtmatig vertrouwen dat de betrokkenen mogen stellen in de nakoming van zodanige verbintenissen door het gezag, in dat het besluit van 21 maart 1972 de Raad bij zijn toekomstig optreden bond.

Dit beginsel geldt wellicht in de eerste plaats bij individuele besluiten, doch kan in voorkomend geval evenzeer heel wel werken bij de uitoefening van meer algemene bevoegdheden.

In de zaak 81-72

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door W. Much, Directeur-generaal van de juridische dienst der Commissie, als gemachtigde, bijgestaan door L. de la Fontaine, hoofdadviseur bij de juridische dienst der Commissie, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij E. Reuter, juridisch adviseur der Commissie, 4, boulevard Royal,

verzoekster,

tegen

RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door E. Wohlfarth, juridisch adviseur van de Raad, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg, bij J. N. van den Houten, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, 2, place de Metz,

verweerder,

betreffende verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van verordening (Euratom, EGKS, EEG) nr. 2647/72 van de Raad van 12 december 1972 (PB nr. L 283 van 20. 12.1972) houdende aanpassing van de bezoldiging en pensioenen van de ambtenaren der Europese Gemeenschappen en van de personeelsleden van deze Gemeenschappen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, R. Monaco en P. Pescatore, Kamerpresidenten, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars (rapporteur), H. Kutscher, C. Ó Dálaigh, M. Sørensen en A. J. Mackenzie Stuart, Rechters,

Advocaat-Generaal: J. P. Warner
Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — Overzicht van de feiten en procesverloop

Overwegende dat de aan het geding ten grondslag liggende feiten en het procesverloop kunnen worden samengevat als volgt:

Luidens artikel 65, lid 1, van het Statuut van de ambtenaren stelt de Raad jaarlijks op de grondslag van een rapport der Commissie een onderzoek in naar het bezoldigingspeil van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen. Daarbij gaat hij na, of het in het kader van de economische en sociale politiek van de Gemeenschappen aangewezen is deze bezoldigingen aan te passen. Eventuele verhogingen van de salarissen van het overheidspersoneel en de behoefte tot aanwerving van personeel worden in het bijzonder in aanmerking genomen.

Luidens lid 2 van artikel 65 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 en, zo nodig, of dit met terugwerkende kracht dient te geschieden.

Bij dit jaarlijks onderzoek is, volgens de Commissie sedert 1966 en volgens de Raad reeds daarvoor, rekening gehouden niet alleen met de stijging van de kosten van levensonderhoud doch ook met de gemiddelde verhoging van de koopkracht in de Gemeenschap ten einde de ambtenaren naast de instandhouding van hun koopkracht een reële salarisstijging te verzekeren, die gerechtvaardigd wordt door en evenwijdig loopt met de verbetering van de algemene levensstandaard in de Gemeenschap. Daar wegens het ontbreken van een algemeen aanvaarde methode voor de berekening van deze koopkrachtontwikkeling zich telkenjare weer discussies en moeilijkheden hebben voorgedaan over de vaststelling der criteria die hierbij in aanmerking moesten worden genomen, verzocht de Raad de Commissie zo spoedig mogelijk een document voor te leggen, „dat als uitgangspunt zou kunnen dienen" voor een grondige gemeenschappelijke studie over de werkmethoden voor de toepassing van artikel 65 van het Statuut. Een dergelijk document werd op 2 juni 1971 aan de Raad voorgelegd. Toen over de door de Commissie aanbevolen indicatoren echter geen overeenstemming kon worden bereikt, stelde zij als compromisoplossing voor een proefperiode van drie jaar voor dat de bezoldiging van de ambtenaren zou worden aangepast op basis van het *rekenkundig gemiddelde* van twee indicatoren: een „specifieke indicator", weergevende de ontwikkeling van de overheidssalarissen in de Lid-Staten, en een indicator van de loonsom per hoofd in de overheidsdiensten der Lid-Staten.

