3. De omstandigheid dat voor de instelling van een nieuwe belasting, meer bepaald de buitengewone crisisheffing, de procedure is gevolgd van artikel 24, lid 1, tweede alinea, van het Fusieverdrag, betrekkelijk tot de vaststelling en wijziging van het Statuut, en niet die van artikel 13 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, waarbij de ambtenarensalarissen zijn onderworpen aan een belasting ten bate van de Gemeenschappen, kan niet als een misbruik van procedure worden aangemerkt. Eerstbedoelde procedure voorziet immers in raadpleging van de betrokken instellingen, en met name van het Parlement, en biedt de ambtenaren aldus meer waarborgen dan de tweede procedure.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON

van 6 maart 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het onderhavige beroep is ingesteld door Roland Abrias en anderen, allen ambtenaren of personeelsleden van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, en strekt tot nietigverklaring van de salarisafrekeningen over de maanden februari 1982 en volgende, voor zover daarin voor het eerst is toegepast de nieuwe methode voor de aanpassing van de bezoldigingen, vastgesteld bij besluit nr. 81/1061 van de Raad van 15 december 1981 (PB 1981, L 386, blz. 6), alsmede de buitengewone crisisheffing, ingesteld bij verordening nr. 3821/81 van de Raad van dezelfde datum (PB 1981, L 386, blz. 1). Verzoekers baseren hun beroep op de onwettigheid van deze twee teksten.

Het belang van deze handelingen en de context ervan verklaren waarom de Raad van de Europese Gemeenschappen en de Luxemburgse en de Brusselse Union syndicale aan de zijde van de Commissie hebben geïntervenieerd.

2. Er zij aan herinnerd, dat de Raad op basis van artikel 65 van het Statuut vaststelt

„of het in het kader van de economische en sociale politiek van de Gemeenschappen aangewezen is de bezoldigingen aan te passen. Eventuele verhogingen van de salarissen van het overheidspersoneel en de behoefte tot aanwerving van personeel worden in het bijzonder in aanmerking genomen."

Het besluit van 15 december 1981 (hierna: het besluit) strekt tot wijziging van de *methode* voor de aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Gemeenschappen. Het is de derde tekst van dit soort; de twee voorafgaande dateren van 1972 respectievelijk 1976 en zijn het Hof welbekend van eerdere gelegenheden, met name twee zaken van de Commissie tegen de Raad (zaken 81/72, Jurispr. 1973, blz. 575 en 59/81, Jurispr. 1982, blz. 3329).

* Vertaald uit het Frans.

Gedurende een periode van tien jaar ingaande per 1 juli 1981, zal volgens het besluit de aanpassing van de bezoldigingen plaatsvinden aan de hand van vier factoren die in bijlage worden genoemd. Drie hiervan, de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud, de ontwikkeling van de reële inkomen van de nationale ambtenaren en de behoefte tot aanwerving van personeel, kwamen reeds in de methode van 1976 voor, terwijl de laatste, „de sociaal-economische toestand", in de plaats komt van de „algemene factoren van sociaal-economische aard" waarmee tot dan toe rekening werd gehouden.

Deze nieuwe indicator vormde de aanleiding tot het onderhavige geschil. Punt II-2 van de bijlage bij dit besluit preciseert namelijk:

„Tijdens de eerste periode van vijf jaar wordt de sociaal-economische toestand, beschouwd in het licht van door de Commissie verstrekte objectieve gegevens, in aanmerking genomen door de invoering van een heffing. De wijze van toepassing van deze heffing wordt vastgesteld door nieuwe bepalingen in het Statuut en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden."

Met het oog hierop werd verordening nr. 3821/81 van de Raad vastgesteld (hierna: de verordening), die voor dezelfde periode van tien jaar wijzigingen aanbrengt in het Ambtenarenstatuut en in de Regeling andere personeelsleden. Artikel 1 van deze verordening voorziet in de invoeging in het Statuut van een nieuw artikel 66 bis, dat in lid 1 bepaalt:

„1) Tijdelijk, en tot 1 juli 1991, is, in afwijking van artikel 3, lid 1, van verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 260/68, op de netto-bezoldigingen, -pensioenen en -vergoedingen bij beëindiging van de dienst een buitengewone heffing van toepassing."

Volgens artikel 3 van de verordening en de vijfde overweging van het besluit treden deze bepalingen gelijktijdig in werking.

