CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 8 april 2008 [1]

I — Inleiding

1. Bij arrest van 29 november 2006 (hierna: „bestreden arrest") heeft het Gerecht van eerste aanleg (hierna: „Gerecht") het beroep van Franco Campoli tegen de Commissie van de Europese Gemeenschappen (zaak T-135/05, JurAmbt. blz. I-A-2-297 en II-A-2-1527) tot nietigverklaring van zijn pensioenafrekeningen voor de maanden mei tot en met juli 2004, dat berustte op verschillende middelen betreffende onwettigheid, deels niet-ontvankelijk en deels ongegrond verklaard.

2. Het Hof moet zich thans uitspreken op de hogere voorziening die Campoli tegen dat arrest heeft ingesteld.

II — Normatieve context

3. Voor het onderhavige geding zijn de bepalingen van belang die in het kader van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen (hierna: „Statuut") de pensioenuitkeringen voor gewezen gemeenschapsambtenaren regelen.

4. Voorafgaand zij eraan herinnerd dat het Statuut in 2004 een ingrijpende wijziging heeft ondergaan, die door verordening nr. 723/2004 [2] is verwezenlijkt. Het „nieuwe Statuut", zoals het aldus gewijzigde Statuut dikwijls wordt genoemd, is op 1 mei 2004 in werking getreden.

5. In de versie die aan de zojuist genoemde hervormingen voorafging, bepaalde artikel 82 van het Statuut, voor zover hier van belang, het volgende:

„1. De pensioenen 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 de aanpassingscoëfficiënt toegepast die is vastgesteld voor het land binnen [...] de

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — Verordening (EG, Euratom) van de Raad van 22 maart 2004 tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en van de regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen (PB L 124, blz. 1).

Gemeenschappen waar de pensioengerechtigde aantoont zijn woonplaats te hebben.

[…]”

6. Omdat er geen specifieke bepalingen waren over de op pensioenen toe te passen aanpassingscoëfficiënten, werd altijd gebruik gemaakt van de aanpassingscoëfficiënten voor gemeenschapsambtenaren in actieve dienst, die de kosten van levensonderhoud in de hoofdsteden van de verschillende lidstaten als referentiekader hanteerden (de zogenoemde „hoofdstadmethode”).

7. In de sinds 1 mei 2004 geldende versie luidt artikel 82 echter als volgt:

„1. […]

Op de pensioenen wordt geen aanpassingscoëfficiënt toegepast.

[…]”

8. De beslissing van de gemeenschapswetgever om het stelsel van aanpassingscoëfficiënten voor pensioenen af te schaffen, vindt, althans gedeeltelijk, haar verklaring in punt 30 van de considerans van verordening nr. 723/2004, die als volgt is geformuleerd:

„Door de voortgaande integratie binnen de Europese Unie en de vrije keuze van gepensioneerden wat hun woonplaats binnen de Unie betreft, is het systeem van aanpassingscoëfficiënten voor pensioenen inmiddels achterhaald. Dit systeem levert ook problemen op ten aanzien van de controle van de feitelijke woonplaats van gepensioneerden, die [dienen te worden verholpen]. Dit systeem dient derhalve te worden afgeschaft, met een passende overgangsregeling voor gepensioneerden en ambtenaren die zijn aangeworven voordat deze verordening van kracht wordt.”

9. Anders dan men op grond van de zojuist genoemde overweging zou denken, is de in het nieuwe Statuut voorziene overgangsregeling in concreto geen regeling voor de overgang van een pensioen dat is berekend met gebruikmaking van een aanpassingscoëfficiënt naar een pensioen waarin geen aanpassingscoëfficiënt is opgenomen. Voor alle pensioenrechten die vóór 1 mei 2004 zijn opgebouwd (wat voor rekwirant, die sinds 2003 gepensioneerd is, betekent: *alle* pensioenrechten) heeft de gemeenschapswetgever namelijk enkel voorzien in een regeling voor de geleidelijke overgang van een aanpassingscoëfficiënt die is berekend met behulp van de „hoofdstadmethode” naar een aanpassingscoefficiënt berekend volgens de „landmethode”. Met andere woorden, voor degenen die vóór 1 mei 2004 pensioenrechten hebben opgebouwd, zijn de kosten van levensonderhoud waarvan voor de berekening van de aanpassingscoëfficiënt wordt uitgegaan, niet meer enkel die van de hoofdstad van de lidstaat van de woonplaats, maar het gemiddelde van de betrokken staat in zijn geheel. Dit blijkt in

het bijzonder uit artikel 20 van bijlage XIII bij het Statuut junctis de artikelen 1, lid 3, en 3, lid 5, van bijlage XI bij het Statuut.

10. Tot meerdere bescherming van ambtenaren die vóór 1 mei 2004 met pensioen zijn gegaan, bepaalt artikel 24, lid 2, eerste alinea, van bijlage XIII bij het Statuut:

„Bij de inwerkingtreding van deze bepalingen wordt de nominale waarde van het vóór 1 mei 2004 uitgekeerde nettopensioen gewaarborgd. […]"

11. Overigens is pas bij verordening nr. 31/2005 [3] voor het eerst overgegaan tot de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten als bij de hervorming van het Statuut voorzien. Bij die verordening werd de aanpassing met terugwerkende kracht per 1 juli 2004 ingevoerd.

3 — Verordening (EG, Euratom) van de Raad van 20 december 2004 houdende aanpassing met ingang van 1 juli 2004 van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen, alsmede van de aanpassingscoëfficiënten welke van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen (PB L 8, blz. 1).

III — De feiten

12. Rekwirant is in februari 2003 gepensioneerd. Hij heeft zich metterwoon in Londen (Verenigd Koninkrijk) gevestigd. Als gevolg hiervan werd op zijn pensioen een aanpassingscoëfficiënt van 139,6 % toegepast, die was gebaseerd op de kosten van levensonderhoud in de stad Londen („hoofdstadmethode").

13. Met de inwerkingtreding van het nieuwe Statuut moet deze aanpassingscoëfficiënt geleidelijk afnemen en opgaan in de aanpassingscoëfficiënt die met de „landmethode" wordt berekend, echter met de garantie dat het pensioen niet zal dalen beneden de nominale waarde van het vóór 1 mei 2004 uitgekeerde pensioen.

14. Op 14 augustus 2004 heeft rekwirant bij het tot aanstelling bevoegd gezag een klacht ingediend als bedoeld in artikel 90 van het Statuut, waarin hij nietigverklaring vorderde van zijn pensioenafrekeningen voor de maanden mei, juni en juli 2004. Deze klacht werd bij besluit van 13 december 2004 afgewezen.

IV — Procedure voor het Gerecht en bestreden arrest

15. Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 29 maart 2005, heeft rekwirant beroep ingesteld tegen het besluit tot afwijzing van zijn klacht.

16. Bij beschikking van de president van de Tweede kamer van 6 juli 2005 heeft het Gerecht de Raad toegestaan om in de procedure te interveniëren.

17. Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht allereerst de grief betreffende de berekeningsmethode van de gezinstoelage en de schooltoelage niet-ontvankelijk verklaard omdat zij niet tijdens de klachtprocedure was voorgedragen. Ook heeft het het beroep niet-ontvankelijk verklaard wegens ontbreken van procesbelang voor zover het was gericht tegen de pensioenafrekeningen voor de maanden mei en juni 2004, omdat, zoals wij hebben gezien, de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten pas in juli 2004 is ingegaan.

18. Vervolgens heeft het Gerecht de middelen verworpen die waren ontleend aan schending van het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel dat besluiten geen terugwerkende kracht mogen hebben, het beginsel van de bescherming van verworven rechten, het gelijkheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het beginsel van behoorlijk bestuur, alsook aan misbruik van bevoegdheid en ontoereikende motivering.

