In de gevoegde zaken 63 tot 75-70

F. A. BODE
F. DILETTI,
W. HORN,
E. KATZMAREK,
H. KLITZ,
H. MAIER,
I. NOLDEN-HORNSCHUH,
W. SACHS,
M. SCHMITT,
E. VORDERMAYER,
K. WEIGHARDT,
H. J. WETEKAM,
W. ZASTRAU,

ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door en domicilie gekozen hebbende ten kantore van V. Biel, advocaat te Luxemburg, 71, rue des Glacis,

verzoekers,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, ten deze vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Utermann, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij E. Reuter, 4, boulevard Royal,

verweerster,

waarin is verzocht om vergoeding van de door de revaluatie van de Duitse mark geleden en te lijden verliezen

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste Kamer),

samengesteld als volgt: A. M. Donner (rapporteur), Kamerpresident, R. Monaco en J. Mertens de Wilmars, Rechters,

Advocaat-Generaal: A. Dutheillet de Lamothe
Griffier: A. Van Houtte

het volgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — Overzicht van de feiten; het procesverloop

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

Met ingang van 27 oktober 1969 werd de Duitse mark gerevalueerd en kwam zijn officiële pariteit ten opzichte van de Belgische frank van 12,50 op 13,66 Bfr. Hierdoor waren de ambtenaren van de Gemeenschappen die verplichtingen in Duitse marken hadden, doch wier standplaats niet in de Bondsrepubliek Duitsland was gelegen, gedwongen hogere bedragen (in Belgische franken) voor deze verplichtingen over te maken. Toen verzoeken aan de Commissie om compensatie voor de uit deze wijziging voortvloeiende verliezen geen resultaat hadden, dienden verzoekers op 16 juli 1970 een klacht in op grond van artikel 90 van het Statuut. Na te hebben vastgesteld dat de Commissie deze klacht niet binnen de termijn van twee maanden had beantwoord, hebben verzoekers op 16 november 1970 de onderhavige beroepen tegen het implicite gegeven afwijzend besluit ingesteld.

Artikel 76 van het Statuut van de ambtenaren, waarop verzoekers zich meer in het bijzonder beroepen, luidt:

„Aan een ambtenaar, gewezen ambtenaar of aan de rechtverkrijgenden van een overleden ambtenaar, die, inzonderheid ten gevolge van een ernstige of langdurige ziekte of door familieomstandigheden, in zeer benarde omstandigheden verkeren, kan een schenking, een lening of een voorschot worden toegekend."

Wegens de verknochtheid der onderhavige zaken heeft het Hof bij beschikking van 30 november 1970 besloten deze zowel voor de behandeling als voor de uitspraak te voegen.

De schriftelijke behandeling heeft een normaal verloop gehad. Verweerster heeft ervan afgezien een memorie van dupliek in te dienen.

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

De zaak is door partijen ter zitting van 1 april 1971 bepleit.

De Advocaat-Generaal heeft ter zitting van 5 mei 1971 zijn conclusie genomen.

II — Conclusies van partijen

Overwegende dat *verzoekers* concluderen dat het den Hove behage:

a) De Commissie van de Europese Gemeenschappen te veroordelen aan iedere verzoeker de in de afrekening bij diens verzoekschrift gespecificeerde bedragen te betalen, ter compensatie van inkomensverlies over het tijdvak van 15 november 1969 tot 15 november 1970;

b) Te verstaan dat verweerster voorts gehouden is aan verzoekers voortaan compensatie voor inkomensverlies te betalen;

c) Verweerster in de kosten van het geding te verwijzen;

Overwegende dat verzoeker in de zaak 65-70 (W. Horn) naast de conclusies als voormeld, concludeert dat het den Hove behage:

„Verweerster te gelasten in het toekomstige Statuut als algemene regel op te nemen dat de werkgever van de Europese ambtenaren ieder monetair risico heeft te dragen.";

Overwegende dat *verweerster* concludeert dat het den Hove behage:

a) de beroepen ongegrond te verklaren;

b) verzoekers in de kosten van het geding te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

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

A — De ontvankelijkheid

Verweerster betwist niet de ontvankelijkheid van de beroepen. Bij de mondelinge behandeling heeft zij echter wel de ontvankelijkheid van de bijzondere conclusie van de heer Horn betwist, op grond dat deze conclusie enerzijds niet tijdig is ingediend, nu een dergelijk verzoek niet bij het administratief beroep werd gedaan, en dat zij anderzijds te algemeen is om voorwerp van beroep te kunnen zijn.