De Raad heeft tijdens zijn 192e zitting op 20 en 21 maart 1972 blijkens het „overzicht van de besluiten" „zijn goedkeuring gehecht" aan een tekst, volgens welke „bij wijze van proefneming gedurende drie jaar" een systeem voor de berekening van de koopkracht der bezoldigingen zou worden toegepast en „op basis van deze twee indicatoren" jaarlijks een besluit zou worden genomen.

Op 27 september 1972 heeft de Commissie aan de Raad tegelijk met het rapport dat zij de Raad ingevolge artikel 65, lid 1, moest voorleggen, een ontwerp-verordening toegezonden, dat uit hoofde van koopkrachtvermeerdering en met toepassing van de in het besluit van 20 en 21 maart 1972 vervatte criteria voorzag in

een verhoging van 3,75 % door optrekking van de salarisschaal.

De Raad kwam echter op deze basis niet tot een besluit, doch stelde op 12 december 1972 de bestreden verordening vast, die naast een aantal andere punten die hier niet in het geding zijn, de salarisverhoging uit hoofde van koopkrachtvermeerdering bepaalde op 2,5 %.

Op 15 december 1972 stelde de Commissie tegen deze verordening beroep in, dat op dezelfde dag is ingeschreven ter griffie van het Hof. De bestreden verordening is onder nr. 2647/72 in het Publikatieblad van 20 december 1972 bekendgemaakt en op 21 december 1972 in werking getreden.

De Commissie heeft gedesisteerd van repliek.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

De Raad heeft het Hof uittreksels uit de notulen van zijn 192e en 217e zitting van respectievelijk 20 en 21 maart 1972 en 5, 6 en 8 december 1972 toegezonden.

De Advocaat-Generaal heeft ter terechtzitting van 15 maart 1973 conclusie genomen.

II — Conclusies van partijen

Overwegende dat de Commissie concludeert dat het den Hove behage:

„de artikelen 1 tot en met 4 van de verordening van de Raad van 12 december 1972 nietig te verklaren, voor zover daarbij salaristabellen en andere vergoedingen en uitkeringen op basis van een koopkrachtvermeerdering van slechts 2,5 % worden vastgesteld".

Overwegende dat de Raad verklaart „zich aan 's Hofs oordeel te refereren voor de vraag of het besluit van 21 maart 1972 een op de uitvoering van de Verdragen betrekking hebbende rechtsregel is, en welke uitlegging aan dit besluit, met name aan punt I, sub c, moet worden gegeven".

III — Middelen en argumenten van partijen

Overwegende dat de middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

A — Middelen van verzoekster

Volgens de Commissie is de bestreden verordening in strijd met artikel 65 van het Statuut, juncto het besluit van 20 en 21 maart 1972. Dit besluit bindt de Raad, zolang hij het niet formeel heeft ingetrokken. Niet alleen is dit laatste niet gebeurd, maar bovendien heeft de Raad tijdens de besprekingen naar aanleiding van het bezoldigingsvraagstuk te kennen gegeven zich volledig aan het besluit te zullen houden. Partijen worden derhalve verdeeld gehouden over de uitlegging van het besluit en de strekking ervan.

Daarbij doen zich twee vragen voor. Ten eerste over de strekking van het besluit van 20 en 21 maart 1972 in samenhang met artikel 65 van het Statuut, en ten tweede over de uitlegging van de woorden „op basis van deze twee indicatoren" in punt I, sub c, „Procedure", onder de rubriek „Methode voor de aanpassing der bezoldigingen" in dit besluit.

1. Ten aanzien van het eerste punt

a) De *Commissie* betwist dat het besluit van 20 en 21 maart 1972 geen beperking kon meebrengen van de beoordelingsvrijheid waarover de Raad krachtens artikel 65 beschikt.