19. Met betrekking tot de door rekwirant aangevoerde argumenten voor het bestaan van de gestelde schending van het gelijkheidsbeginsel, de enige die hij — zoals wij zullen zien — in hogere voorziening heeft gehandhaafd, heeft het Gerecht allereerst de stelling verworpen dat de aanpassingscoëfficiënt die is gebaseerd op de „landmethode", anders dan die welke op de „hoofdstadmethode" berust, niet geschikt is om alle gepensioneerden ongeacht hun woonplaats een gelijke koopkracht te verzekeren. Het merkt in het bijzonder op dat, aangezien elk stelsel voor aanpassing van de pensioenen naar zijn aard benaderend is, er geen reden is om aan te nemen dat de keuze voor de „landmethode" in plaats van de „hoofdstadmethode" als zodanig minder geschikt is om de gelijke behandeling te verzekeren. Dit temeer nu de gemeenschapswetgever zich hier op een terrein beweegt, waarop hij over een vrij ruime discretionaire bevoegdheid beschikt. [4]

20. Met betrekking tot het argument dat de nieuwe aanpassingscoëfficiënten discriminatoir zijn omdat zij op gepensioneerden een aanpassingscoëfficiënt toepassen die op een andere methode is gebaseerd dan die welke wordt gebruikt voor ambtenaren in actieve dienst (voor wie de „hoofdstadmethode" van toepassing blijft), merkt het Gerecht op, dat de situatie van een ambtenaar in actieve dienst, die aan een bepaalde standplaats gebonden is, en die van een gepensioneerd ambtenaar, die vrij is om zich te vestigen waar hij wil, objectief niet vergelijkbaar zijn. [5]

21. Vervolgens verwerpt het Gerecht het argument dat er ongelijkheid van

4 — Bestreden arrest, punten 99-109.

5 — Ibidem, punten 110-115.

behandeling zou bestaan ten opzichte van de in België wonende gepensioneerden, op wie de administratie, in weerwil van de overgang naar de „landmethode", een aanpassingscoëfficiënt zou zijn blijven toepassen die is berekend op basis van de kosten van levensonderhoud in Brussel in plaats van die op het hele grondgebied van België. Het Gerecht merkt in dit verband op, dat de bepalingen van het nieuwe Statuut betreffende de aanpassingscoëfficiënten voor gepensioneerden, nergens melding maken van Brussel, maar het enkel hebben over België. De eventuele onwettigheid waar rekwirant over klaagt, betreft dus niet het Statuut maar enkel de praktische toepassing daarvan. Het Gerecht merkt bovendien op, dat het bedrag van het pensioen dat in België aan gewezen ambtenaren wordt uitbetaald, als referentiepunt dient voor de toepassing van eventuele aanpassingscoëfficiënten voor gepensioneerden die in andere lidstaten wonen. Ten slotte moet in elk geval worden herinnerd aan het beginsel dat niemand zich ten eigen voordele kan beroepen op een onwettigheid waarvan anderen hebben kunnen profiteren. [6]

22. Ten slotte heeft het Gerecht het argument van rekwirant verworpen, dat hij werd gediscrimineerd ten opzichte van gepensioneerden die in „goedkope" lidstaten wonen. Vóór de hervormingen werd op de pensioenuitkeringen van in die lidstaten wonende gepensioneerden een aanpassingscoëfficiënt van minder dan 100 % toegepast (anders gezegd, werd hun pensioen verlaagd tot onder het referentiebedrag). Als gevolg van de hervormingen wordt nu echter aan alle gepensioneerden een aanpassingscoefficiënt van ten minste 100 % toegekend, wat betekent dat aan geen enkele gepensioneerde, waar hij ook woont, een pensioen wordt toegekend dat minder bedraagt dan het pensioen dat aan in België wonende gepensioneerden wordt betaald. Het Gerecht verklaarde dit argument niet-ontvankelijk, aangezien de eventuele aanvaarding ervan enkel zou leiden tot een vermindering van de pensioenen van de in de „goedkope" lidstaten woonachtige gewezen ambtenaren, maar voor rekwirant zelf geen enkel voordeel zou meebrengen. Ten gronde merkt het Gerecht echter op, dat de invoering van een minimumaanpassingscoëfficiënt van 100 % ook voor „goedkope" lidstaten hoe dan ook niet kan worden beschouwd als kennelijk willekeurig of inadequaat. [7]

V — Procedure voor het Hof en conclusies van partijen

23. Bij inleidend verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 8 februari 2007, heeft rekwirant tegen dit arrest hogere voorziening ingesteld.

24. Rekwirant concludeert dat het het Hof behage:

— het bestreden arrest te vernietigen;

— de conclusies van rekwirant in de klachtprocedure gegrond te verklaren en bijgevolg de beslissing op zijn klacht

6 — Ibidem, punten 116-130.

7 — Bestreden arrest, punten 131-139.

en zijn pensioenafrekeningen nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten zowel van de procedure voor het Gerecht als van die voor het Hof.

25. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— primair, de hogere voorziening niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, de hogere voorziening in haar geheel ongegrond te verklaren;

— rekwirant overeenkomstig artikel 122 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof in de kosten te verwijzen.

26. De Raad concludeert dat het het Hof behage:

— de hogere voorziening te verwerpen;

— rekwirant in de kosten te verwijzen.

VI — Juridische analyse

A — *Opmerkingen vooraf*

27. In deze hogere voorziening neemt rekwirant van de vele middelen die hij voor het Gerecht heeft voorgedragen, enkel het middel betreffende schending van het gelijkheidsbeginsel over.

28. De grieven van rekwirant keren zich in het bijzonder tegen het antwoord van het Gerecht op drie van de vier argumenten die hij ter ondersteuning van dat middel voor het Gerecht heeft voorgedragen. Rekwirant verklaart namelijk uitdrukkelijk, de beoordeling door het Gerecht van het tweede argument, betreffende een beweerde discriminatie van gepensioneerden ten opzichte van ambtenaren in actieve dienst, niet meer ter discussie te willen stellen. [8]

29. Voordat kan worden overgegaan tot onderzoek van de grieven van rekwirant

8 — Zie punt 14 van het verzoekschrift in hogere voorziening.

tegen het bestreden arrest, moet echter de door de Commissie ingestelde „incidentele hogere voorziening" worden beoordeeld.

B — *De „incidentele hogere voorziening" van de Commissie*

1. Argumenten van partijen

30. In het laatste onderdeel van haar verweerschrift stelt de *Commissie* een „incidentele hogere voorziening" in, waarin zij opmerkt dat het Gerecht allereerst het vierde argument betreffende schending van het gelijkheidsbeginsel niet-ontvankelijk had moeten verklaren, aangezien dit pas voor het eerst in repliek was voorgedragen. Ik zal mij verderop met deze specifieke vraag bezighouden, aangezien zij voorafgaat aan de bespreking van de gegrondheid van het argument.

31. Vervolgens stelt de Commissie dat het Gerecht het eerste, het derde en wederom het vierde argument niet-ontvankelijk had moeten verklaren, omdat zij niet waren voorgedragen tijdens de klachtprocedure die aan het beroep bij het Gerecht voorafging.

32. De drie argumenten die het Gerecht volgens de Commissie van meet af aan niet-ontvankelijk had moeten verklaren, zijn, zoals reeds gezegd, de enige die rekwirant in hogere voorziening opnieuw heeft voorgedragen.

33. *Rekwirant* stelt zijnerzijds in zijn memorie van repliek, dat de „incidentele hogere voorziening" niet-ontvankelijk is, aangezien de Commissie op geen enkel punt door het Gerecht in het ongelijk is gesteld, gelijk artikel 56 van het Statuut van het Hof verlangt. Rekwirant heeft immers deze exceptie van niet-ontvankelijkheid niet voor het Gerecht opgeworpen en is dus op dit punt niet in het ongelijk gesteld. Bovendien vordert de Commissie geen vernietiging of herziening van het arrest van het Gerecht, maar uitsluitend een niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek om hogere voorziening.

34. Anderzijds stelt rekwirant, dat het incidentele beroep van de Commissie ook ten gronde niet kan slagen, aangezien al tijdens de in artikel 90 van het Ambtenarenstatuut bedoelde klachtprocedure een grief betreffende schending van het gelijkheidsbeginsel was aangevoerd. Alle argumenten die tijdens het beroep in rechte tegen die ongelijkheid zijn aangevoerd, hielden nauw verband met het eerder gestelde, ook al waren zij wellicht nog niet specifiek in de klacht aanwezig.

