

zodat, wanneer zulks niet het geval is, de achterstallige salarissen, zodra zij na de vaststelling van bedoelde verordening zonder ongerechtvaardigde vertraging worden uitbetaald, niet vergezeld behoeven te gaan van moratoire interessen.

2. Uit artikel 65, lid 2, Ambtenarenstatuut volgt, dat de besluiten tot wijziging van de op de salarissen van toepassing zijnde aanpassingscoëfficiënten zonder ongerechtvaardigde vertraging moeten worden genomen. Iedere niet te verontschuldigen vertraging bij de vaststelling van de regeling moet derhalve als een dienstfout worden beschouwd. Voor de vraag of een vertraging ongerechtvaardigd is, moet er rekening mee worden gehouden, dat de instellingen dienen te beschikken over een redelijke termijn, afhankelijk

van de omstandigheden van het concrete geval en de ingewikkeldheid van het dossier, om hun voorstellen of besluiten uit te werken.

Wanneer een verordening tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënten wordt vastgesteld na een voorbereidingsprocedure van ongerechtvaardigde, excessieve duur, kan de toepassing met terugwerkende kracht van deze verordening niet de schade compenseren die de betrokkenen hebben geleden als gevolg van het verlies aan koopkracht van de met enige jaren vertraging uitbetaalde achterstallige salarissen. Een dergelijke schade als gevolg van een aan de administratie te verwijten vertraging geeft recht op compenserende interessen.

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)
26 februari 1992 *

In de gevoegde zaken T-17/89, T-21/89 en T-25/89,

A. **Brazzelli Lualdi e. a.**, (*omissis*),

C. **Bertolo e. a.**, (*omissis*),

H. **Alex e. a.**, (*omissis*),

* Procestaal: Italiaans.

ambtenaren en andere personeelsleden van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Marchesini, advocaat bij de Corte di Cassazione, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van E. Arendt, advocaat aldaar, Avenue Marie-Thérèse 4,

verzoekers,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, aanvankelijk vertegenwoordigd door S. Fabro, vervolgens door L. Gussetti en G. Berardis, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij R. Hayder, representant van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende de toekenning van moratoire en compenserende interessen ter vergoeding van de schade die verzoekers stellen te hebben geleden als gevolg van de vertraagde wijziging van de op hun bezoldigingen toepasselijke aanpassingscoëfficiënten na het vijfjaarlijks onderzoek van 1981,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Saggio, kamerpresident, Chr. Yeraris, C. P. Briët, D. Barrington en B. Vesterdorf, rechters,

griffier: B. Pastor, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 29 mei 1991,

het navolgende

Arrest

De aan de beroepen ten grondslag liggende feiten

- 1 Bij verzoekschriften neergelegd ter griffie van het Hof op 23 december 1986, 1 oktober 1987 en 10 februari 1988, hebben A. Brazzelli Lualdi, C. Bertolo en H. Alex en een aantal andere ambtenaren en andere personeelsleden van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, tewerkgesteld bij het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek te Ispra (Varese, Italië), na uitputting van de voorafgaande precontentieuze procedure beroep ingesteld, strekkende tot nietigverklaring van enkele van hun in 1986 en 1987 vastgestelde salarisafrekeningen, voor zover daarbij uitvoering is gegeven aan verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 3619/86 van de Raad van 26 november 1986 houdende correctie van de aanpassingscoëfficiënten welke in Denemarken, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Ierland, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk van toepassing zijn op de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen (PB 1986, L 336, blz. 1), alsmede tot de toekenning van moratoire en compenserende interessen ter vergoeding van de financiële schade die verzoekers stellen te hebben geleden door de huns inziens vertraagde wijziging van de op hun bezoldigingen toepasselijke aanpassingscoëfficiënten na het vijfjaarlijks onderzoek van 1981.

Aangezien de gemeenschapsregeling met betrekking tot de periodieke aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren ingewikkeld is, is het dienstig om de inhoud van de toepasselijke bepalingen in herinnering te brengen, alvorens de verschillende procedures die aan het betrokken vijfjaarlijks onderzoek vooraf zijn gegaan, te beschrijven.