3. Om de draagwijdte van de bestreden handelingen te kunnen beoordelen, moet men ze in hun context zien.

Zij brengen een beslissende heroriëntatie van het sociaal-economisch beleid in de Gemeenschap tot uitdrukking en zijn het resultaat van langdurig overleg.

A. Blijkens de jaarverslagen over de economische situatie van de Gemeenschap is sinds 1980 een lichte ombuiging van het sociaal-economisch beleid waarneembaar, zowel bij de Gemeenschap als bij de Lid-Staten.

Zo kan men in het verslag van 1980 lezen, dat

„een duidelijke vertraging van het inflatietempo een belangrijke voorwaarde is voor een verbetering van de investeringsneiging en een vergroting van het vertrouwen der gezinshuishoudingen, welke laatste weer vereist is om een op voorzorg berustende stijging van de spaarquota en een daling van de consumptie te voorkomen",

en dat bijgevolg

„in de Gemeenschap als geheel de reële lonen dus in de komende jaren niet in hetzelfde tempo mogen stijgen als de produktiviteit" (PB 1980, L 375, blz. 21).

In dezelfde zin wordt in het jaarverslag van 1981, in het onderdeel „Schets van een economisch beleid voor de Gemeenschap", opgemerkt dat

„in verscheidene landen aanvaarding van reële loonsverhogingen die tijdelijk beneden de groei van de produktiviteit liggen [noodzakelijk is] zodat de economie terugkeert tot aanzienlijk hogere investeringen en een beduidend snellere groei" (PB 1981, L 385, blz. 7).

Men streeft dus naar een beleid dat gericht is op de beheersing van de overheidsuitgaven. Dit streven wordt blijkens de antwoorden van de Commissie, de Raad en de Union syndicale op vragen van het Hof, in grote lijnen gedeeld door de Lid-Staten die, ieder op hun eigen wijze, een dienovereenkomstig beleid voeren. In haar „aanvullende mededeling" aan de Raad van 6 mei 1981, „betreffende de wijze van toepassing van de eenmalige buitengewone maatregel voor de ambtenarensalarissen", verklaart de Commissie dat dit algemene beleid berust op de vaststelling,

„dat een van de beslissende factoren voor de achteruitgang van de sociaal-economische situatie in de Gemeenschap juist gelegen lijkt te zijn in de onvoldoende aanpassing van de reële lonen aan de beschikbare middelen" (document COM(81) 235 def., blz. 1).

Dit verklaart waarom de buitengewone heffing wordt berekend

„op grond van de economische gegevens die betrekking hebben op het gemiddelde van de in de Lid-Staten geconstateerde verschillen tussen de ontwikkeling van de reële lonen per hoofd en de ontwikkeling van:

— de algemene produktiviteit...,

— de uitbetaalbaare produktiviteit...,

— de produktiviteit per hoofd van de beroepsbevolking, ..."

(eerste overweging van de verordening).

De overlegprocedure die tot de vaststelling van het bestreden besluit en de bestreden verordening heeft geleid, moet worden gezien in het kader van en in verband met de uitvoering van dit nieuwe beleid.

B. Ik zal dit proces niet stap voor stap en in detail beschrijven. Ik kan volstaan met de opmerking, dat het voortsproot uit de wil om iets te doen aan het feit dat de methode van 1976 zich niet liet aanpassen aan de noodzaak om rekening te houden met de achteruitgang van de sociaal-economische situatie.

Al op 31 januari 1981 werd tijdens een „Ronde tafel"-gesprek waaraan vertegenwoordigers van de Commissie en van representatieve vakbonden deelnamen, tot een pakket maatregelen besloten, die in hoofdzaak betrekking hadden op de handhaving van het beginsel van het parallellisme en de aanvaarding door de ambtenaren van een vrijwillige bijdrage uit hun salaris, om de gevolgen van de bijzondere moeilijkheden van de sociaal-economische toestand het hoofd te bieden.

Dit tweeledige doel vormde het uitgangspunt voor het overleg dat vervolgens in de loop van 1981 werd gevoerd tussen de gemeenschapsinstellingen en de vakbonden. Men vindt het onder meer terug in de resolutie van de Raad van 23 juni 1981, waarin gevolg werd gegeven aan de eerste voorstellen van de Commissie, en in het rapport van het overlegcomité van 4 december 1981. Blijkens dit laatste rapport kunnen de meeste vakbonden instemmen met de ontwerpen die, na raadpleging van de hiertoe aangewezen instanties — het Europees Parlement en het Hof van Justitie -, tot de vaststelling van de bestreden maatregelen hebben geleid.