Een dergelijke zienswijze zou in strijd zijn met de in het besluit beoogde sociale rust die juist moest worden verzekerd doordat de Raad tijdens een proefperiode haar beoordelingsvrijheid zou inperken door uit te gaan van objectieve berekeningsfactoren. Daar dit doel de basis vormt van het akkoord over de berekeningsmethode, is een interpretatie waarbij de onbeperkte beoordelingsvrijheid van de Raad in stand blijft, in strijd met de beginselen van gewekt vertrouwen en goede trouw.

b) De interpretatie van de Raad wordt bovendien weerlegd door het feit dat de Raad in de bestreden verordening toepassing heeft gegeven aan alle wezenlijke elementen van het besluit van 20 en 21 maart 1972, behalve dat over de koopkrachtvermeerdering.

c) Ten slotte spreken ook de bewoordingen van het besluit voor de opvatting der Commissie. Er wordt immers gezegd dat het om een tot drie jaar beperkte proefneming gaat, na afloop waarvan de overeengekomen berekeningswijze zal worden gecontroleerd, en dat het besluit geen aanleiding kan geven tot het scheppen van „verworven rechten". Deze voorzorgen zouden overbodig zijn geweest, indien het besluit slechts de daaraan door de Raad toegekende strekking had.

2. Ten aanzien van het tweede punt

De Commissie betwist voorts de stelling dat in de woorden „op basis van deze twee indicatoren" in het besluit van 20 en 21 maart 1972 slechts een beginselerkenning van de twee betrokken indicatoren als beoordelingsfactor besloten ligt en niet de verplichting om met de daarin vastgelegde waarden rekening te houden bij de salarisbesluiten.

De woorden „op basis van deze twee indicatoren" zijn immers afkomstig uit het compromisvoorstel der Commissie van 20 maart 1972. Daar alle betrokken instanties het erover eens waren, dat als criterium niet alleen kon worden afgegaan op de ontwikkeling van de overheidssalarissen in de Lid-Staten, had de Commissie nog een controle-indicator, namelijk de loonsom, aanbevolen. Om tot een automatische toepassing van deze beide indicatoren te komen, had zij voorgesteld het rekenkundig gemiddelde hiervan als verhogingscoëfficiënt voor de bezoldigingen te nemen. Dit strakke automatisme nu stuitte op tegenstand in de Raad, die daarop de woorden „van het rekenkundig gemiddelde" heeft geschrapt, hoewel de noodzaak om de beide indicatoren in aanmerking te nemen, tijdens de besprekingen nooit in twijfel is getrokken.

De Raad mag wel een beoordelingsmarge hebben behouden, doch alleen binnen de grenzen van de twee indicatoren; het stond hem dan ook niet vrij een verhogingscoëfficiënt vast te stellen die onder zowel de ene als de andere indicator lag.

Daar de twee indicatoren coëfficiënten aanwezen van 3,6 respectievelijk 3,9 %, was de bestreden beschikking met een percentage van 2,5 % in strijd met de in het besluit van 20 en 21 maart 1972 imperatief voorgeschreven berekeningsnormen.

B — Middelen van verweerder

De *Raad* merkt allereerst op, dat hij bij de noodzakelijke salarisaanpassingen wegens de stijging van de kosten van levensonderhoud reeds vóór 1966 niet automatisch tewerk is gegaan, maar zich vooral ten aanzien van de wenselijkheid van reële salarisverhogingen een beoordelingsbevoegdheid heeft voorbehouden.

Aangaande de ontvankelijkheid van het beroep wijst de Raad erop dat het bij de bestreden handeling gaat om een verordening die is vastgesteld „op een door de drie Gemeenschappen bestreken terrein". Op grond van de artikelen 173 EEG-Verdrag en 146 Euratom-Verdrag zijn er tegen het beroep geen bezwaren in te brengen, maar voor zover het op artikel 38 EGKS-Verdrag steunt, is het niet-ontvankelijk, daar de Commissie noch onbevoegdheid van de Raad noch schending van wezenlijke vormvoorschriften — de enige in dit artikel toegelaten middelen — heeft gesteld.

Ter terechtzitting van 20 februari 1973 verklaarde de Raad dit middel van niet-ontvankelijkheid te laten vallen.

Ten principale betwist de Raad in de eerste plaats dat de bestreden verordening in strijd is met artikel 65 van het Ambtenarenstatuut. Wat betreft het systeem dat in het besluit van de Raad van

20 en 21 maart 1972 was aanvaard, geeft de Raad wel toe dat al zijn leden hadden verklaard zich daaraan te zullen houden, maar naar zijn mening dient het Hof ambtshalve na te gaan of hier sprake is van een op de uitvoering van het Verdrag betrekking hebbende rechtsregel waarvan de niet-nakoming een beroep tot nietigverklaring rechtvaardigt.

