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

M. Advernier en anderen
tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Ambtenaren — schoning van salaristabel"

Zaak 211/80

Samenvatting

Ambtenaren — Bezoldigingen — Nieuwe aanpassingsmethode — Verwerking aanpassingscoëfficiënten in salarisschalen — Correctie van distorsies ten gevolge van deze verwerking — Verordening nr. 160/80 van de Raad — Exceptie van onwettigheid — Verwerping

In zaak 211/80,

M. ADVERNIER EN ANDEREN, ambtenaren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Vandersanden, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van J. Biver, advocaat aldaar, Rue Goethe 2,

verzoekers,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur R. Baeyens als gemachtigde, bijgestaan door R. Andersen, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van haar juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 28 juli 1980 houdende uitdrukkelijke afwijzing van de klacht van verzoekers tegen het besluit van de Commissie

1 — Procestaal: Frans.

tot vaststelling van hun geldelijke rechten op grond van verordening nr. 160/80 van de Raad van 21 januari 1980 houdende wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen (PB L 20 van 1980, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

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

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

het navolgende

ARREST

De feiten

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

I — De feiten en het procesverloop

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

Artikel 64 bepaalt dat op de bezoldiging een aanpassingscoëfficiënt kan worden toegepast, naar gelang van de levensomstandigheden in de verschillende plaatsen van tewerkstelling. Ingevolge artikel 65, lid 2, beslist de Raad bij aanzienlijke wijziging van de kosten van levensonderhoud binnen een termijn van ten hoogste twee maanden, welke maatregelen tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënten dienen te worden getroffen.

Tijdens zijn vergadering van 29 juni 1976 stelde de Raad een nieuwe methode vast voor de aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren en de andere personeelsleden der Gemeenschappen.

Blijkens de processtukken had deze nieuwe methode onder meer tot doel de aanpassingscoëfficiënt, die destijds voor

België en Luxemburg 148,7 bedroeg, in de tabel van de basissalarissen te verwerken. Zonder begeleidende maatregelen zou dit hebben geleid tot een daling van de nettobezoldigingen, aangezien de aldus verhoogde basissalarissen ook tot grondslag van de gemeenschapsbelasting en van de andere verplichte inhoudingen zouden dienen.

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

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

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

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

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

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

Overeenkomstig de nieuwe methode

— wordt een eventuele tussentijdse aanpassing van de bezoldigingen op grond van artikel 65, lid 2, in de vorm van een wijziging van de betrokken aanpassingscoëfficiënten, in mindering gebracht in het kader van het volgende jaarlijkse onderzoek;

— wordt de dan voor België en Luxemburg geldende aanpassingscoëfficiënt

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

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

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

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

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

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

Constaterende dat de verwerking — per 1 januari 1977 — van de correctiecoëfficiënt 157,8 in de tabel van de basissalarissen, waartoe in december 1976 was besloten, aanleiding had gegeven tot ongewilde verhogingen van de geldelijke rechten, stelde de Raad op 21 januari 1980 verordening nr. 160/80 houdende wijziging van het Ambtenarenstatuut vast

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

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

3. Bij administratieve mededeling van 11 februari 1980 deelde de Commissie aan haar ambtenaren en personeelsleden mee, dat de bezoldigingen voor februari 1980 nog op basis van de oude schalen en aanpassingscoëfficiënten zouden worden berekend, en dat de nabetalingen op grond van de nieuwe schalen en aanpassingscoëfficiënten afzonderlijk zouden geschieden.

Verzoekers dienden allen overeenkomstig artikel 90, lid 2, van het Statuut een gelijkluidende klacht in tegen de salarisafrekening over maart 1980 en tegen het bericht betreffende de betaling van het na te betalen salaris over de periode van 1 januari 1979 tot 29 februari 1980. Zij betwistten de wettigheid van de besluiten van de Commissie, waarop deze salarisafrekeningen waren gebaseerd, voor zover die besluiten waren vastgesteld ter uitvoering van de door hen onwettig geachte verordening nr. 160/80.

Bij brief van 28 juli 1980 wees de Commissie deze klachten uitdrukkelijk af, waarna verzoekers op 27 oktober 1980 het onderhavige gezamenlijke beroep hebben ingesteld.