Hiermee is het belangrijkste gezegd over de sociaal-economische achtergrond en over het besluitvormingsproces dat tot de bestreden maatregelen heeft geleid. Op basis van deze gegevens kunnen wij thans overgaan tot het onderzoek van de wettigheid ervan.

4. Verzoekers doen hun beroep steunen op een middel ontleend aan schending van

wezenlijke vormvoorschriften, en op enkele middelen die betrekking hebben op de materiële geldigheid van het besluit en de verordening.

In hun formele middel verwijten zij de Raad, de hem bij artikel 190 EEG-Verdrag opgelegde motiveringsplicht te hebben geschonden. Omdat hier sprake is van een *buitengewone* crisisheffing, aldus verzoekers, had de Raad zich bijzondere moeite moeten geven om het waarom ervan te verduidelijken. In de gewraakte maatregelen rept de Raad echter enkel van de „bijzonder moeilijke sociaal-economische toestand".

Dit middel kan niet slagen. Beziet men, zoals ik zojuist heb gedaan, de belangrijkste stappen die aan de inwerkingtreding van het besluit en de verordening zijn voorafgegaan, dan kan men vaststellen dat vanaf het begin overleg heeft plaatsgevonden tussen de instellingen en de representatieve vakbonden en dat de belangrijkste betrokkenen dus uitstekend op de hoogte waren van de redenen voor de vaststelling ervan. Een beknopte motivering was dan ook voldoende, nu het hier bovendien ging om maatregelen van algemene aard en niet om individuele maatregelen.

Hierbij moet worden opgemerkt, dat de verordening evenals het besluit weliswaar spreekt van „de bijzonder moeilijke sociaal-economische toestand", doch de indicatoren vermeldt die bij de bepaling van het heffingpercentage een rol moeten spelen. Deze opsomming is op zichzelf al verhelderend, want er blijkt uit, dat de heffing stoelt op het geconstateerde verschil tussen de reële lonen en de produktiviteit, waarvan wij zojuist hebben gezien dat dit de beslissende factor is voor een op beheersing van de stijging van de overheidsuitgaven gericht beleid.

5. Voor hun stelling dat de bestreden handelingen onwettig zijn, voeren verzoekers voorts twee reeksen middelen aan.

In de eerste plaats stellen zij schending van het gewettigd vertrouwen van de ambtenaren, doordat de Raad inbreuk zou hebben gemaakt op het beginsel van parallelle ontwikkeling van de nationale en de communautaire ambtenarensalarissen. Zij menen dat de bezuinigingspolitiek van de verschillende Lid-Staten door deze parallellie al gevolgen heeft voor de communataire ambtenarensalarissen. Doordat de heffing daar nog bovenop komt, zou het personeel van de gemeenschappen een dubbele belasting te dragen krijgen, waarmee het beginsel van de parallellie wordt doorbroken. Het zou hier echter om een dwingend beginsel gaan, dat wel kan worden verfijnd, doch niet kan worden aangetast. Dit dwingend karakter zou niet alleen volgen uit artikel 65, lid 1, tweede alinea, dat de Raad verplicht om „eventuele verhogingen van de salarissen van het overheidspersoneel" in aanmerking te nemen, maar ook uit de constante toepassing hiervan door de Raad onder toezicht van het Hof. Men zou dus niet onder verwijzing naar artikel 65 kunnen doen alsof men zich aan het beginsel van de parallellie houdt, en tegelijkertijd een heffing instellen die dit beginsel aantast. In zoverre zou de invoering van een nieuwe indicator — sociaal-economische *toestand* — ingaan tegen de verplichting van de Raad om de bezoldigingen aan te passen in het kader van de economische en sociale *politiek*.

Door te breken met een sinds 1972 gehuldigd beginsel, zou de Raad het gewettigd vertrouwen van de gemeenschapsambtenaren ernstig hebben geschonden.

In de tweede plaats stellen verzoekers, dat de Raad de hem toegekende bevoegdheden op twee manieren heeft misbruikt.

Allereerst zou hij zijn bevoegdheid hebben misbruikt, door een solidariteitsheffing vast te stellen op grond van artikel 65, dat is geschreven voor de aanpassing van de bezoldigingen.

Daarnaast zou hij zich schuldig hebben gemaakt aan misbruik van procedure door de nieuwe belasting in te voeren via een herziening van het Statuut en niet via een wijziging van de desbetreffende verordening (nr. 260/68 van de Raad van 29 februari 1968, PB 1968, L 56, blz. 8).