Rechtskader van de zaak

- 2 De artikelen 64 en 65 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen (hierna: „het Statuut”) voorzien in periodieke aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren. Krachtens de artikelen 20 en 64 van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen, gelden deze bepalingen ook voor tijdelijke functionarissen en hulpfunctionarissen.

Bovengenoemde artikelen van het Statuut luiden, voor zover voor de beslechting van het onderhavige geschil van belang, als volgt:

„Artikel 64

Op de bezoldiging van de ambtenaar, uitgedrukt in Belgische franken, wordt, na aftrek van de verplichte inhoudingen genoemd in dit statuut of in de ter toepassing daarvan vastgestelde verordeningen, een aanpassingscoëfficiënt van meer dan, minder dan of gelijk aan 100% toegepast, naar gelang van de levensomstandigheden in de verschillende plaatsen van tewerkstelling.

(...)

Artikel 65

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

Bij dit onderzoek gaat de Raad na of het in het kader van de economische en sociale politiek van de Gemeenschappen aangewezen is de bezoldigingen aan te passen. Eventuele verhogingen van de salarissen van het overheidspersoneel en de behoefte tot aanwerving van personeel worden in het bijzonder in aanmerking genomen.

2. Bij aanzienlijke wijziging van de kosten van levensonderhoud beslist de Raad binnen een termijn van ten hoogste twee maanden, welke maatregelen tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënten dienen te worden getroffen en, zo nodig, of dit met terugwerkende kracht dient te geschieden.

3. (...)"

3 Met het oog op de praktische toepassing van deze regels heeft de Raad een aanpassingsmethode vastgesteld. Voor het tijdvak 1 juli 1981 tot en met 30 juni 1991 is deze methode nader geregeld in besluit 81/1061/Euratom, EGKS, EEG van de Raad van 15 december 1981 tot wijziging van de methode voor de aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Gemeenschappen (PB 1981, L 386, blz. 6, hierna: „het besluit van 1981"). Volgens dit besluit worden de aanpassingscoëfficiënten voor de standplaatsen in andere lan-

den dan België en Luxemburg periodiek aangepast aan de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud in de verschillende Lid-Statens (bijlage bij het besluit, punt II, 4, sub c, laatste streepje). Uit het besluit blijkt, dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de jaarlijkse en de vijfjaarlijkse aanpassingen. Volgens deze regels verricht de Raad jaarlijks aanpassingen op grond van voorstellen van de Commissie, die zijn gebaseerd op gegevens van de nationale diensten voor de statistiek. Die gegevens weerspiegelen het consumptiepatroon van de bevolking in het algemeen en de prijzen in de hoofdsteden van de Lid-Statens. Aangezien deze methode soms evenwel tot een vertekening van de werkelijke levensomstandigheden van de Europese ambtenaren in hun standplaatsen leidt, bepaalt het besluit, dat de Commissie om de vijf jaar een onderzoek instelt naar het consumptiepatroon van de Europese ambtenaren en naar de prijzen die zij betalen ten einde, zoals artikel 64 van het Statuut vereist, „de levensomstandigheden in de verschillende plaatsen van tewerkstelling” te bepalen (bijlage, punt II, 1.1, tweede alinea). Op basis van een voorstel van de Commissie, dat steunt op de resultaten van die onderzoeken, gaat de Raad vervolgens over tot de eventuele vijfjaarlijkse wijziging van de aanpassingscoëfficiënten.

De aan deze beroepen voorafgegane administratieve, wetgevings en gerechtelijke procedures

- 4 Toen de Raad op 26 november 1986 verordening nr. 3619/86 vaststelde, week hij op twee punten af van het voorstel dat hem overeenkomstig de hiérvóór (r. o. 3) beschreven procedure door de Commissie was voorgelegd. De Commissie stelde op 15 januari 1987 bij het Hof van Justitie beroep in tegen de Raad, strekkende tot nietigverklaring van bovengenoemde verordening (zaak 7/87).
- 5 De voorgeschiedenis van het geding en meer in het bijzonder de administratieve procedure die tot de vaststelling van genoemde verordening had geleid, zijn in het rapport ter terechtzitting van de rechter-rapporteur samengevat als volgt (zie arrest Hof van 28 juni 1988, zaak 7/87, Commissie/Raad, Jurispr. 1988, blz. 3401):
 - „a) Met het oog op de toetsing van de aanpassingscoëfficiënten aan het einde van het tijdvak van 1 januari 1976 tot 31 december 1980 verrichtte de Commissie in 1980 en 1981 onderzoeken. Deze onderzoeken hadden voor alle elementen behalve het element ‚huisvesting’ betrekking op de prijzen die in het hoofdsteden golden voor goederen en diensten die het consumptiepatroon van de Europese ambtenaren weerspiegelen. Omdat er geen gegevens beschikbaar waren