35. In dupliek bevestigt de *Commissie* dat zij met haar incidentele hogere voorziening geen vernietiging of herziening van het arrest

van het Gerecht beoogt.[9] Zij stelt echter, dat het feit dat een deel van de door rekwirant voor het Gerecht aangevoerde argumenten van meet af aan niet-ontvankelijk was, zich met betrekking tot diezelfde middelen laat vertalen in een grond van niet-ontvankelijkheid van de door rekwirant bij het Hof ingestelde hogere voorziening. Omdat de argumenten in kwestie de enige zijn die in hogere voorziening zijn overgenomen, dient de hogere voorziening zelf in haar totaliteit niet-ontvankelijk te worden verklaard.

37. De „incidentele hogere voorziening" van de Commissie zou dus niet-ontvankelijk kunnen lijken omdat niet was voldaan aan een van de vereisten van artikel 56 van het Statuut van het Hof, dat in zijn tweede alinea bepaalt dat hogere voorziening openstaat „voor iedere partij die geheel of gedeeltelijk in het ongelijk is gesteld".

38. Volgens mij is de zojuist gegeven oplossing echter niet correct en verdient het de voorkeur, het probleem in kwestie anders te benaderen.

2. Beoordeling

39. De „incidentele hogere voorziening" van de Commissie berust op het beginsel dat de inhoud van de administratieve klacht in de zin van artikel 90 van het Ambtenarenstatuut moet overeenstemmen met de inhoud van het beroep voor het Gerecht.

36. Zoals de Commissie zelf in haar conclusie van dupliek erkent[10], is haar „incidentele hogere voorziening" ongetwijfeld atypisch. Bijzonder veelbetekenend is in dit verband het feit dat de Commissie aan het eind van haar „incidentele hogere voorziening" geen vernietiging van het bestreden arrest vordert. Dit toont onmiskenbaar aan, dat de Commissie voor het Gerecht op geen enkele manier in het ongelijk is gesteld.

40. Dit beginsel is onderzocht en de strekking ervan is verduidelijkt in een levendige reeks arresten van de gemeenschapsrechters. Het Hof heeft in het bijzonder verklaard, dat de in het Ambtenarenstatuut voorziene precontentieuze procedure, en met name de indiening van de klacht, als een „wezenlijk vormvoorschrift" moeten worden aangemerkt.[11] Het Hof heeft ook bevestigd, dat de inachtneming van de termijnen van de precontentieuze procedure een beginsel van openbare orde vormt dat ambtshalve door de

9 — Aldus de conclusie van de dupliek van de Commissie alsmede punt 31 daarvan. In punt 40 van dezelfde conclusie verklaart de Commissie echter: „Het Hof moet daarom het arrest van het Gerecht vernietigen voor zover het Gerecht daarin niet het eerste en het derde onderdeel van het middel niet-ontvankelijk heeft verklaard op grond dat zij niet in de precontentieuze administratieve fase waren voorgedragen, en het vierde onderdeel daarenboven niet omdat het pas in repliek was voorgedragen." Anderzijds is het in verband met het standpunt dat ik met betrekking tot de „incidentele hogere voorziening" wil innemen, niet nodig om vast te stellen of de Commissie incidenteel vernietiging heeft gevorderd van het bestreden arrest.

10 — Punt 32 van de conclusie van dupliek van de Commissie.

11 — Arrest van 3 februari 1977, de Lacroix/Hof van Justitie (91/76, Jurispr. blz. 225, punt 11).

rechter moet worden getoetst. [12] Het Gerecht heeft op grond van deze rechtspraak van het Hof verklaard dat de vraag of er overeenstemming bestaat tussen de administratieve klacht en het beroep in rechte, ook een vraag van openbare orde is die bijgevolg ambtshalve door de rechter moet worden onderzocht. [13] Ik kan mij geheel vinden in deze rechtspraak van het Gerecht die nauw aansluit bij de lering van het Hof.

41. Indien de vraag, of de inhoud van de administratieve klacht overeenkomt met die van het beroep in rechte, een vraag van openbare orde is die ambtshalve moet worden getoetst, is het mijns inziens mogelijk om de „incidentele hogere voorziening" van de Commissie, afgezien van haar nomen iuris, eenvoudig aan te merken als een gegeven met betrekking tot een vraag die ambtshalve moet worden onderzocht.

42. In die redenering kan de vraag of er in casu overeenstemming bestaat tussen de door rekwirant ingediende administratieve klacht als bedoeld in artikel 90 Ambtenarenstatuut en het nadien door hem bij het Gerecht ingestelde beroep in rechte, door het Hof worden onderzocht.

43. Met betrekking tot de exacte definitie van het begrip en de grenzen van het beginsel van overeenstemming, is het vaste rechtspraak van het Hof dat de administratieve klacht over het algemeen een eventueel beroep in rechte niet streng en definitief bindt, maar dat anderzijds in het beroep in rechte noch de grond noch het voorwerp van de administratieve klacht kan worden gewijzigd. [14] Het Hof heeft ook gepreciseerd, dat bij een beroep in rechte middelen en argumenten kunnen worden voorgedragen die weliswaar niet in de administratieve klacht voorkwamen, maar wel nauw aansluiten bij welke die daarin wel voorkwamen. [15]

44. Het lijdt geen twijfel dat het voorwerp van de administratieve klacht en dat van het beroep in rechte in de onderhavige zaak perfect samenvallen, en er doet zich in dat licht bezien dus geen enkel ontvankelijkheidsprobleem voor.

45. Ingewikkelder ligt het met de vaststelling van de „grond" van het verzoek tot nietigverklaring in de administratieve klacht.

46. Met betrekking tot het middel betreffende de ongelijke behandeling, het enige middel dat in het kader van de onderhavige hogere voorziening door rekwirant opnieuw

12 — Zie bijvoorbeeld arresten Hof van 19 februari 1981, Schiavo/Raad (122/79 en 123/79, Jurispr. blz. 473, punt 22); 20 maart 1984, Razzouk en Beydoun/Commissie (75/82 en 117/82, Jurispr. blz. 1509, punt 13), en 4 februari 1987, Pressler-Hoeft/Rekenkamer (302/85, Jurispr. blz. 513, punt 5).

13 — Arrest Gerecht van 29 maart 1990, Alexandrakis/Commissie (T-57/89, Jurispr. blz. II-143, punt 8). Deze lijn is sindsdien voortdurend gevolgd. Zie bijvoorbeeld arresten Gerecht van 11 juli 1991, Von Hoessle/Rekenkamer (T-19/90, Jurispr. blz. II-615); 16 juli 1992, Della Pietra/Commissie (T-1/91, Jurispr. blz. II-2145), en 11 september 2002, Nevin/Commissie (T-127/00, JurAmbt. blz. I-A-149 en II-781).

14 — Zie bijvoorbeeld punt 9 van het reeds aangehaalde arrest Razzouk en Beydoun/Commissie, en arrest van 19 november 1998, Parlement/Gaspari (C-316/97 P, Jurispr. blz. I-7597, punt 17).

15 — Arresten van 7 mei 1986, Rihoux e.a./Commissie (52/85, Jurispr. blz. 1555, punt 13); 20 mei 1987, Geist/Commissie (242/85, Jurispr. blz. 2181, punt 9); 14 februari 1989, Bossi/Commissie (46/87, Jurispr. blz. 303, punt 27), en 10 maart 1989, Del Plato/Commissie (126/87, Jurispr. blz. 643, punt 12).

is aangevoerd, is de krachtens artikel 90 Ambtenarenstatuut ingediende klacht namelijk nogal beknopt en beperkt tot de volgende opmerkingen:

„b) Schending van het gelijkheidsbeginsel

17. De nieuwe pensioenregeling die per 1 mei 2004 door de Europese Commissie is ingevoerd, is evenmin gerechtvaardigd in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

18. Het is immers de functie van de aanpassingscoëfficiënt om te verzekeren dat ambtenaren en gewezen ambtenaren die zich in dezelfde situatie bevinden, dezelfde koopkracht hebben.

19. Het is duidelijk dat door de invoering van twee aanpassingscoëfficiënten voor dezelfde plaats, in casu Londen, een discriminatie wordt ingevoerd van de gewezen ambtenaren die in Londen wonen om er hun pensioen te genieten, ten opzichte van ambtenaren die er om professionele redenen wonen.