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

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

II — Conclusies van partijen

Verzoekers concluderen dat het den Hove behage:

„— het onderhavige beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;

— verweerster in de kosten te verwijzen".

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

„— het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoekers in de kosten te verwijzen".

III — Middelen en argumenten van partijen

Verzoekers wijzen er vooreerst op, dat het beroep gericht is tegen de afrekenin-

gen van het na te betalen salaris en van het salaris over maart 1980, waarvan zij de nietigverklaring vorderen, voor zover deze afrekeningen het resultaat zijn van de toepassing van de bij verordening nr. 160/80 ingevoerde „geschoonde" schalen. Het gaat hier dus om een beroep tot nietigverklaring van individuele handelingen, gepaard met een exceptie van onwettigheid ten aanzien van verordening nr. 160/80 van de Raad.

Tot staving van deze exceptie voeren verzoekers zes middelen aan.

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

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

In dezelfde lijn ligt het derde middel van verzoekers, inhoudende dat de Raad, door bij de vaststelling van verordening nr. 3177/76 alle waarschuwingen in de wind te slaan, te kort is geschoten in de zorgvuldigheid die hij omwille van een goed administratief beheer in acht had te nemen. De Raad heeft alle gevolgen van verordening nr. 3177/76, wat die ook mochten zijn, dus bewust voor zijn rekening genomen en kan zich te zijner rechtvaardiging achteraf niet op een zogenoemde vergissing beroepen.

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

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

Dankzij de herzieningsclausule in de nieuwe aanpassingsmethoden kon de

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

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

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

Wat de beweegredenen betreft die tot verordening nr. 160/80 hebben geleid, wijst de *Commissie*, verweerster, erop dat het de bedoeling was om door verwerking van de aanpassingscoëfficiënten in de tabel de aanpassingscoëfficiënt voor België en Luxemburg terug te brengen tot 100 en daarmee de aanpassingscoëfficiënten hun werkelijke bestemming terug te geven, namelijk de verschillen tussen de kosten van levensonderhoud in de verschillende plaatsen van tewerkstelling te overbruggen. De aan de dag getreden distorsies waren slechts neveneffecten, waarvan men niet kan zeggen dat zij door de Raad waren gewild. Weliswaar wist de Raad dat de verwerking van de aaanpassingscoëfficiënten tot zekere distorsies zou leiden, maar de omvang van de salarisverhoging voor bepaalde ambtenaren en van het verlies voor anderen had hem verrast. Men kan de Raad er dan ook geen verwijt van maken, dat hij deze distorsies heeft weggewerkt, te meer omdat het besluit van 29 juni 1976 juist met het oog daarop een herzieningsclausule bevatte.

Voor wat het gebrek aan zorgvuldigheid betreft dat de Raad wordt verweten, antwoordt de Commissie dat de omstandigheid dat er een afwijkend advies is uitgebracht, de wettigheid van een verordening niet kan aantasten. Als bevoegd gezag voor de vaststelling van het Ambtenarenstatuut kan de Raad trouwens te allen tijde daarin de wijzigingen aanbrengen waarvan hij meent dat zij in het belang van de dienst zijn.

De „schoning" van de tabel is evenmin onverenigbaar met artikel 65 van het Statuut of met het besluit van 29 juni 1976. De nieuwe tabellen zijn enkel vastgesteld om de jaar op jaar doorwerkende oorzaak van de distorsies weg te nemen en zo te verhinderen dat bepaalde ambtena-

ren in het genot zouden komen van extra voordelen die onverenigbaar waren met de in de nieuwe aanpassingsmethode geconcretiseerde bezoldigingspolitiek. De verordeningen nrs. 160 en 161/80 wijken overigens niet af van het bezoldigingsbeleid waarop het besluit van 29 juni 1976 is gebaseerd. Dit beleid beoogt immers, op middellange termijn een evolutie van de bezoldigingen van de Europese ambtenaren te garanderen, die gelijke tred houdt met die welke gemiddeld in de Lid-Staten wordt geconstateerd voor de salarissen in de verschillende categorieën van nationale overheidsambtenaren.