B — Ten principale

Verzoekers menen dat de Commissie artikel 76 van het Statuut van de ambtenaren heeft geschonden door te weigeren compensatie te bieden voor het door de revaluatie van de Duitse mark veroorzaakte inkomensverlies.

Zij stellen dat zij door de wijziging in de pariteit van de Duitse mark inkomensverlies lijden en in zeer benarde omstandigheden zijn komen te verkeren, aangezien zij maandelijks bedragen naar Duitsland moeten overmaken zowel op grond van door hen aldaar aangegane vaste verbintenissen als op grond van familieverplichtingen.

Derhalve is de overheid verplicht compensatie te bieden voor het door deze ambtenaren geleden inkomensverlies. De Commissie heeft overigens de geldigheid van dit beginsel erkend door bijzondere bijstand te verlenen aan haar functionarissen die in 1969 werden getroffen door de devaluatie van het Britse pond en de Franse frank. Bovendien voorziet ook een „gentlemen's agreement" van de Raad van 27 september 1960 in de mogelijkheid van compenserende maatregelen voor de gemeenschapsambtenaren bij koerswijzigingen.

Voor zover de bepalingen van het Statuut en de bijlagen betreffende de emolumenten der ambtenaren niet met genoemd beginsel te rijmen zijn, moet volgens verzoekers artikel 76 van het Statuut worden toegepast. Zij zijn van mening dat in het onderhavige geval is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van deze bepalingen, nu zij door geheel buiten hun macht liggende oorzaken in zeer benarde omstandigheden zijn komen te verkeren. Weliswaar valt toepassing van artikel 76 in beginsel onder de discretionaire bevoegdheid van de gemeenschapsautoriteiten, maar in het onderhavige geval wordt de beoordelingsmarge in feite sterk beperkt, zowel op grond van het beginsel van de door de overheid aan haar ambtenaren verschuldigde bijstand als op grond van het verbod van iedere discriminatie tussen verschillende categorieën ambtenaren. Daaruit volgt dat artikel 76 in casu een subjectief recht ten behoeve van verzoekers schept, dat de Commissie heeft miskend door niet op hun klacht in te gaan.

Verweerster stelt dat op dit gebied geen maatregelen kunnen worden genomen zonder instemming van de Raad. Zowel bij de revaluatie van de gulden en de Duitse mark in 1961, als bij de revaluatie van de Duitse mark in 1969 had zij de Raad op grond van diens, door verzoekers aangehaalde, „verklaring van intentie" van 1960 verzocht compenserende maatregelen ten behoeve van de door deze pariteitswijzigingen getroffen ambtenaren te nemen. In 1961 had de Raad echter iedere compensatie geweigerd en na de meer recente revaluatie had hij in zijn zitting van 14 en 15 december 1970 besloten de beraadslagingen van de door de „gecoördineerde organisaties" ingestelde „coördinatie-commissie" af te wachten.

Verweerster betoogt dat de besluiten bij de devaluatie van het Engelse pond enerzijds en de Franse frank anderzijds betrekking hadden op een geheel ander vraagstuk dan hier aan de orde is. In die gevallen ging het niet om de algemene

toekenning van compensatie voor verliezen als gevolg van deze devaluaties, maar om de overmakingen naar het buitenland overeenkomstig artikel 17, lid 2, van bijlage VII van het Statuut door bepaalde ambtenaren die hun functie in Engeland en Frankrijk uitoefenden. De Commissie heeft dit vraagstuk aldus opgelost, dat deze overmakingen voortaan zouden geschieden op basis van een overeenkomstig gedeelte van de bezoldiging, uitgedrukt in Belgische franken, en dat bij de berekening niet meer — zoals voorheen — zou worden uitgegaan van de valuta van het land waar de ambtenaar zijn functie uitoefende en waar op grond van artikel 17, lid 1, van bijlage VII de bezoldiging in beginsel werd uitbetaald. Verweerster merkt op dat de betrokkenen door deze besluiten de negatieve werking van de devaluatie weliswaar niet ten volle behoefden te dragen, doch dat dit slechts een incidenteel gevolg was, dat beperkt bleef tot de overmakingen overeenkomstig artikel 17, lid 2, van bijlage VII.