20. De gewezen ambtenaren, onder wie Campoli, die in dezelfde stad Londen wonen en een lagere aanpassingscoëfficiënt krijgen dan de ambtenaren, worden duidelijk gediscrimineerd omdat zij vanaf 1 mei 2004 niet meer dezelfde behandeling genieten."

47. De Commissie merkt terecht op, dat van de verschillende argumenten die rekwirant aanvoert voor het bestaan van een verschil in behandeling, enkel het argument dat berustte op een beweerde discriminatie van gewezen ambtenaren ten opzichte van ambtenaren in actieve dienst, in de administratieve klacht voorkwam.

48. Vastgesteld moet dus worden of in casu de andere argumenten die rekwirant in rechte heeft aangevoerd voor zijn stelling dat er sprake was van ongelijke behandeling, kunnen worden geacht „nauw aan te sluiten bij" het argument dat in het kader van de administratieve klacht is aangevoerd.

49. De situatie lijkt in het concrete geval nogal gevoelig te liggen op het grensgebied tussen ontvankelijkheid en niet-ontvankelijkheid.

50. Zoals gezegd, heeft de rechter herhaaldelijk uitspraak gedaan over de vraag of de administratieve klacht en het beroep in rechte met elkaar overeenkomen, waarbij hij de, tendentieel tegengestelde, belangen van de verzoeker en de administratie met elkaar tracht te verzoenen. Bedacht moet worden, dat het Hof heeft verklaard dat de administratieve klacht ook bedoeld is om de administratie met voldoende zekerheid te laten weten wat de klager betwist en wat hij verlangt. Anderzijds mag de administratie echter, wanneer zij een administratieve klacht te behandelen krijgt, deze niet

eng uitleggen, maar moet zij blijk geven van „openheid van geest". [16]

51. Gesteld zou kunnen worden, wat de Commissie in grote lijnen doet, dat hoewel zij dezelfde rechtsgrondslag hebben — te weten schending van het gelijkheidsbeginsel — de argumenten van rekwirant voor het bestaan van discriminatie ten opzichte van andere gewezen ambtenaren, zelfs niet indirect of impliciet werden voorafgebeeld in de administratieve klacht. Zoals wij hebben gezien, is de enige situatie die in de klacht wordt aangevoerd voor de gestelde discriminatie van rekwirant, de situatie van de ambtenaren die nog in dienst zijn.

52. In die opvatting zouden de drie onderzochte gezichtspunten dus niet zozeer moeten worden aangemerkt als eenvoudige argumenten voor een middel dat reeds is aangevoerd, maar als echte „nieuwe middelen". Met andere woorden, wanneer ongelijke behandeling wordt aangevoerd, zijn er evenveel „middelen" als er (groepen van) personen zijn ten opzichte waarvan de betrokkene stelt te zijn gediscrimineerd.

53. Volgens de Commissie spreekt ook het Hof zich in deze zin uit in het arrest Koninklijke Coöperatie Cosun UA/Commissie [17], waarin als nieuw middel werd aangemerkt een in hogere voorziening aangevoerde grief betreffende discriminatie ten opzichte van andere subjecten dan die over wie in het beroep voor het Gerecht was geklaagd.

54. Ik merk echter op, dat het in dat arrest niet ging over het beginsel dat er overeenstemming moet bestaan tussen de administratieve klacht en het beroep in rechte, maar over de aanwezigheid in hogere voorziening van middelen die niet in het beroep in eerste aanleg waren voorgedragen. Het lijkt mij duidelijk dat die twee situaties niet identiek zijn. Een van de redenen die volgens mij in het bijzonder pleiten voor een minder strenge aanpak bij de beoordeling van het beginsel dat tussen klacht en beroep overeenstemming moet bestaan, is het, ook in de rechtspraak van het Hof belichte, feit dat de administratieve klacht gewoonlijk zonder bijstand van een advocaat wordt opgesteld. [18] Dat is uiteraard niet het geval met een bij het Gerecht ingesteld beroep, waarvan men daarom logischerwijs een grotere nauwkeurigheid en volledigheid mag verwachten.

55. Verder moet worden opgemerkt, dat de Commissie voor het Gerecht wel een exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft opgeworpen met betrekking tot de vorderingen van rekwirant in verband met de kostwinnerstoelage en de schooltoelage, omdat deze niet in de

16 — Zie bijvoorbeeld arrest van 14 maart 1989, Casto Del Amo Martinez/Parlement (133/88, Jurispr. blz. 689, punt 13).

17 — Arrest van 26 oktober 2006 (C-68/05 P, Jurispr. blz. I-10367, punten 95-98). Zie ook de bijbehorende conclusie van advocaat-generaal Stix-Hackl van 16 mei 2006 (in het bijzonder de punten 89-103).

18 — Arrest Casto Del Amo Martinez/Parlement, reeds geciteerd, punt 13.

klacht voorkwamen, maar geen exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft opgeworpen met betrekking tot het middel betreffende ongelijke behandeling.

56. Dat gegeven kan uiteraard niet beslissend worden geacht voor de beantwoording van een vraag die, zoals wij hebben gezien, ambtshalve moet worden onderzocht. Anderzijds valt niet te ontkennen dat dat gegeven niet van elke betekenis is ontbloot.

57. Met het aanvoeren van de betrokken argumenten voor het Gerecht, is het beginsel van overeenstemming mijns inziens niet geschonden. In het licht van de aangehaalde rechtspraak van het Hof en met name van zijn verklaring betreffende de noodzaak om de klacht met openheid van geest te benaderen omdat deze zonder rechtsbijstand is opgesteld, zou de niet-ontvankelijkverklaring van die argumenten leiden tot een excessieve inperking van het recht op effectieve rechterlijke bescherming, dat een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht is. [19]

58. Anderzijds kan worden opgemerkt dat in gevallen als het onderhavige, waarin het voorwerp van het geding een handeling van wetgevende aard is, de kans dat in de precontentieuze procedure een nuttig resultaat wordt bereikt, in werkelijkheid volstrekt theoretisch is.

19 — Zie met betrekking tot dat recht bijvoorbeeld arrest van 13 maart 2007, Unibet (C-432/05, Jurispr. blz. I-2271, punt 37 en de daar aangehaalde rechtspraak).

59. Mijns inziens moet daarom de exceptie van niet-ontvankelijkheid in verband met de gestelde schending van het beginsel van overeenstemming, worden verworpen.

60. Dan kom ik nu tot het onderzoek ten gronde van de drie argumenten van rekwirant.

C — *De rechtmatigheid van de „landmethode”*

1. Argumenten van partijen

61. Volgens *rekwirant* heeft het Gerecht, met de verklaring dat de beslissing van de wetgever om de „hoofdstadmethode” te vervangen door de „landmethode” rechtmatig was, ten onrechte voorrang gegeven aan de discretionaire bevoegdheid van de wetgever, boven de eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling. Dit blijkt met name duidelijk uit punt 105 van het bestreden arrest. Ook is het Gerecht tekortgeschoten in zijn verplichting om zijn beslissing met redenen te omkleden.

62. Verder is de „landmethode” ook als zodanig in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Die methode bestraft immers alle gepensioneerden die in de hoofdstad wonen en meer in het algemeen in die delen van een staat waar de kosten van levensonderhoud boven het gemiddelde voor deze staat liggen.

Bovendien zou de „landmethode" uiteindelijk ook het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de Gemeenschap belemmeren.

63. Punt 30 van de considerans van verordening nr. 723/2004, die een motivering verschaft voor de beslissing van de wetgever om het stelsel van aanpassingscoëfficiënten voor de pensioenen van gewezen gemeenschapsambtenaren af te schaffen, vertrekt volgens hem van een zeer twijfelachtig uitgangspunt, aangezien de onderlinge integratie van de verschillende lidstaten belangrijke verschillen tussen die lidstaten laat bestaan met betrekking tot de kosten van levensonderhoud.