Daar de herzieningsclausule juist bedoeld was om de Raad de mogelijkheid te geven de aanpassingsmethode te verbeteren en de daaruit voortvloeiende distorsies te corrigeren, kunnen verzoekers hun vordering niet baseren op het gewettigd vertrouwen. De personeelsvertegenwoordigers konden immers verwachten dat de Raad in de toekomst alle nodige maatregelen zou nemen om eventuele distorsies te doen verdwijnen.

De Commissie betoogt voorts, dat verordening nr. 160/80 geen terugwerkende kracht heeft ten nadele van het personeel. De gecorrigeerde tabellen zijn weliswaar van toepassing met ingang van 1 juli 1979, doch de verordening bepaalt ook dat ten aanzien van de ambtenaren en personeelsleden wier geldelijke rechten dienovereenkomstig worden verminderd, niets wordt teruggevorderd van de bedragen die zij hebben ontvangen in de periode tussen 1 juli 1979 en de datum waarop de verordening in werking trad. De verordening tast dus geen verworven rechten aan. Door ten gunste van die personeelsleden een overgangsregeling in te voeren, heeft de Raad hun integendeel voor de toekomst het behoud van hun vroegere nettobezoldiging verzekerd. Als gevolg van de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen voor 1979 bij verordening nr. 161/80, behoefde deze overgangsregeling trouwens niet te worden toegepast.

Ten slotte kan er evenmin sprake zijn van schending van wezenlijke vormvoorschriften. Alvorens op 21 januari 1980 verordening nr. 160/80 vast te stellen, had de Raad moeten wachten tot hij het advies van het Parlement van 18 januari 1980 had ontvangen en hiervan kennis had kunnen nemen. De overlegprocedure tussen de instellingen, bedoeld in de gemeenschappelijke verklaring van 4 maart 1975, was in het onderhavige geval evenwel niet verplicht, aangezien het voorstel van de Commissie geen belangrijke financiële gevolgen had. Het overleg met de personeelsvertegenwoordigers ten slotte had zijn eigen loop gevolgd; hierbij speelde overigens de omstandigheid of er al dan niet een advies van het Parlement was, geen enkele rol.

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

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

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

„Doordat de aanpassingscoëfficiënt op deze wijze is verwerkt, is aan in dienst zijnde ambtenaren een soms aanzienlijke winst toegevallen, terwijl een groot aantal personen die een pensioen ontvangen

dan wel een uitkering bij beëindiging van de dienst uit hoofde van de bijzondere bepalingen van de verordeningen nrs. 259/68, 2530/72 en 1543/73, een belangrijk verlies lijden.

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

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

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

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

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

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

In verband met de middelen ontleend aan schending van gewettigd vertrouwen en verworven rechten, betogen verzoekers dat de overgangsregeling, waarbij niets wordt teruggevorderd van de vroeger ontvangen bedragen en de op 30 juni 1979 geldende nettobezoldiging voor de toekomst wordt gehandhaafd, hen volkomen onverschillig laat. Voor hen telt alleen dat de bezoldigingen op het niveau van 30 juni 1979 werden bevroren totdat de bezoldigingen op basis van de aangepaste tabellen weer het peil zouden hebben bereikt van de bezoldigingen op basis van de op 30 juni 1979 geldende tabellen. De overgangsregeling is immers niet van dien aard dat zij bescherming biedt aan het gewettigd vertrouwen van verzoekers in een verhoging van de op 30 juni 1979 geldende salarisschalen met het volgens de in 1976 overeengekomen aanpassingsmethode berekende groeipercentage.

In dit verband betogen verzoekers nog, dat de herzieningsclausule nooit bedoeld was als een voorzorg om het gewettigd vertrouwen in de handhaving van de gevolgen van een besluit te kunnen afweren. De Raad mag deze clausule immers alleen toepassen om eventueel de geldende regeling te verbeteren en mogelijke distorsies uitsluitend voor de toe-

komst te corrigeren. Zo gezien kon de invoering in 1978 van een voor de toekomst geldende aanpassingsformule voor de belastingschijven, inderdaad worden beschouwd als een definitieve oplossing voor de door de verwerking van de aanpassingscoëfficiënten veroorzaakte distorsies.

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

In dupliek betoogt de *Commissie*, dat de bij de repliek overgelegde nieuwe documenten, waaruit zou blijken dat de Raad door de omvang van de distorsies was verrast, alleen maar bevestigen dat verordening nr. 160/80 op juiste wijze is gemotiveerd. Had het in de bedoeling van de Raad gelegen bepaalde personeelsleden te begunstigen, dan had hij dat bovendien wel op eenvoudiger wijze kunnen doen.