Omtrent de rechtsgrondslag van verzoekers' vorderingen betoogt verweerster vooraf dat de auteurs van het Statuut een automatische toekenning van compensatie aan door pariteitswijzigingen getroffen ambtenaren welbewust hebben uitgesloten. Overigens is het argument dat verzoekers aan artikel 76 van het Statuut willen ontlenen, onvoldoende gegrond. Enerzijds doet deze bepaling namelijk geen subjectief recht op bepaalde uitkeringen ontstaan en kent het aan de bevoegde autoriteiten een discretionaire bevoegdheid toe. Anderzijds betreft het een uitzonderingsbepaling van sociale aard, waardoor zo algemene en in tijd onbegrensde maatregelen als de door verzoekers gevraagde, zijn uitgesloten.

Voor zover het daarentegen is voorgekomen dat de verliezen als gevolg van een revaluatie in enkele bijzondere gevallen tot „zeer benarde omstandigheden" hebben geleid, dan hebben verzoekers zulks volgens verweerster onvoldoende geadstrueerd. Inzake de bij de verzoekschriften gevoegde afrekeningen merkt verweerster op dat verzoekers slechts binnen de grenzen van de bedragen die op de voet van artikel 17, lid 2, van bijlage VII kunnen worden overgemaakt, en vóór de revaluatie konden profiteren van de officiële koers van 1 DM op 12,50 Bfr, waarvan zij in hun afrekeningen uitgaan. De voor hun overige verplichtingen benodigde deviezen moesten zij op de vrije markt kopen, waar de koers van de Duitse mark sedert eind 1968 soms veel hoger lag dan de officiële koers.

Ten slotte gaat verweerster in op enkele bijzondere gevallen waarin in casu zeer grote verliezen zijn gedeclareerd die te wijten zouden zijn aan de revaluatie en derhalve een eventuele toepassing van artikel 76 van het Statuut schijnen uit te sluiten.

In hun memorie van repliek geven *verzoekers* met name een toelichting op het aangevoerde beginsel van gelijkheid. Hiertoe merken zij op:

— dat enerzijds de Gemeenschappen aan een aantal functionarissen wel degelijk een tegemoetkoming hebben gegeven voor de nadelige gevolgen van de laatste revaluatie van de Duitse mark, door bij de uitbetaling van de bezoldiging (in het land van revaluatie) uit te gaan van de in 1965 geldende pariteiten (vgl. artikel 63, derde alinea, van het Statuut, gewijzigd bij verordening nr. 30/65/EEG, Publikatieblad van 24 maart 1965);

— dat anderzijds, zoals verweerster zelf in haar verweerschrift heeft opgemerkt, de ambtenaren die op het tijdstip van de devaluatie van het Engelse pond en de Franse frank in Engeland en in Frankrijk werkzaam waren, — dank zij een besluit van de Commissie — niet ten volle behoefden op te komen voor nadelige gevolgen van deze pariteitswijziging. De enkele verwijzing in het verweerschrift naar artikel 17, lid 2, van bijlage VII is niet voldoende om deze ongelijkheid van behandeling te motiveren, aangezien het Statuut in maatregelen en regelingen voor alle ambtenaren voorziet ter compensatie van de nadelen wegens verlies van koopkracht en koersschommelingen

(vgl. de artikelen 63, derde alinea, en 65 van het Statuut).

Voorts stellen verzoekers dat de Raad ten onrechte afgaat op het besluit van de genoemde „coördinatie-commissie", aangezien de positie van communautaire ambtenaren, die aanspraak kunnen maken op de in het Statuut verleende rechten, niet kan worden vergeleken met de veel minder gefundeerde positie van de functionarissen der „gecoördineerde organisaties".

Ten slotte betogen verzoekers dat zij in hun afrekeningen terecht zijn uitgegaan van de officiële koers van de Duitse mark, aangezien zij, zelfs afgezien van de hun in artikel 17, lid 2, van bijlage VII van het Statuut geboden bijzondere faciliteiten, evenals alle andere ambtenaren van de Gemeenschappen hun bankopdrachten niet op de vrije markt, maar via convertibele rekeningen laten uitvoeren, waarvan de wisselkoers hoogstens 1 % afwijkt van de officiële koers.