over de huren die de Europese ambtenaren in de hoofdsteden betaalden, is het element 'huisvesting' berekend aan de hand van de gemiddelde huren die in de gehele Lid-Staat door de bevolking in het algemeen werden betaald. Bij eerdere onderzoeken was men ook al op deze manier tewerkgegaan.

- b) Op 17 juli 1984, dat wil zeggen drie en een half jaar na afloop van de periode van vijf jaar waarop het onderzoek betrekking had, deed de Commissie aan de Raad een voorstel toekomen tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënten.
- c) In de considerans van dit voorstel zette zij uiteen, dat de cijfers die uit de onderzoeken naar voren kwamen, haars inziens een gebrekkig beeld gaven van de werkelijke ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud voor de Europese ambtenaren, en dat dit vooral te wijten was aan de methode die bij de berekening van het element 'huisvesting' was gehanteerd. De twijfel van de Commissie werd ingegeven door het feit dat de verkregen resultaten voor verschillende Lid-Statens sterk afweken van de resultaten waartoe men zou zijn gekomen, indien men het element 'huisvesting' buiten beschouwing had gelaten of niet was uitgegaan van huren maar van bouwkosten.
- d) Maar gezien het belang van het element 'huisvesting' in het consumptiepatroon van de Europese ambtenaren (tweintig procent van de uitgaven) kon de Commissie dit element haars inziens niet buiten beschouwing laten.
- e) Zij besloot daarom uit te gaan van de cijfers die men verkreeg, indien men de gemiddelde huren voor de gehele bevolking in de verschillende Lid-Statens in aanmerking nam, ondanks het feit dat deze gegevens niet erg adequaat waren. Omdat de aldus verkregen resultaten noodzakelijkerwijs gebrekkig waren, stelde zij de Raad voor om enkel die aanpassingscoëfficiënten te verhogen of te verlagen die meer dan 2,5 % waren gewijzigd.
- f) De Raad aanvaardde het voorstel van de Commissie niet. Zijns inziens strookte de invoering van een drempel voor de aanpassing niet met artikel 64 van het Statuut, omdat volgens dat artikel zelfs met de kleinste wijziging van de levensomstandigheden in opgaande of neergaande richting rekening moet worden gehouden.
- g) Daarop besloot de Commissie een onderzoek in te stellen naar de huren die de Europese ambtenaren in de hoofdsteden voor een gemiddelde woning be-

taalden. Daartoe hield zij eind 1984, begin 1985 een enquête onder make-larskantoren. Uit de aldus verkregen gegevens voor 1984 en 1985 extrapo-leerde zij de huren die op 1 januari 1981 in de hoofdsteden werden gevraagd. Hiertoe verlaagde zij de bedragen die overeenkwamen met de in 1984 en 1985 geldende huren met inachtneming van de ontwikkeling van de prijsindex voor huren sinds 1 januari 1981.