Met betrekking tot het gewettigd vertrouwen en de verworven rechten merkt de Commissie op, dat verordening nr. 160/80 gebaseerd is op artikel 24 van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, en dat het een verordening tot wijziging van het Ambtenarenstatuut is. Hiervoor gelden dus niet de toepassingsmodaliteiten bedoeld in artikel 65 en in het besluit van 29 juni 1976 betreffende de aanpassingsmethode; deze liggen wel ten grondslag aan verordening nr. 161/80. Anderzijds valt uit het feit dat de herzieningsclausule in de eerste plaats voor de aanpassingsmethode zelf geldt, niet op te maken dat zij niet mag worden gebezigd om distorsies ten gevolge van de overeenkomstig deze methode verrichte jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen ongedaan te maken. Bovendien strekte verordening nr. 160/80 ertoe, de gelijkheid tussen ambtenaren en andere personeelsleden in de toekomst te herstellen, zonder terug te komen op de ingevolge de oude regeling reeds betaalde salarissen (zie het arrest van 19. 3. 1975, zaak 28/74, Gillet, Jurispr. 1975, blz. 473).

Met betrekking tot de schending van wezenlijke vormvoorschriften stelt de Commissie vast, dat verordening nr. 160/80 op 21 januari 1980 is gedagtekend en dus van na het advies van het Parlement dateert, ook al is het mogelijk dat ontwerpen en voornemens reeds voordien ruchtbaar zijn geworden.

IV — Mondelinge behandeling

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

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

In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 27 oktober 1980, hebben M. Advernier en 291 andere ambtenaren van de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 179 EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 28 juli 1980 houdende afwijzing van de collectieve klacht van verzoekers tegen het besluit van de Commissie om hun salaris over maart 1980 alsmede het bedrag van het na te betalen salaris te berekenen op basis van verordening nr. 160/80 van de Raad van 21 januari 1980 houdende wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen (PB L 20 van 1980, blz. 1).

2 De zes middelen van verzoekers zijn stuk voor stuk gericht tegen de geldigheid van verordening nr. 160/80, ten aanzien waarvan een exceptie van onwettigheid wordt opgeworpen.

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

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

5 Volgens de Commissie wenste de Raad destijds de aanpassingscoëfficiënt voor België en Luxemburg tot 100 terug te brengen teneinde de aanpassingscoëfficiënten weer hun werkelijke functie — overeenkomstig artikel 64 van het Statuut — te geven, te weten compensatie van de verschillen tussen de kosten van levensonderhoud in de verschillende standplaatsen. Voorzover die ingreep tot distorsies leidde, waren deze inzonderheid het gevolg van het feit dat bij de berekening van de salarisverhoging die de hogere belasting welke uit de verwerking van de aanpassingscoëfficiënt voortvloeide, moest compenseren, werd uitgegaan van de situatie van een ongehuwde ambtenaar die niet in aanmerking komt voor de diverse vergoedingen en toelagen; deze distorsies waren evenwel slechts niet-bedoelde neveneffecten van de betrokken hervorming.

6 De Raad, zo vervolgt de Commissie, was zich bewust geweest van de risico's die de nieuwe methode inhield; het besluit van 29 juni 1976 waarbij die methode werd vastgesteld, bevatte immers een herzieningsclausule met het oog op eventuele latere verbeteringen ter correctie van „eventuele vertekeningen". De Raad was evenwel verrast door de omvang van de verhoging der aan bepaalde ambtenaren uitgekeerde bedragen. Volgens de Commissie zijn die distorsies bij verordening nr. 160/80 gecorrigeerd door wijziging van de salarisschaal en door de bepaling dat de toekomstige salarisaanpassingen in het vervolg op basis van de aldus „geschoonde" schaal worden berekend.