Men kan zich ten deze niet beroepen op het Hof dat in een besluit zonder speciale rechtsvorm een handeling in de zin van artikel 173 had gezien, omdat het in casu gaat om een andere vraag, namelijk welke besluiten zijn te beschouwen als een op de uitvoering van het Verdrag betrekking hebbende rechtsregel.

Dit zelfde geldt voor de combinatie van artikel 65 en het besluit van 21 maart 1972: het valt te betwijfelen „of een verordening en een niet-formeel besluit van de Raad te zamen een rechtsregel vormen, die kan worden geschonden door een, als verordening van de Raad vastgestelde, bepaling ter uitvoering van een verordening". Hier is veeleer sprake van een interpretatie die bij een niet-formele akte aan artikel 65 wordt gegeven en die volgens 's Hofs jurisprudentie (zaak 74-69, Hauptzollamt Bremen/Krohn, Jurispr. 1970, blz. 451) de in artikel 189 bedoelde bindende werking ontbeert.

Volgens de Raad betreft het hier een besluit sui generis welke een toepassingsregeling voor artikel 65 van het Statuut bevat. In ieder geval is het geen collectieve overeenkomst, omdat krachtens dit artikel 65 en de beginselen inzake het openbare ambt de beslissingsbevoegdheid bij de Raad verblijft en niet met het personeel kan worden gedeeld. Ook al heeft de Raad zich een verplichting willen opleggen, toch blijft hij volledig vrij in de uitlegging en toepassing van zijn besluit en kan hij niet aan een rechterlijke controle worden onderworpen, zolang deze vrijwillige verbintenis niet de vorm heeft van een rechtsregel.

Zelfs wanneer het Hof het litigieuze besluit zou beschouwen als een op de uitvoering van het Verdrag betrekking hebbende rechtsregel, dan nog meent verweerder dat een dergelijke regel niet is geschonden.

Hij merkt in de eerste plaats op dat de Commissie zelf toegeeft dat het besluit een discretionaire beoordelingsbevoegdheid aan de Raad laat. Alleen over de omvang van deze bevoegdheid lopen de meningen uiteen. Volgens de Commissie is deze gebonden aan de grenzen die voortvloeien uit de gestelde indicatoren. Volgens verweerder is de beoordelingsmarge veel ruimer, zoals zou blijken uit de woorden „op basis van" die zijn gekozen in plaats van de meer bindende termen „volgens" of „overeenkomstig".

In artikel 65, lid 1, van het Statuut is overigens een soortgelijke term ten aanzien van het rapport der Commissie gebruikt, zonder dat de Raad zich door dit rapport ooit gebonden heeft geacht.

Ten slotte geeft de uitdrukkelijke verklaring in het besluit, dat de aanvaarde methode „strookt met de bepalingen van het huidige artikel 65 van het Statuut der ambtenaren", te kennen dat het in deze bepaling vervatte beginsel van 's Raads beslissingsbevoegdheid wordt gehandhaafd en dat de Raad derhalve vrij blijft om na te gaan of en in hoeverre „het in het kader van de economische en sociale politiek van de Gemeenschappen aangewezen is de bezoldigingen aan te passen". Nu ligt het momenteel in de lijn van de economische politiek der Gemeenschap om geen algemene inflatoire maatregelen te nemen, zoals ongerechtvaardigde verhogingen van salarissen en bezoldigingen, hetgeen grond oplevert voor het besluit om enigszins onder genoemde indicatoren te blijven.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat het beroep strekt tot nietigverklaring van de artikelen 1 tot en met 4 van verordening nr. 2647/72 van de Raad van 12 december 1972 (PB nr. L 283 van 20. 12. 1972), houdende aanpassing van de bezoldiging en de pensioenen van de ambtenaren der Europese Gemeenschappen en van de personeelsleden van deze Gemeenschappen, voor zover bij genoemde artikelen ter aanpassing van de salarissen en andere vergoedingen en uitkeringen tabellen op basis van een koopkrachtvermeerdering van slechts 2,5 % worden vastgesteld;