Bij de mondelinge behandeling hebben verzoekers met name betoogd dat artikel 76 van het Statuut in wezen een toepassing en concretisering van het in artikel 24 neergelegde beginsel van verplichte bijstand is. Deze bepaling zou alleen afzonderlijk zijn vermeld om de Commissie in staat te stellen de dienovereenkomstige uitgaven met de gewone begrotingsmiddelen te dekken. Verzoekers merken overigens op dat de Commissie in gevallen waarin ambtenaren, bij een zekere vertraging in de betaling van de uitkeringen bij vertrek, door de revaluatie van de Duitse mark verliezen dreigden te lijden, de berekeningen wel had aangepast zonder zich verplicht te voelen eerst de toestemming van de Raad te vragen.

Ten aanzien van het recht

1 Overwegende dat verzoekers bij op 16 november 1970 ingediende verzoekschriften het Hof hebben gevraagd vast te stellen dat de Commissie namens de Europese Gemeenschappen verplicht is compensatie te bieden voor de stijging der lasten, veroorzaakt doordat zij na de revaluatie van de Duitse mark in oktober 1969 een hoger bedrag in Belgische franken — in welke valuta hun bezoldiging wordt uitgedrukt en betaald — hebben moeten overmaken voor de door hen in Duitsland aangegane financiële verplichtingen;

dat zij hebben verzocht de Commissie bijgevolg te veroordelen hun wegens inkomensverlies de bedragen te betalen, die — blijkens een bij ieder verzoekschrift gevoegde afrekening — overeenkomen met de schade die zij als gevolg van genoemde revaluatie in het tijdvak van 15 november 1969 tot 15 november 1970 hebben geleden;

dat verzoeker W. Horn daarnaast verzoekt de Commissie te gelasten in het Statuut van de ambtenaren als algemene regel op te nemen dat de werkgever van de Europese ambtenaren de monetaire risico's heeft te dragen;

2 Overwegende dat het Hof van Justitie de gemeenschapsautoriteiten geen opdrachten heeft te geven;

dat deze aanvullende vordering derhalve niet-ontvankelijk moet worden verklaard;

3 Overwegende dat verzoekers hun stelling primair baseren op artikel 76 van het Statuut, waarin wordt bepaald dat aan een ambtenaar, gewezen ambtenaar of aan de rechtverkrijgenden van een overleden ambtenaar, die, inzonderheid ten gevolge van een ernstige of langdurige ziekte of door familieomstandigheden, in zeer benarde omstandigheden verkeren een schenking, een lening of een voorschot (kan) worden toegekend;

dat nu de moeilijkheden in casu met name voortvloeien uit familieverplichtingen van betrokkenen, zij zouden moeten worden geacht zeer benarde omstandigheden in de zin van artikel 76 op te leveren;

4 Overwegende dat artikel 76 de gemeenschapsautoriteiten geen bepaalde verplichting oplegt, doch hun de bevoegdheid wil geven ambtenaren en gewezen ambtenaren die in moeilijkheden verkeren, hulp te bieden;

dat deze bepaling een uitzondering vormt op het algemene beginsel dat alle ambtenaren dezelfde rechtspositie hebben en dat zij slechts algemeen en objectief geldende bijzondere vergoedingen kunnen ontvangen;

dat het bevoegde gezag derhalve de individuele omstandigheden van elk geval waarin het om toepassing van dit artikel wordt verzocht, afzonderlijk moet beoordelen alvorens zeer benarde omstandigheden te mogen aannemen;

dat de bepaling derhalve niet automatisch mag worden toegepast zodra zich bepaalde omstandigheden voordoen, zoals een ernstige of langdurige ziekte;

5 Overwegende dat de door verzoekers genoemde feiten in voorkomend geval weliswaar tot zeer benarde omstandigheden in de zin van artikel 76 van het Statuut kunnen leiden, doch dat het enkele feit dat zij na de revaluatie van de Duitse mark hogere bedragen hebben moeten betalen, ontoereikend is om zich op deze bepaling te kunnen beroepen;

dat de betrokken ambtenaren zich dus individueel tot de Commissie moeten wenden opdat zij kan beoordelen of — onder meer in verband met hun bezoldigingspeil — termen aanwezig zijn artikel 76 toe te passen, maar dat het feit dat zij door de revaluatie van de Duitse mark zijn benadeeld, op zichzelf de toepassing van dit artikel nog niet rechtvaardigt;