6. Wat deze laatste grief betreft, kan ik kort zijn. Ik kan ermee volstaan om met de Commissie, die vooral op de typisch fiscale aard van de heffing wijst — tijdelijk karakter en grondslag —, vast te stellen dat artikel 66 bis

— door de Raad is vastgesteld met inachtneming van de vorm- en procedurevoorschriften voor de herziening van het Statuut, neergelegd in artikel 24 van het Fusieverdrag en in artikel 13 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, bepalende dat „de ambtenaren en overige personeelsleden van de Gemeenschappen zijn onderworpen aan een belasting ten bate van de Gemeenschappen op de door hen betaalde salarissen, lonen en emolumenten", en

— uitdrukkelijk bepaalt dat de buitengewone heffing is vastgesteld „in afwijking van artikel 3, lid 1, van verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 260/68".

Het middel ontleend aan misbruik van bevoegdheid, behoeft ons ook al niet lang bezig te houden. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is de heffing vastgesteld op grond van artikel 66 bis en niet op grond van artikel 65, en wel, zoals ik zojuist reeds opmerkte, overeenkomstig de in artikel 24 van het Fusieverdrag juncto artikel 13 van het Protocol aan de Raad toegekende bevoegdheden.

Dit middel kan dus niet slagen. Het lijkt mij dan ook overbodig, in te gaan op de bewering van verzoekers, dat de herziening van het Statuut onder druk van bepaalde Lid-Staten tot stand is gekomen.

7. De overige middelen van verzoekers hebben in feite alle, al dan niet rechtstreeks, betrekking op schending van artikel 65, voor zover dit het beginsel van de parallellie waarborgt.

Het feit dat de herziening van het Statuut en de vaststelling van artikel 66 bis formeel regelmatig tot stand zijn gekomen — gelijk wij hiervóór vaststelden —, lijkt op zich niet voldoende om te kunnen zeggen dat de heffing wettig is.

In werkelijkheid betwisten verzoekers de wettigheid van de gehele regeling die uit de verordening en het besluit te zamen voortvloeit, en meer in het bijzonder van de nieuwe indicator — de sociaal-economische toestand — en de heffing die daarvan het gevolg is. De aantasting van de parallellie en dus van het gewettigd vertrouwen zou uit deze combinatie voortvloeien.

Het Hof kent de Raad in het kader van artikel 65 een grote discretionaire bevoegdheid toe. Zo overwoog het:

„dat deze bepaling aan de Raad... de keuze laat van de meest geëigende middelen en vormen voor de tenuitvoerlegging van een salarisbeleid overeenkomstig de in artikel 65 vervatte criteria" (zaak 81/72, reeds aangehaald, r.o. 7).

Het Hof kent de Raad bijgevolg de bevoegdheid toe om zelf de methode te bepalen voor de tenuitvoerlegging van zijn aanpassingsbeleid, doch merkt hierbij op, dat hij wel gebonden is aan de door hem gekozen modaliteiten (zaak 81/72, r.o. 8 en 9).

Sindsdien is dit standpunt zowel in het arrest in zaak 70/74 (Commissie/Raad, Jurispr. 1975, blz. 795), betreffende de methode van 1972, als in uw uitspraak in zaak 59/81, voor de methode van 1976, bevestigd.

Wanneer de Raad een methode kan vaststellen, volgt daaruit noodzakelijkerwijs, dat hij ook van methode kan veranderen. Er is hier immers sprake van „een wettige uitoefening door de Raad van de hem bij artikel 65 verleende discretionaire bevoegdheid" (zaak 70/74, r.o. 21). Impliciet heeft het Hof deze wijzigingsbevoegdheid erkend in het arrest in zaak 59/81, naar aanleiding van de toepassing door de Raad van de methode van 1976.

De uitoefening van deze discretionaire bevoegdheid is echter blijkens dit arrest aan twee beperkingen gebonden die voortvloeien uit artikel 65, lid 1, tweede alinea. De Raad moet namelijk

— „zijn beleid inzake de aanpassing van de bezoldigingen... voeren ‚in het kader van de economische en sociale politiek van de Gemeenschap' " (zaak 59/81, r.o. 20)

en mag niet

— „wegens het feit dat hij zich door andere maatstaven laat leiden, [nalaten] rekening te houden met een van beide, in de tweede zin van artikel 65, lid 1, tweede alinea, uitdrukkelijk genoemde criteria" (zaak 59/81, r.o. 22), dat wil zeggen de eventuele verhoging van de salarissen van het overheidspersoneel en de behoefte tot aanwerving van personeel.