2 Overwegende dat luidens artikel 65, lid 1, van het Statuut van de ambtenaren de Raad jaarlijks een onderzoek naar het bezoldigingspeil van de ambtenaren en andere personeelsleden instelt, „op grondslag van een door de Commissie ingediend gemeenschappelijk rapport, gegrond op de stand per 1 juli in elk land van de Gemeenschappen van een gemeenschappelijke index, vastgesteld door het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen met instemming van de nationale diensten voor de statistiek van de Lid-Staten";

dat dit onderzoek ten doel heeft na te gaan of het in het kader van de economische en sociale politiek van de Gemeenschappen aangewezen is de bezoldigingen aan te passen;

dat sinds verscheidene jaren de Raad en de Commissie na overleg met de representatieve personeelsorganisaties de noodzakelijk geachte aanpassingen hebben aangebracht;

dat, naar is erkend, deze aanpassingen niet alleen ten doel hebben de stijging van de kosten van levensonderhoud in de salarissen te verwerken, maar tevens de ambtenaren en andere personeelsleden te betrekken bij de in de Gemeenschap vastgestelde stijging van het inkomensniveau;

dat, waar het bepalen van de inkomensprogressie telken jare aanleiding gaf tot moeilijkheden tussen de representatieve personeelsorganisaties en de betrokken instellingen, de Raad bij besluit van 14 december 1970 de Commissie heeft verzocht hem een document voor te leggen „dat als uitgangspunt zou kunnen dienen voor een grondige gemeenschappelijke studie over de werkmethoden voor de toepassing van artikel 65 van het Statuut";

3 Overwegende dat ter uitvoering van dit besluit de Commissie na overleg met de representatieve personeelsorganisaties aan de Raad voorstellen heeft voor-

gelegd, waarin voor de reële stijging van de koopkracht, in plaats van de voorheen gehanteerde „gemeenschappelijke index", genoemd in artikel 65, lid 1, eerste alinea, en specifieke index van de nationale overheidssalarissen, één index van het „reëel bruto binnenlands produkt per hoofd van de afhankelijke beroepsbevolking" werd aangehouden;

dat zij tot slot opmerkte dat deze voorstellen een wijziging van de artikelen 64 en 65 van het Statuut kunnen vergen;

dat na verwerping van deze voorstellen door de Raad voornamelijk op grond dat zij buiten het bestek van artikel 65 lagen, de Commissie op 20 maart 1972 nieuwe voorstellen heeft ingediend voor een aanpassingsmethode op basis van het rekenkundig gemiddelde van twee indicatoren, te weten de ontwikkeling van de overheidssalarissen in de Lid-Staten in het afgelopen jaar en de loonsom per hoofd in de overheidsdiensten der Lid-Staten;

4 Overwegende dat de Raad op 20 en 21 maart 1972 heeft besloten dat bij wijze van proefneming gedurende drie jaar een „methode voor de aanpassing der bezoldigingen" zou gelden, waarbij voor de ontwikkeling van de koopkracht der bezoldigingen zou worden uitgegaan van de twee genoemde indicatoren;

dat uit de notulen van deze beraadslaging blijkt dat de Raad, met terzijdestelling van de automatische toepassing van een rekenkundig gemiddelde tussen de twee aangehouden indicatoren, de inachtneming hiervan als volgt heeft geregeld: „jaarlijks besluit van de Raad op basis van deze twee indicatoren. In het derde jaar wordt deze berekeningswijze gecontroleerd door een uitvoerig onderzoek naar de nationale en de communautaire loonsommen ten einde na te gaan of het stelsel deugdelijk is en eventueel de nodige structurele aanpassingen uit te voeren";