64. De *Commissie* stelt, dat het middel van rekwirant een vertekend beeld geeft van het betoog van het Gerecht. Het Gerecht zou met name niet hebben verklaard dat de discretionaire bevoegdheid van de wetgever voorging boven het gelijkheidsbeginsel, maar zich hebben beperkt tot de opmerking dat de overgang van de „hoofdstadmethode" naar de „landmethode" geen zo willekeurige of kennelijk inadequate differentiatie aanbracht, dat het beginsel van gelijke behandeling hierdoor werd geschonden.

65. Wat betreft de inhoudelijke kant van de opmerkingen van rekwirant over het gestelde verschil in behandeling van gepensioneerden naargelang van hun woonplaats, merkt de Commissie op dat ook de „hoofdstadmethode" tot een verschil in behandeling leidt, en wel ten voordele van gepensioneerden die buiten de hoofdstad wonen, omdat hun een aanpassingscoëfficiënt wordt verzekerd die hoger is dan in verband met de kosten van levensonderhoud in hun woonplaats vereist is.

66. Net zoals de Commissie, ontkent de *Raad* allereerst, dat het arrest van het Gerecht aldus kan worden uitgelegd, dat de discretionaire bevoegdheid van de wetgever daarin boven het beginsel van gelijke behandeling wordt gesteld. Volgens de Raad verwart rekwirant met name het beginsel van gelijke behandeling met het beginsel van gelijkwaardige koopkracht. Punt 105 van het bestreden arrest heeft volgens hem geen betrekking op het beginsel van gelijke behandeling in het algemeen, maar eenvoudigweg op het beginsel van gelijkwaardige koopkracht.

2. Beoordeling

67. De voornaamste vraag die in verband met dit argument moet worden onderzocht, is of de gemeenschapswetgever met het besluit om voor de vaststelling van de aanpassingscoëfficiënten voor de pensioenen van gewezen gemeenschapsambtenaren de „hoofdstadmethode" door de „landmethode" te vervangen, rechtmatig gebruik heeft gemaakt van de discretionaire bevoegdheid die hem ter zake is toegekend, dan wel of hierdoor het beginsel van gelijke behandeling is geschonden.

68. Vooraf moet worden opgemerkt dat elk stelsel van aanpassingscoëfficiënten (en meer in het algemeen elk stelsel tot gelijktrekking

van bezoldigingen en/of pensioenen) naar zijn aard noodzakelijkerwijze onnauwkeurig is. Zoals het Gerecht terecht heeft opgemerkt [20], zou het stelsel, om werkelijk nauwkeurig te zijn, voor elke woonplaats van gewezen gemeenschapsambtenaren een specifieke aanpassingscoëfficiënt in aanmerking moeten nemen. Ook de verschillende buurten binnen één stad zouden waarschijnlijk in veel gevallen apart moeten worden beoordeeld, met toekenning van verschillende aanpassingscoëfficiënten op grond van de respectieve kosten van levensonderhoud.

69. Het is dus onvermijdelijk dat, welk stelsel men ook kiest, dat stelsel hooguit een redelijke benadering kan geven van de werkelijke kosten van levensonderhoud die elke afzonderlijke gewezen ambtenaar heeft te dragen.

70. Het is dus zonneklaar, dat zowel de „hoofdstadmethode" als de „landmethode" voor- en nadelen heeft. Zo biedt de „hoofdstadmethode" bijvoorbeeld degenen die in de hoofdsteden en grote steden wonen weliswaar betere garanties, maar tezelfdertijd leidt die methode ertoe dat degenen die buiten die steden wonen, in reële termen economisch veel beter worden behandeld vanwege de lagere kosten van levensonderhoud in de provincie. De „landmethode" anderzijds, die een aanpassingscoëfficiënt hanteert die tendentieel in het midden ligt tussen de kosten van levensonderhoud in de hoofdstad en die in de „goedkopere" delen van de lidstaat, kan in zekere mate degenen afstraffen die in duurdere delen van de staat wonen. Daar echter per lidstaat slechts één aanpassingscoëfficiënt mag worden gekozen, is het gebruik van de „landmethode" mijns inziens niet alleen volstrekt rechtmatig, maar voor veel situaties ook billijker.

71. Rekwirant beklemtoont met kracht, dat de „landmethode" zijns inziens in strijd is met het beginsel van gelijke behandeling en dus als een discriminerend criterium werkt. Hij gaat er kennelijk van uit, dat in de praktijk alleen de „hoofdstadmethode" zich aan mogelijke, op het discriminatieverbod gebaseerde, kritiek kan onttrekken.

72. Het is hier niet de plaats voor een gedetailleerd onderzoek naar het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod binnen het gemeenschapsrecht. [21] Zoals reeds gezegd, is het volstrekt onmogelijk om voor alle gewezen gemeenschapsambtenaren een garantie van absolute gelijkheid in termen van koopkracht te verwezenlijken. Daarom heeft het Gerecht mijns inziens met recht kunnen verklaren dat de gemeenschapswetgever, in het kader van de discretionaire bevoegdheid waarover hij beschikt bij de organisatie van de pensioenregeling voor gewezen ambtenaren, met de beslissing om de „landmethode" te gebruiken in plaats van

20 — Bestreden arrest, punt 100.

21 — Dit beginsel heeft, zoals bekend, zijn neerslag gevonden in de formule dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld. Zie bijvoorbeeld arresten Hof van 23 oktober 2007, Polen/Raad (C-273/04, Jurispr. blz. I-8925, punt 86); 30 maart 2006, Spanje/Raad (C-87/03 en C-100/03, Jurispr. blz. I-2915, punt 48); 17 oktober 1995, Fishermen's Organisations e.a. (C-44/94, Jurispr. blz. I-3115, punt 46), etc. Zie voor het communautaire ambtenarenrecht bijvoorbeeld arrest van 11 juli 1985, Appelbaum/Commissie (119/83, Jurispr. blz. 2423), en arrest Gerecht van 7 februari 1991, Tagaras/Hof van Justitie (T-18/89 en T-24/89, Jurispr. blz. II-53, punt 68).

de „hoofdstadmethode", geen willekeurig of kennelijk inadequaat onderscheid heeft gemaakt dat tot schending van het beginsel van gelijke behandeling kan leiden.

73. In zijn kritiek op het bestreden arrest concentreert rekwirant zich in het bijzonder op punt 105 daarvan, stellende dat dit aangeeft dat het Gerecht de aan de wetgever toegekende discretionaire bevoegdheid belangrijker vindt dan het beginsel van gelijke behandeling. Genoemd punt 105 luidt als volgt:

„De nieuwe methode is weliswaar financieel ongunstiger dan de oude, maar het staat, zoals hierboven […] bij de behandeling van de grief betreffende schending van verworven rechten is uiteengezet, de gemeenschapswetgever vrij om het Statuut te wijzigen en bepalingen vast te stellen die voor de betrokken ambtenaren ongunstiger zijn dan de voorafgaande, mits er een voldoende lange overgangsperiode wordt vastgesteld. Deze vrijheid kan ook niet worden beperkt met een beroep op het beginsel van gelijke koopkracht, temeer nu de in artikel 24, lid 2, van bijlage XIII bij het nieuwe Statuut neergelegde overgangsregeling aan gepensioneerden als verzoeker een, niet in de tijd beperkt, recht garandeert op behoud van het nominale bedrag van het nettopensioen dat zij vóór de inwerkingtreding van het nieuwe Statuut ontvingen […]." [22]

74. Ik ben het niet eens met de uitlegging die rekwirant aan de zojuist geciteerde passage geeft. Het lijkt mij duidelijk dat het Gerecht niet stelt, zoals rekwirant lijkt te suggereren, dat de vaststelling van een adequate overgangsperiode de enige beperking is voor de invoering van een ongelijke behandeling. Genoemd punt 105 *rechtvaardigt namelijk op geen enkele manier de invoering van een ongelijke behandeling.* Het beperkt zich, integendeel, tot de opmerking dat de gemeenschapswetgever in een adequate overgangsperiode moet voorzien wanneer er een minder gunstige pensioenregeling wordt ingevoerd. Die overgangsperiode is in casu neergelegd in artikel 20 van bijlage XIII bij het nieuwe Statuut, op grond waarvan de overgang van de aan de hand van de „hoofdstadmethode" berekende aanpassingscoëfficiënt naar de met de „landmethode" berekende aanpassingscoëfficiënt geleidelijk en trapsgewijs plaatsvindt tussen 2004 en 2008. Het is overigens opmerkelijk dat het Gerecht deze kwestie zelfs nog vóór punt 105 aanroert in het deel van het arrest betreffende de gestelde schending van verworven rechten (in het kader van de behandeling van een middel dat rekwirant niet in de onderhavige hogere-voorzieningsprocedure heeft overgenomen).