8. Uit de hele context van de vaststelling van de in het besluit en de verordening neergelegde regeling blijkt, dat de Raad binnen de door het Hof gestelde grenzen is gebleven.

De onderhavige regeling is immers niet meer dan een vertaling op gemeenschapsniveau van de hiervoor door mij omschreven beslissende ombuiging van het sociaal-economisch beleid van de Gemeenschappen sinds begin 1980. Zij belichaamt de keuze van de gemeenschapsinstellingen en de representatieve vakbonden die ermee hebben ingestemd, om de Europese ambtenaren via een uitzonderlijke, tijdelijke en beperkte bijdrage, deel te laten hebben aan de van de Lid-Staten verlangde solidariteit.

De invoeging van een nieuwe indicator in de bij het besluit vastgestelde aanpassingsmethode is in zoverre niet meer dan een logisch gevolg van die keuze. Men kan hiertegen in redelijkheid ook geen bezwaar maken, aangezien de Raad, zoals het Hof heeft erkend, altijd bevoegd is om andere criteria te hanteren dan die welke uitdrukkelijk in artikel 65, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, worden genoemd, mits hij ook maar met laatstbedoelde rekening houdt (zaak 59/81, reeds aangehaald, r.o. 22).

9. Evenmin kan men de wettigheid van de gewraakte maatregelen betwisten met een beroep op het door verzoekers ingeroepen parallelliebeginsel.

De omstandigheid dat ten gevolge van de heffing, althans gedurende de eerste vijf jaar, langs fiscale weg een extra loonmatiging wordt ingebouwd naast de eventuele matiging die op gemeenschapsniveau het effect is van het bezuinigingsbeleid van de Lid-Staten, is onvoldoende om tot onwettigheid van de getroffen regeling te concluderen.

De parallellie waar verzoekers zich op beroepen, is immers niet meer dan één, zij het constant gehandhaafd element van de methodes die de Raad sinds 1972 heeft aanvaard. Er is dus slechts sprake van een para-

meter die geleidelijk is verfijnd, en niet van een hoger rechtsbeginsel. Dit wordt bevestigd in de hierboven gedane constatering, dat de verhoging van de nationale ambtenarensalarissen slechts een van de factoren is die de Raad bij de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen in aanmerking neemt.

Bovendien hebben verzoekers een veel te enge voorstelling van deze parallellie. Stellig onderstelt deze, dat rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de nationale ambtenarensalarissen, maar ook de solidariteitsbijdragen die van de nationale ambtenaren worden verlangd, moeten in aanmerking worden genomen. Met andere woorden, de parallellie is niet alleen een parallellie van salarissen, maar ook van de extra inspanningen die in de Lid-Staten in uiteenlopende vormen van de gehele beroepsbevolking worden verlangd.

Ik merk hierbij op, dat deze tijdelijke bijdrage op objectieve evaluatiecriteria stoelt, die na afloop van de eerste periode van vijf jaar, dat wil zeggen op 30 juni 1986, hun volle werking zullen krijgen. Hiermee bedoel ik dat, wanneer het op de beheersing van de overheidsuitgaven gerichte beleid van de Lid-Staten het verwachte effect heeft, de kloof tussen de produktiviteit en de salarissen, welke bepalend is voor de hoogte van de toe te passen heffing, kleiner zal worden. Met het oog hierop bepaalt de bijlage bij het besluit in punt III.2.:

„Zes maanden vóór het einde van het vijfde jaar... dient de Commissie bij de Raad een rapport in betreffende de toepassing van de methode, welk rapport vergezeld dient te gaan van een passend voorstel met name ten aanzien van de wijze waarop vanaf het zesde jaar de sociaal-economische toestand in aanmerking dient te worden genomen."

Op grond van bovenstaande overwegingen kan de grief over de aantasting van de parallellie worden verworpen. Op dezelfde gronden moet ook het middel worden verworpen dat klaagt over schending van het gewettigd vertrouwen; hierbij zij ten overvloede opgemerkt dat de gewraakte maatregelen, zoals ik reeds opmerkte, zijn vastgesteld na langdurig overleg met alle representatieve vakbonden.

10. Ik concludeer mitsdien tot

— verwerping van het beroep en

— compensatie van de kosten overeenkomstig artikel 70 van het Reglement voor de procesvoering.