5 Overwegende dat de Commissie in het rapport dat ingevolge artikel 65 van het Statuut door haar op 27 september 1972 bij de Raad werd ingediend, op grond van de uit de twee indicatoren gebleken vermeerdering per 1 juli 1972 van de koopkracht van de nationale salarissen met respectievelijk 3,6 en 3,9 % een reële brutoverhoging van de communautaire bezoldigingen met 3,75 % als rekenkundig gemiddelde van genoemde indicatoren heeft voorgesteld;

dat echter de Raad in de bestreden verordening de verhoging van de bezoldigingen uit hoofde van koopkrachtvermeerdering heeft vastgesteld op 2,5 %, dat wil zeggen op minder dan de laagste indicator;

dat verzoekster betoogt dat, door de bezoldigingen niet te hebben verhoogd tot althans het peil van de laagste indicator van 3,6 %, de Raad artikel 65 van het Statuut juncto het besluit van 21 maart 1972 heeft geschonden;

dat de Raad weliswaar verklaarde dat hij zich bij de vaststelling van de litigieuze verordening gebonden had geacht „door de op 21 maart 1972 aanvaarde methode", doch, zonder zelf het middel formeel naar voren te brengen, heeft voorgesteld dat het Hof ambtshalve nagaat „of deze methode als een rechtsregel is te beschouwen";

A — De aard en de rechtsgevolgen van het besluit van 21 maart 1972

6 Overwegende dat de aard en de rechtsgevolgen van het besluit van 21 maart 1972 moeten worden beoordeeld in het kader van de uitoefening door de Raad van zijn bij artikel 65 van het Statuut toegekende taak;

dat luidens deze bepaling de Raad jaarlijks, op de grondslag van een door de Commissie ingediend rapport, een onderzoek instelt naar het peil van de door de Gemeenschappen betaalde bezoldigingen;

dat de Raad na ontvangst van dit rapport de mogelijkheid van een eventuele aanpassing der bezoldigingen dient „na te gaan" in het kader van de economische en sociale politiek der Gemeenschappen, waarvan het salarisbeleid van de communautaire administratie een onderdeel uitmaakt;

dat na dit onderzoek de Raad luidens lid 3 van genoemd artikel „besluit" op voorstel der Commissie;

7 Overwegende dat deze bepaling aan de Raad derhalve de keuze laat van de meest geëigende middelen en vormen voor de tenuitvoerlegging van een salarisbeleid overeenkomstig de in artikel 65 vervatte criteria;

dat de Raad, die verantwoordelijk is voor het personeelsregime, vrij is in de methoden voor de tenuitvoerlegging van artikel 65 vormen van sociaal overleg op te nemen, zoals deze op verschillende wijzen in de Lid-Staten worden toegepast;

dat het hem vrijstaat de besluitvorming, overeenkomstig een gebruikelijke handelwijze in de Gemeenschap, in verschillende stadia te doen verlopen,

waarbij eerst bepaalde principiële punten worden beslist ten einde de toepassing van latere uitvoeringsmaatregelen te vergemakkelijken;

8 Overwegende dat zonder twijfel de Raad bij de vaststelling van het besluit van 21 maart 1972 het stadium van voorbereidende studies reeds achter zich had en zich bevond in de beslissingsfase;

dat de Raad op voorstel der Commissie die ter zake overleg had gepleegd met de representatieve personeelsorganisaties, zijn besluit heeft genomen;

dat zowel de voorgeschiedenis als de bewoordingen van het besluit 's Raads bedoeling te kennen geven om zich bij het uitwerken van latere maatregelen inzake de periodieke vaststelling van de bezoldigingen te verbinden bepaalde criteria in acht te nemen;

dat deze bedoeling met name blijkt uit de bepaling dat de in het besluit vastgelegde methode bij wijze van proefneming gedurende drie jaar „zou gelden", uit de verklaring dat zij „strookt met de bepalingen van het huidige artikel 65 van het Statuut der ambtenaren", uit de vermelding van een „datum van inwerkingtreding" en ten slotte uit het uitdrukkelijk gemaakte voorbehoud dat de toepassing van de nieuwe berekeningsmethode voor een proefperiode „geen aanleiding kan geven tot het scheppen van verworven rechten";

dat de Raad tijdens de mondelinge behandeling voorts bij herhaling heeft verklaard zich door het besluit gebonden te achten en het te willen blijven eerbiedigen, zodat het geschil uitsluitend betrekking heeft op de interpretatie van het besluit;