75. In de loop van zijn uiteenzetting citeert rekwirant meermaals het arrest Drouvis/Commissie [23], dat volgens hem een gunstig precedent schept voor zijn betoog. Ook op dit punt kan ik het standpunt van rekwirant niet delen. In de zaak Drouvis verzocht een in Griekenland wonende gewezen ambtenaar van de Commissie, om op zijn pensioen geen enkele aanpassingscoëfficiënt toe te passen. Destijds leidde de toepassing van de aanpassingscoëfficiënt voor Griekenland, die 86,5 % bedroeg, immers tot een verlaging van het daadwerkelijk uitbetaalde pensioen tot onder het basisbedrag. In dat arrest verklaarde het Hof het stelsel van variabele aanpassingscoëfficiënten op grond van de woonplaats van de gewezen gemeenschapsambtenaren rechtmatig, evenals het gebruik van één

22 — De vertaling van deze passage is, evenals die van alle andere overwegingen van het bestreden arrest, geen officiële vertaling.

23 — Arrest Gerecht van 26 februari 2003 (T-184/00, JurAmbt. blz. I-A-51 en II-297), bevestigd bij beschikking Hof van 29 april 2004 (C-187/03 P).

enkele aanpassingscoëfficiënt per lidstaat. Het verklaart echter nergens dat het enige aanvaardbare mechanisme voor de vaststelling van die aanpassingscoëfficiënt, het mechanisme is dat gebruik maakt van de „hoofdstadmethode".

76. Verder vestigt rekwirant de aandacht op punt 30 van de considerans van verordening nr. 723/2004, hierboven reeds aangehaald (in punt 8), waarin wordt aangegeven wat de overwegingen waren voor het besluit om het stelsel van aanpassingscoëfficiënten af te schaffen, te weten de voortgaande integratie tussen de lidstaten van de Europese Unie en de aan de uitvoering van het stelsel verbonden praktische problemen. Dit is volgens rekwirant onjuist, aangezien de Europese integratie nog verre van verwezenlijkt is, en innerlijk tegenstrijdig, aangezien het in die overweging vermelde toegenomen vrije verkeer zou moeten leiden tot een adequater stelsel van aanpassingscoëfficiënten dat een daadwerkelijk vrij verkeer mogelijk zou maken.

77. De Commissie acht deze overwegingen niet-ontvankelijk omdat zij hetzij op overwegingen van feitelijke aard berusten, die als zodanig in een hogerevoorzieningsprocedure aan de toetsing van het Hof zijn onttrokken, hetzij voor het eerst in de fase van hogere voorziening voor het Hof zijn voorgedragen.

78. Volgens mij ligt de zaak veel eenvoudiger en is het beroep op punt 30 van verordening nr. 723/2004 irrelevant, aangezien die slechts ten dele betrekking heeft op de situatie van rekwirant. Het is immers duidelijk, dat de eerste volzin van deze overweging, waarop rekwirant zijn kritiek toespitst, betrekking heeft op het besluit om het stelsel van aanpassingscoëfficiënten af te schaffen, welk besluit voor de onderhavige zaak volstrekt irrelevant is, aangezien die afschaffing niet van belang is voor degenen die, zoals rekwirant, al met pensioen waren vóór de inwerkingtreding van het nieuwe Statuut.

79. Ik ben daarom van mening dat het eerste onderdeel van het enige middel dat in hogere voorziening is voorgedragen, niet kan slagen nu niet is aangetoond dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

D — *Discriminatie ten opzichte van de in België wonende gepensioneerden*

1. Argumenten van partijen

80. Met overneming van het derde argument dat hij voor het Gerecht had aangevoerd voor de stelling dat het beginsel van gelijke behandeling was geschonden, verklaart *rekwirant* dat er nog steeds sprake is van discriminatie vergeleken met de gepensioneerden die in België wonen, en die een pensioen blijven ontvangen dat is afgestemd op de kosten van levensonderhoud in Brussel.

81. Na herhaling van zijn uitlegging van het Statuut, volgens welke de pensioenen van gewezen ambtenaren die in België wonen, enkel worden berekend op basis van de kosten van levensonderhoud in Brussel, dat wil zeggen zonder gebruikmaking van de „landmethode", betwist rekwirant de argumenten van het Gerecht in punt 124, waar het opmerkt dat „de wettigheid van een regelgevende communautaire handeling niet kan afhangen van de wijze waarop die handeling in de praktijk wordt toegepast", en in punt 125, waar het Gerecht de vaste rechtspraak in herinnering brengt, op grond waarvan „de eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling zich moet verdragen met de eerbiediging van het legaliteitsbeginsel, volgens hetwelk niemand zich ten eigen voordele kan beroepen op een onwettigheid waarvan anderen hebben kunnen profiteren".

82. Met betrekking tot de eerste van de twee aangehaalde verklaringen van het Gerecht ontkent rekwirant niet alleen dat de rechtspraak steun biedt aan de uitlegging van het Gerecht, maar vraagt hij zich ook af welke andere concrete toepassingshandelingen van de nieuwe pensioenregeling hij had kunnen aanvechten om genoegdoening te krijgen op zijn vorderingen. Met betrekking tot de tweede verklaring merkt rekwirant op, dat hij zich hier niet wil beroepen op een onwettigheid waarvan anderen hebben kunnen profiteren, maar enkel wil aantonen dat er tussen twee, tot dezelfde categorie behorende subjecten wordt gediscrimineerd.

83. De *Commissie* citeert allereerst de tekst van artikel 1, lid 3, sub a, van bijlage XI, ter bevestiging van haar standpunt, dat in het nieuwe pensioenstelsel nergens wordt aangeknoopt bij de kosten van levensonderhoud in Brussel.

84. Alle argumenten die het Gerecht in aanvulling op deze basisvaststelling aanvoert, zijn dus overwegingen ten overvloede, met als gevolg dat de hiertegen gerichte grieven moeten worden verworpen, aangezien zij niets kunnen veranderen aan de conclusie waartoe het Gerecht is gekomen. Subsidiair stelt de Commissie echter dat de aanvullende argumenten van het Gerecht hoe dan ook juist zijn.

85. De *Raad* voert zijnerzijds argumenten aan die in grote lijnen overeenkomen met die van de Commissie.

2. Beoordeling

86. Het eerste probleem dat bij de beoordeling van het onderhavige argument onder ogen moet worden gezien, is de vraag wat rekwirant objectief met zijn verzoek wil bereiken.

87. Indien hij wil bereiken dat de pensioenen worden verlaagd die in concreto worden betaald aan in België wonende gewezen ambtenaren, of dat het bedrag wordt verlaagd dat als uitgangspunt dient voor de berekening van de pensioenen van gewezen gemeenschapsambtenaren, is het middel mijns inziens zonder enige twijfel van meet af aan niet-ontvankelijk.

88. In de rechtspraak is immers duidelijk uitgemaakt dat het procesbelang behoort tot de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor een hogere voorziening. Het betreft hier overigens een voorwaarde van openbare orde, waarvan de gemeenschapsrechter ambtshalve de aanwezigheid kan toetsen. [24]

89. Het is duidelijk dat rekwirant geen belang had (en heeft) bij de aanvechting van de aanpassingscoëfficiënt van 100 %, die wordt toegekend aan in België wonende gepensioneerden (of, om nauwkeuriger te zijn, het ontbreken van een aanpassingscoëfficiënt in de zin van artikel 3, lid 5, van bijlage XI bij het Statuut). Zou zijn betoog op dit punt slagen, dan zou dat immers enkel kunnen leiden tot een verlaging van het pensioen dat aan de in België wonende gewezen gemeenschapsambtenaren wordt toegekend, zonder enig concreet voordeel voor rekwirant. Sterker nog, aangezien de pensioenen van gewezen ambtenaren ingevolge artikel 1, lid 3, van bijlage XI bij het nieuwe Statuut worden aangepast met gebruikmaking van aanpassingscoëfficiënten die „gemeten aan België" worden berekend, kan niet worden uitgesloten dat een eventueel succes van het middel op dit onderdeel, uiteindelijk leidt tot een verlaging van het pensioen van rekwirant zelf, dat wordt berekend door op het „basis"-pensioen, dat wil zeggen het pensioen dat aan in België wonende gepensioneerden wordt uitbetaald, een specifieke aanpassingscoëfficiënt voor het Verenigd Koninkrijk van meer dan 100 % toe te passen.