6 dat derhalve het middel, inhoudende schending van deze bepaling, moet worden verworpen;

7 Overwegende dat verzoekers voorts een beroep hebben gedaan op het beginsel van gelijke behandeling van de ambtenaren der Gemeenschappen;

8 Overwegende dat het aangevoerde beginsel echter in het kader van het Statuut in dier voege zijn neerslag heeft gevonden dat alle communautaire ambtenaren met dezelfde standplaats in gelijke valuta en volgens een uniforme

schaal worden uitbetaald, onverschillig hun nationaliteit en ongeacht het feit of zij hun bezoldiging in hun standplaats of elders besteden;

dat de bezoldiging zonder twijfel een wisselende koopkracht kan hebben naar gelang van de plaats van besteding;

dat deze verschillen hun oorsprong vinden in tal van, in die verschillende plaatsen optredende economische en sociale factoren, waarvan de pariteit van de nationale valuta er slechts één behoeft te zijn;

dat een automatische aanpassing aan pariteitswijzigingen van de valuta der Lid-Staten, als beoogd door verzoekers, tegenover andere ambtenaren, die bij het voldoen aan hun familieverplichtingen de gevolgen van andere, wellicht minder opvallende, doch even zwaarwegende schommelingen in de koopkracht hebben te dragen, een met het ingeroepen beginsel onverenigbaar voordeel van discriminerende aard vormt;

9 dat dit betoog derhalve niet kan slagen;

10 Overwegende dat de beroepen derhalve moeten worden verworpen;

Ten aanzien van de kosten

11 Overwegende dat volgens artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten van het geding wordt verwezen, doch dat ingevolge artikel 70 van genoemd Reglement de kosten, door de instellingen gemaakt in door personeelsleden der Gemeenschappen aanhangig gemaakte gedingen, te haren laste blijven;

dat verzoekers in het ongelijk zijn gesteld;

Gezien de processtukken;
Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;
Gehoord de pleidooien van partijen;
Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;
Gelet op de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen;
Gelet op het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, met name artikel 76;
Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Economische Gemeenschap;
Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste Kamer),

rechtdoende:

1. verwerpt de beroepen,

2. verstaat dat elk der partijen haar eigen kosten draagt.

Donner Monaco Mertens de Wilmars

Aldus uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zestien juni negentienhonderdeenenzeventig.

De President van de Eerste Kamer
A. M. Donner

De Griffier
A. Van Houtte

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL A. DUTHEILLET DE LAMOTHE VAN 5 MEI 1971[1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Vele Duitse ambtenaren van de Gemeenschappen, evenals tal van hun collega's van andere nationaliteiten, hebben financiële verplichtingen in de Bondsrepubliek Duitsland lopen.
Deels zijn dit familieverplichtingen (zoals studie van kinderen, ondersteuning van ouders of grootouders) en deels ook verbintenissen van vermogensrechtelijke aard: afbetaling voor een huis of flat, pensioenbijdragen.
Stellig hebben de revaluaties van de Duitse mark, met name die van 1969, voor al deze ambtenaren tot een verzwaring van deze financiële verplichtingen en in sommige gevallen zelfs tot zeer moeilijke omstandigheden geleid. Te oordelen naar bepaalde berichten zou dit probleem zich thans wellicht wederom voordoen.
De Commissie is zich bewust van de situatie en is bereid de mogelijkheid van steunmaatregelen in bijzonder pijnlijke gevallen welwillend te onderzoeken.
Een aantal der getroffen ambtenaren beoogt echter iets geheel anders.
Volgens hen zou de Gemeenschap compensatie moeten bieden voor hun zwaardere lasten, nu zij sinds de revaluatie van de Duitse mark hogere bedragen in Belgische franken — in welke valuta hun bezoldiging wordt uitgedrukt en betaald — moeten overmaken voor dezelfde verplichtingen in Duitse marken.
Toen de Commissie een dergelijke verplichting afwees, wendden dertien der betrokken ambtenaren, allen werkzaam te Luxemburg, zich tot het Hof met de onderhavige beroepen waarin zij ten principale concluderen dat het Uw Hove behage:

1. het door verzoekers ingeroepen recht te erkennen,

1 — Vertaald uit het Frans.