9 Overwegende dat derhalve blijkt dat de Raad met zijn besluit van 21 maart 1972, vastgesteld in het kader van de hem bij artikel 65 van het Statuut toegekende bevoegdheden inzake de bezoldiging van het personeel, verplichtingen heeft aanvaard, tot nakoming waarvan hij zich heeft verbonden voor de door hem aangegeven periode;

10 Overwegende dat, gelet op de bijzondere arbeidsverhoudingen waarin artikel 65 van het Statuut toepassing vindt, en de elementen van overleg welke de tenuitvoerlegging van dit artikel heeft meegebracht, het beginsel van de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen dat de betrokkenen mogen stellen in de nakoming van zodanige verbintenissen door het gezag, inhoudt dat het besluit van 21 maart 1972 de Raad bij zijn toekomstig optreden bond;

dat immers dit beginsel wellicht in de eerste plaats geldt bij individuele besluiten, doch in voorkomend geval evenzeer heel wel kan werken bij de uitoefening van meer algemene bevoegdheden;

dat overigens de in artikel 65 bedoelde jaarlijkse aanpassing van de bezoldiging slechts een uitvoeringsmaatregel van meer administratieve dan normatieve aard is, die binnen het kader van de toepassing dezer bepaling door de Raad valt;

11 Overwegende dat de omstandigheid dat artikel 65, waarbij de Raad een ruime beoordelingsbevoegdheid ten opzichte van de economische en sociale politiek der Gemeenschappen wordt toegekend, hem verplicht rekening te houden met alle in aanmerking komende factoren, niet belet dat deze instelling in bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden tevoren, in een eerste stadium en voor een beperkte tijdsduur, het bestek en de elementen van zijn besluit vastlegt;

dat de Raad ten deze ter rechtvaardiging van zijn nieuwe standpunt het gevaar van inflatie aanvoert, dat aanzienlijk zou zijn toegenomen in de tijd tussen de vaststelling van het besluit en de vaststelling van de bestreden verordening;

dat, naar evenwel blijkt, zowel tijdens de voorstudies als bij het vooroverleg over het besluit van 21 maart 1972 reeds op alle in aanmerking komende factoren acht was geslagen;

dat anderzijds noch uit de notulen van de beraadslagingen van de Raad van 5, 6 en 8 december 1972 noch uit de considerans van de bestreden verordening blijkt van omstandigheden die na negen maanden een afwijking rechtvaardigen van de methode die de Raad zich had verplicht te eerbiedigen;

dat ten slotte in aanmerking dient te worden genomen dat deze methode vanzelf vertragend werkt, daar hierbij de bezoldiging van de ambtenaren en andere personeelsleden der Gemeenschappen pas wordt aangepast, nadat een reeds voorafgaande verhoging van de nationale salarissen is vastgesteld, en daar deze aanpassing in het kader van artikel 65 slechts eenmaal per jaar op een vast tijdstip plaatsvindt;

dat de Raad de bestreden verordening derhalve niet genoegzaam met redenen heeft omkleed om een afwijking van zijn eerdere verplichtingen te rechtvaardigen;

B — De strekking van het besluit van 21 maart 1972

12 Overwegende dat verweerder betoogt dat het besluit van 21 maart 1972 niet de hieraan door verzoekster toegekende strekking heeft om grenzen te stellen aan de bij artikel 65 aan de Raad verleende discretionaire bevoegdheid;

dat hij ten deze stelt dat volgens het besluit van 21 maart 1972 het jaarlijks besluit over het bezoldigingspeil moet worden genomen „op basis van" de twee indicatoren, hetgeen impliceert dat deze slechts een referentiewaarde hebben;

dat deze indicatoren derhalve wel belangrijke beoordelingselementen zouden zijn, maar dat aan hun waarde afbreuk kan worden gedaan bij inachtneming van de andere in artikel 65 bedoelde factoren;