90. Wil het argument van rekwirant als ontvankelijk kunnen worden beschouwd omdat er een procesbelang aan ten grondslag ligt, dan moet worden geconcludeerd dat het uiteindelijke doel daarvan is, voor rekwirant aanspraak te maken op de toepassing van een aanpassingscoëfficiënt die met gebruikmaking van de „hoofdstadmethode" is vastgesteld.

91. Volgens mij vertrekt rekwirant voor zijn opvatting echter van een verkeerd uitgangspunt.

92. Hiervoor moet een kort overzicht van de feitelijke situatie worden gegeven. Voor het pensioen van elke gewezen gemeenschapsambtenaar is er een basisbedrag, dat onder het stelsel van het nieuwe Statuut nooit kan worden verlaagd, ongeacht de woonplaats van de gepensioneerde. Met andere woorden: de minimumaanpassingscoëfficiënt bedraagt 100 % (wat uiteraard gelijkstaat aan het ontbreken van een aanpassingscoëfficiënt). Dit minimumpensioenniveau wordt op grond van artikel 3 van verordening nr. 31/2005 bijvoorbeeld toegekend aan gepensioneerden met woonplaats in de Tsjechische Republiek, Estland, Griekenland, Spanje, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Portugal, Slovenië en Slowakije, en op grond van bijlage XI bij het Statuut aan gepensioneerden met woonplaats in België en Luxemburg, twee lidstaten waarvoor geen aanpassingscoëfficiënten worden toegepast. Voor de overige lidstaten wordt aan gepensioneerden in de positie van rekwirant, die vóór de inwerkingtreding van het nieuwe Statuut pensioenrechten hebben opgebouwd, een aanpassingscoëfficiënt toegekend, berekend op basis van het verschil tussen de kosten van levensonderhoud van de lidstaat waar zij wonen en de kosten van levensonderhoud in België (artikel 1, lid 3, sub a-ii, van bijlage XI bij het nieuwe Statuut), wat leidt tot een verhoging van het pensioen dat hun in concreto wordt betaald. Op grond van genoemd artikel 3 van

24 — Beschikking Hof van 7 oktober 1987, Di Muro/Raad en Economisch en Sociaal Comité (108/86, Jurispr. blz. 3933, punt 10); zie ook arresten Gerecht van 14 april 2005, Sniace (T-141/03, Jurispr. blz. II-1197, punt 22); 18 februari 1993, McAvoy/Parlement (T-45/91, Jurispr. blz. II-83, punt 22), en 28 maart 2001, Instituut van erkende gemachtigden bij het Europees Octrooibureau/Commissie (T-144/99, Jurispr. blz. II-1087, punten 29-35). In laatstgenoemd arrest lijkt het Gerecht de voorwaarde van een procesbelang te beschouwen als een vereiste dat op één lijn ligt met die van artikel 230 EG.

verordening nr. 31/2005 bedroeg die aanpassingscoëfficiënt met ingang van 1 juli 2004 voor het Verenigd Koninkrijk 137,5 %.

93. Uit dit feitelijke kader blijkt dus duidelijk, dat het Gerecht in punt 117 van het bestreden arrest terecht opmerkt dat de nieuwe pensioenregeling nergens verwijst naar de kosten van levensonderhoud in Brussel. Voor de pensioenen is, evenals voor de bezoldiging van ambtenaren in actieve dienst, eenvoudigweg voor België (en Luxemburg) niet voorzien in de toepassing van enige aanpassingscoëfficiënt op de basisbedragen.

94. Het basisbedrag van de pensioenen is bij de overgang van het oude naar het nieuwe Statuut inderdaad niet gewijzigd. Maar als dit bedrag zou zijn verlaagd, zou ook het daadwerkelijk aan rekwirant betaalde pensioen zijn verminderd.

95. De argumenten die het Gerecht in aanvulling op voornoemde fundamentele vaststelling ontwikkelt, in het bijzonder in de punten 124 en 125, zijn, hoewel mijns inziens in beginsel juist, overbodig voor de beslissing op het door rekwirant voorgedragen middel.

96. Daarom ben ik van mening dat ook het tweede argument dat rekwirant ter ondersteuning van zijn middel aanvoert, moet worden afgewezen, nu er geen enkel discriminatoir verschil in behandeling bestaat tussen rekwirant en gepensioneerde gewezen gemeenschapsambtenaren die in België wonen.

E — *Discriminatie ten opzichte van gepensioneerden die in een van de „goedkope" lidstaten wonen*

1. Argumenten van partijen

97. *Rekwirant* neemt ten slotte het vierde argument weer op, dat hij voor het Gerecht had aangevoerd voor zijn stelling dat er sprake was van ongelijke behandeling. Dit argument berust op het voordeel dat zou zijn toegekend aan gepensioneerden die in „goedkope" lidstaten wonen, doordat onder het nieuwe stelsel op hun pensioen een aanpassingscoëfficiënt van 100 % wordt toegepast. Het Gerecht zou met name ten onrechte hebben overwogen dat rekwirant geen procesbelang had bij het aanvechten van die gestelde bevoordeling.

98. Rekwirant erkent dat een partij, volgens vaste rechtspraak, voor de ontvankelijkheid van een grief een procesbelang moet hebben. Anders dan het Gerecht in punt 135 van het bestreden arrest overweegt, stelt hij echter dat er in zijn geval een procesbelang is. Het procesbelang volgt met name uit het feit dat ook hier weer de situatie van in „goedkope" lidstaten wonende gepensioneerden, vergeleken met die van rekwirant, blijk geeft van het bestaan van een discriminatoir verschil in behandeling.

99. Rekwirant betwist overigens ook de juistheid van het betoog van het Gerecht, dat de eventuele verlaging van de pensioenen voor

de in „goedkope" lidstaten wonende gewezen ambtenaren, voor rekwirant geen enkel voordeel zou meebrengen, aangezien het pensioenstelsel voor gewezen gemeenschapsambtenaren niet als een pensioenfonds opereert, maar op basis van het solidariteitsbeginsel is opgezet. Hij stelt met name, dat de aldus verwezenlijkte besparingen bijvoorbeeld een terugkeer naar de toepassing van de „hoofdstadmethode" mogelijk zouden kunnen maken (punt 78 van het verzoekschrift in hogere voorziening).

100. Daarnaast stelt rekwirant dat het bestreden arrest niet aan de eisen voldoet, voor zover daarin wordt gesteld dat het besluit van de gemeenschapswetgever om op de pensioenen van in de „goedkope" lidstaten wonende gepensioneerden een aanpassingscoëfficiënt van 100 % toe te passen, niet kennelijk willekeurig of inadequaat is (punt 136 van het bestreden arrest).

101. De *Commissie* en de *Raad* herhalen allereerst, dat het Gerecht het middel huns inziens terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard. Bovendien valt volgens deze instellingen ook niets aan te merken op de opmerkingen van het Gerecht betreffende de omstandigheid dat de gemeenschapswetgever op dit gebied over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, waarvan de grenzen in casu niet zijn overschreden.

102. De Commissie stelt overigens dat het Gerecht dit argument ook niet-ontvankelijk had moeten verklaren omdat rekwirant het pas voor het eerst in repliek in de procedure in eerste aanleg had aangevoerd (punt 71 van de memorie van antwoord).