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

8 Deze overwegingen leveren een voldoende motivering op voor de ingreep die als „schoning van de salaristabel" („nettoyage de la grille") bekend staat. Inzonderheid blijkt uit de aan verordening nr. 160/80 voorafgaande

besluiten en verordeningen niet, dat in het kader van de in 1976 gekozen aanpassingsmethode voor de salarissen bij de Raad meer de bedoeling heeft voorgezeten om bepaalde ambtenaren boven andere te begunstigen, dan om de verwerking van de aanpassingscoëfficiënt te regelen, zij het dat zulks zo geschiedde dat bepaalde distorsies, waarvan de Raad destijds overigens de omvang onderschatte, achteraf moesten worden gecorrigeerd.

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

10 Volgens de Commissie zijn de bij verordening nr. 160/80 vastgestelde salaristabellen niet in strijd met het in 's Raads besluit van 29 juni 1976 omschreven bezoldigingsbeleid, dat ertoe strekte, op middellange termijn een evolutie van de bezoldigingen van de Europese ambtenaren te garanderen, die gelijke tred houdt met die welke gemiddeld in de Lid-Staten wordt geconstateerd voor de salarissen in de verschillende categorieën van nationale overheidsambtenaren. De nieuwe schalen van 1980 waren uitsluitend bedoeld om te voorkomen dat bepaalde ambtenaren een extra inkomensstijging ten deel zou vallen, die met het doel van de hervorming van 1976 niets had uit te staan.

11 Het middel moet worden verworpen. Enerzijds gaat het voorbij aan het feit dat de Raad in het besluit van 1976 een herzieningsclausule had opgenomen, die inzonderheid betrekking had op eventuele distorsies die door de verwerking van de aanpassingscoëfficiënt in de salarisschaal konden worden veroorzaakt. Anderzijds strekte de bij dat besluit vastgestelde methode tot tenuitvoerlegging van artikel 65 van het Statuut; zij kan de Raad dus wel binden bij de uitoefening van zijn bevoegdheid ex artikel 65 ter zake van de aanpassing der salarissen, maar zij speelt geen rol bij verordening nr. 160/80; dit is immers een verordening tot wijziging van het Statuut overeenkomstig artikel 24 van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de

Europese Gemeenschappen gemeen hebben, die is vastgesteld met inachtneming van de voor zulk een wijziging voorziene procedures en waarborgen.

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

13 De Commissie antwoordt, dat de beweerde overhaaste vaststelling van verordening nr. 3177/76 niet afdoet aan de geldigheid van een latere verordening zoals verordening nr. 160/80.

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

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

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

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

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

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

20 Het zesde middel is ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften. Door verordening nr. 160/80 op 21 januari 1980 vast te stellen, terwijl het advies van het Europees Parlement eerst op 18 januari 1980 was uitgebracht, zou de Raad zijn verplichting om dat advies in aanmerking te nemen, niet zijn nagekomen; dusdoende zou hij tevens de regels betreffende de dialoog tussen de Raad en het personeel hebben geschonden, die uitgaan van de veronderstelling dat alle gegevens van het probleem bekend zijn. Ten slotte zou de Raad de gemeenschappelijke verklaring over het overleg tussen de instellingen hebben geschonden, nu het Parlement vergeefs om uitleg terzake had verzocht.

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

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

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

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

Kosten

25 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Volgens artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering blijven echter de kosten door de instellingen ter zake van beroepen van personeelsleden der Gemeenschappen gemaakt, te hunnen laste.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

rechtdoende:

1. **Verwerpt het beroep.**

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

Koopmans O'Keeffe Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 januari 1984.

Voor de griffier
J. A. Pompe
adjunct-griffier

De president van de Eerste kamer
T. Koopmans

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL S. ROZÈS VAN 10 NOVEMBER 1983 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Een groot aantal ambtenaren van de Commissie (zaak 211/80, M. Advernier e.a., en gevoegde zaken 219-228, 230-235, 237, 238 en 240-242/80, M. André e.a.), de Raad (zaak 260/80, I. Andersen e.a.) en het Parlement (zaak 262/80, K. Andersen e.a.) hebben bij het Hof een beroep tegen hun instelling ingesteld, waarbij de wettigheid in het geding wordt gebracht van twee verordeningen van de Raad, namelijk nr. 160/80 van 21 januari 1980 houdende wijziging van het Ambtenarenstatuut en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden, en nr. 161/80 houdende aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden, alsmede van de aanpassingscoëfficiënten welke van toepassing

1 — Vertaald uit het Frans.