13 Overwegende dat de woorden „op basis van" zijn gebezigd in hoofdzaak omdat — ten einde binnen het kader van artikel 65 te blijven — de door de Commissie voorgestelde ene indicator is vervangen door twee indicatoren en voorts in plaats van het voorstel der Commissie om van het rekenkundig gemiddelde van deze beide indicatoren uit te gaan, is besloten niet op een dergelijke automatische wijze tewerk te gaan, doch een marge te hanteren, waarbinnen de Raad vrij is te beoordelen tot welk peil de bezoldiging zal worden verhoogd;

dat uit deze bewoordingen, te zamen met de vermelding dat rekening zal worden gehouden met de twee indicatoren, weliswaar de wens van de Raad blijkt om tussen deze cijfers een beoordelingsmarge te behouden, maar dat dit begrip niet die ruime betekenis heeft, die verweerder daaraan toekent en die bovendien bovenbedoeld bindend effect van zijn inhoud zou beroven;

dat hieruit volgt dat, door de verhogingen in de artikelen 1 tot en met 4 van de bestreden verordening vast te stellen onder het peil dat resulteert uit de overeenkomstig het besluit van 21 maart 1972 berekende laagste indicator van 3,6 %, de Raad bij de toepassing van artikel 65 van het Statuut het beginsel van de bescherming van het gerechtvaardigd vertrouwen heeft geschonden;

14 dat genoemde artikelen 1 tot en met 4 derhalve nietig moeten worden verklaard;

15 dat het echter ter wille van de continuïteit in de salarisregeling dienstig is artikel 174, tweede alinea, van het EEG-Verdrag toe te passen zodanig dat de nietigverklaarde artikelen blijven werken totdat de Raad ten vervolge op dit arrest een nieuwe verordening zal hebben vastgesteld;

Ten aanzien van de kosten

16 Overwegende dat ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten moet worden verwezen, indien zulks is gevorderd;

dat zulks in casu door geen der partijen is gevorderd;

dat elke partij derhalve haar eigen kosten zal hebben te dragen;

Gezien de processtukken;

Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de pleidooien van partijen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name de artikelen 173 en 174, tweede alinea;
Gelet op het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, met name artikel 24;
Gelet op artikel 65 van het Statuut van de ambtenaren;
Gelet op de Protocollen betreffende het Statuut van het Hof van Justitie;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1. de artikelen 1 tot en met 4 van verordening nr. 2647/72 van de Raad van 12 december 1972 worden nietig verklaard;

2. deze artikelen blijven van kracht tot de inwerkingtreding van de ten vervolge op dit arrest vast te stellen verordening;

3. elke partij zal haar eigen kosten hebben te dragen.

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars
Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op vijf juni negentienhonderddrieënzeventig.

De Griffier
A. Van Houtte

De President
R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL J. P. WARNER VAN 15 MAART 1973 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

De in het onderhavige geding aan het Hof voorgelegde zaak houdt de gemoederen van alle personeelsleden van de Gemeenschapsinstellingen ten zeerste bezig en U zult zich stellig ervan bewust zijn hoeveel belang zij aan Uw uitspraak zullen hechten. Het is geenszins overdreven te zeggen dat die uitspraak van grote invloed kan zijn voor de toekomstige ontwikkeling van de betrekkingen tussen de Gemeenschapsinstellingen en hun personeel. Gezien het belang van de zaak, zou ik vrij uitvoerig willen ingaan op de feiten die tot het onderhavige geschil hebben geleid.

Artikel 65 van het (herziene) Statuut van de ambtenaren luidt als volgt:

„1. De Raad stelt jaarlijks een onderzoek in naar het bezoldigingspeil van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen. Dit onderzoek vindt in september plaats op de grondslag van een door de Commissie ingediend gemeenschappelijk rapport, gegrond op de stand per 1 juli in elk land van de Gemeenschappen van een gemeenschappelijke index, vastgesteld door het Bureau voor de Statistiek der Europese Gemeenschappen met instemming van de nationale diensten voor de statistiek van de Lid-Staten.

Bij dit onderzoek gaat de Raad na of het in het kader van de economische en sociale politiek van de Gemeenschappen aangewezen is de bezoldigingen aan te passen. Eventuele ver-

1 — Vertaald uit het Engels.