2. Beoordeling

103. Om te beginnen ben ik het niet eens met de zojuist vermelde opmerking van de Commissie, dat het onderhavige argument niet-ontvankelijk had moeten worden verklaard. Want ook al heeft rekwirant in zijn verzoekschrift voor het Gerecht in het kader van zijn betoog over de schending van het beginsel van gelijke behandeling geen specifieke vergelijking getrokken met gepensioneerden die in „goedkope" lidstaten wonen, toch ligt het argument in kwestie, zij het in embryonale vorm, besloten in dat deel van het beroep waarin wordt geklaagd over misbruik van bevoegdheid, schending van het evenredigheidsbeginsel en van de motiveringsplicht. Punt 93 van het verzoekschrift waarmee de zaak bij het Gerecht aanhangig werd gemaakt, luidt namelijk als volgt:

„Ten slotte zou, op grond van genoemde beginselen, de toepassing van die bepaling tegenstrijdig zijn, daar zij voor de pensioenen een coëfficiënt van 100 toekent voor hoofdsteden en lidstaten waarvoor de aanpassingscoëfficiënt toch minder dan 100 bedraagt, zoals thans met name het geval is voor Athene, Boedapest, Lissabon, Praag en Warschau."

104. Gelet op de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke, ondanks het algemene verbod om nieuwe middelen voor te dragen, in de loop van de procedure middelen kunnen worden voorgedragen die een uitwerking vormen van een middel dat eerder expliciet

of impliciet in het inleidend verzoekschrift is opgeworpen [25], acht ik het argument ontvankelijk dat klaagt over een verschil in behandeling ten opzichte van gepensioneerden die in „goedkope" lidstaten wonen.

105. Dan kom ik nu tot de specifieke kritiek die rekwirant op dit punt tegen het bestreden arrest aanvoert. Volgens rekwirant heeft het Gerecht ten onrechte verklaard dat hij geen procesbelang had.

106. Hiertoe betwist rekwirant in het bijzonder de juistheid van de punten 133 e.v. van het bestreden arrest, waarin het Gerecht verklaart, dat rekwirant geenszins heeft aangetoond dat hij op wat voor wijze dan ook baat zou kunnen hebben bij de afschaffing van het voordeel dat het nieuwe Statuut toekent aan gepensioneerden die in „goedkope" lidstaten wonen.

107. De argumenten van rekwirant zijn mijns inziens niet overtuigend en kunnen geen afbreuk doen aan de juistheid van het betoog van het Gerecht.

108. Uit de rechtspraak blijkt immers zonneklaar dat de betrokkene, om de wettigheid van een gemeenschapshandeling rechtstreeks of bij wijze van exceptie te kunnen aanvechten, een procesbelang moet hebben dat erin bestaat dat de eventuele beslissing tot aanvaarding van zijn bezwaren voor hem van praktisch nut moet kunnen zijn. [26]

109. Het lijkt mij duidelijk dat in casu het enige voorwerp van de kritiek van rekwirant het feit is, dat de wetgever heeft besloten om de bepalingen van het nieuwe Statuut betreffende de afschaffing van de aanpassingscoëfficiënten voor pensioenen, met onmiddellijke ingang in te voeren voor gepensioneerden die in „goedkope" lidstaten wonen. Omgekeerd zal dit nieuwe stelsel (dat, zoals gezegd, voor rekwirant bijzonder nadelig zou zijn) nooit op hem worden toegepast, aangezien hij blijft genieten van een aanpassingscoëfficiënt die aanzienlijk boven de 100 % ligt.

110. Aangezien duidelijk is dat een eventuele verlaging van de pensioenen die worden uitbetaald aan de gewezen ambtenaren die in „goedkope" lidstaten wonen, welke het gevolg zou zijn van de onwettigverklaring van genoemd besluit van de wetgever, rekwirant geen enkel concreet voordeel zou opleveren, is de redenering die het Gerecht volgt voor de niet-ontvankelijkverklaring van dit argument mijns inziens niet vatbaar voor kritiek.

25 — Zie onder meer arresten van 19 mei 1983, Verros/Parlement (306/81, Jurispr. blz. 1755, punt 9); 13 november 2001, Anton Dürbeck GmbH/Commissie (C-430/00 P, Jurispr. blz. I-8547, punt 17), en 26 april 2007, Alcon Inc./BHIM (C-412/05 P, Jurispr. blz. I-3569, punten 38-40).

26 — Zie onder meer arresten Hof van 15 maart 1973, Marcato/Commissie (37/72, Jurispr. blz. 361, punt 7); 16 december 1976, Perinciolo/Raad (124/75, Jurispr. blz. 1953, punt 26), en 30 juni 1983, Schloh/Raad (85/82, Jurispr. blz. 2105, punt 14). Zoals te begrijpen, waren het in de laatste jaren vooral het Gerecht van eerste aanleg en later ook het Ambtenarengerecht die zich bezighielden met de vraag of er een procesbelang aanwezig was, terwijl het Hof zich heeft uitgesproken over het bestaan van een analoog criterium voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van hogere voorzieningen tegen arresten van het Gerecht. Zie onder meer arresten van 19 oktober 1995, Rendo/Commissie (C-19/93 P, Jurispr. blz. I-3319, punt 13); 13 juli 2000, Parlement/Richard (C-174/99 P, Jurispr. blz. I-6189, punt 33), en 25 juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Raad (C-50/00 P, Jurispr. blz. I-6677, punt 21), en beschikking van 25 januari 2001, Lech-Stahlwerke GmbH/Commissie (C-111/99 P, Jurispr. blz. I-727, punt 18).

111. Rekwirant zou overigens ook geen procesbelang hebben indien men zijn grief aldus zou willen opvatten, dat deze in het algemeen gericht was tegen het besluit van de wetgever om de aanpassingscoëfficiënten af te schaffen. En wel omdat die afschaffing, zoals wij hebben gezien, hem niet persoonlijk raakt.

112. Overigens heeft het Gerecht het argument in kwestie ook kort geanalyseerd met het oog op de gegrondheid ervan, waarbij het opmerkt dat, ook in dit geval, niet kan worden gezegd dat de gemeenschapswetgever de grenzen van de hem toekomende discretionaire bevoegdheid heeft overschreden. Ook die opmerkingen van het Gerecht zijn mijns inziens, ondanks hun beknoptheid, boven iedere mogelijke kritiek verheven (zij worden trouwens geformuleerd in zuiver subsidiaire overwegingen).

113. De gemeenschapswetgever heeft immers besloten om op gepensioneerden die in de „goedkope" lidstaten wonen, al meteen het mechanisme voor de berekening van de pensioenen toe te passen dat in de toekomst zal worden uitgebreid tot alle gewezen ambtenaren die hun pensioenrechten na de inwerkingtreding van het nieuwe Statuut hebben opgebouwd. Om de positie veilig te stellen van degenen die, zoals rekwirant, in een „dure" lidstaat wonen en hun pensioenrechten vóór 1 mei 2004 hebben opgebouwd, heeft de wetgever daarentegen voorzien in het behoud van een aanpassingscoëfficiënt (zij het dat deze, zoals wij hebben gezien, op een andere manier wordt berekend). Volgens mij kan niet worden gezegd dat wij hier te maken hebben met een kennelijke overschrijding door de wetgever van de grenzen van zijn discretionaire bevoegdheid.

114. Mijns inziens moet daarom ook dit laatste argument van rekwirant worden verworpen.

VII — Kosten

115. Op grond van artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof over de proceskosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is. Op grond van artikel 69, lid 2, van dat Reglement wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.

116. Anderzijds voorziet de tweede alinea van artikel 122 van het Reglement voor de procesvoering in de mogelijkheid om in geval van hogere voorziening ingesteld door een ambtenaar of ander personeelslid van een instelling, de kosten over de partijen te verdelen indien de billijkheid dit vergt.

117. Aangezien de onderhavige procedure de eerste procedure voor het Hof is waarin wordt ingegaan op de hervormingen van het pensioenstelsel voor gemeenschapsambtenaren die bij het nieuwe Statuut zijn ingevoerd, en daar een aantal juridische aspecten van de nieuwe regeling problematisch kunnen lijken, geef ik het Hof in overweging om de kosten te compenseren.

VIII — Conclusie

118. Op grond van het voorafgaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) Elke partij zal haar eigen kosten dragen."