- h) Volgens de Commissie kwamen de aldus berekende aanpassingscoëfficiënten redelijk overeen met de coëfficiënten die men verkreeg, indien men het ele-ment ‚huisvesting’ geheel buiten beschouwing liet of de huren verving door bouwkosten.
- i) Daarom diende zij op 23 december 1985 een nieuw voorstel bij de Raad in, dat rekening hield met de resultaten van de huurenquête en als datum van inwerkingtreding 1 januari 1981 noemde.
- j) Op 26 november 1986, dat wil zeggen bijna zes jaar na afloop van de periode van vijf jaar waarop het onderzoek betrekking had, stelde de Raad de ge-wraakte verordening vast. Deze wijkt op twee punten van het voorstel van de Commissie af.
- k) In de eerste plaats houdt de Raad als datum van inwerkingtreding van de nieuwe aanpassingscoëfficiënten niet 1 januari 1981, maar 1 juli 1986 aan. Hij rechtvaardigt dit met de overweging, ‚dat het (...) gezien de indienings-data van het oorspronkelijke en het gewijzigde voorstel en de problemen die zich hebben voorgedaan met betrekking tot de juiste berekening van het ele-ment huur, niet meer mogelijk is met voldoende nauwkeurigheid vast te stellen hoe de situatie op 1 januari 1981 was; dat derhalve de eerste gepaste datum na indiening van het gewijzigde voorstel moet worden gekozen, namelijk 1 juli 1986’.
- l) Blijkens het rapport dat de werkgroep Statuut van de Raad op 30 juni 1986 aan het Comité van Permanente Vertegenwoordigers heeft overgelegd, vindt de keuze van de datum 1 juli 1986 haar verklaring in het feit, dat het besluit van 1981 op 1 juli 1981 in werking is getreden en dat het voorziet in een vijfjaarlijks onderzoek van de aanpassingscoëfficiënten. De eerste periode van vijf jaar, als bedoeld in het besluit van 1981, was dus op 1 juli 1986 verstren-ken. Deze uitleg komt echter niet in de gewraakte verordening voor.

m) In de tweede plaats verwerpt de Raad de resultaten van de huurenquête, „in het bijzonder omdat zij geen betrekking had op een representatieve deelverzameling van woningen”; hij stelde „dat deze enquête bovendien overeenkomstig punt II, 1.1, tweede alinea, van de bijlage bij Besluit 81/1061/Euratom, EGKS, EEG in overleg met de nationale diensten voor de statistiek had moeten plaatsvinden”. „In afwachting van een studie van de Commissie over de mogelijkheid om de te gebruiken methode te verbeteren” acht de Raad het daarom „dienstig (...) de eerdere methode waarbij werd uitgegaan van nationale gemiddelde huren op grond van gegevens van de nationale boekhouding, te handhaven’.”

- 6 In de procedure in zaak 7/87 (Commissie/Raad, reeds aangehaald) heeft het Hof de Commissie verzocht om twee vragen te beantwoorden:

De eerste vraag aan de Commissie luidde als volgt:

„Waarom is het eerste voorstel tot correctie van de aanpassingscoëfficiënten op grond van de situatie op 1 januari 1981 pas op 17 juli 1984 bij de Raad ingediend ?”

In haar antwoord verklaarde de Commissie, dat de resultaten van de onderzoeken die haar diensten in 1980 en 1981 hadden verricht, in januari 1982 bekend waren, wat een normale termijn is voor het doorgeven en beoordelen van resultaten. De personeelsvertegenwoordigers achtten de cijfers voor de ontwikkeling van het element „huur” absurd omdat zij niet strookten met de algemene prijsontwikkeling. Pas na een lange reeks vergaderingen met de personeelsvertegenwoordigers kon overeenstemming worden bereikt over de cijfers die de Commissie uiteindelijk in haar eerste voorstel heeft aangehouden.

De tweede vraag aan de Commissie luidde als volgt:

„Dringt de datum 1 januari 1981 zich op als datum voor de inwerkingtreding van de nieuwe aanpassingscoëfficiënten, ondanks het feit dat het besluit van de Raad van 15 december 1981 op die datum nog niet van kracht was en dat de destijds geldende methode (besluit van 26 juni 1976) niet van een vijfjaarlijkse, maar louter van een ‚periodieke’ herziening sprak ?”

De Commissie antwoordde, dat de methode die vóór de vaststelling van het besluit van 1981 van kracht was, inderdaad enkel in een „periodieke” herziening voorzag, maar dat deze herziening in de praktijk om de vijf jaar plaatsvond. Het besluit van 1981 heeft dus enkel een praktijk gesanctioneerd, waarvan de Raad het dwingende karakter zelf in zijn memories erkent.

- 7 In zijn arrest van 28 juni 1988 (zaak 7/87, reeds aangehaald) verklaarde het Hof verordening nr. 3619/86 van de Raad nietig wegens strijdigheid met artikel 64 van het Statuut, op grond dat in deze verordening
- a) aanpassingscoëfficiënten waren vastgesteld die voor het element „huisvesting” waren berekend aan de hand van de algemene huisvestingskosten van de gehele bevolking in de betrokken Lid-Staat, en niet aan de hand van de kosten die alleen de Europese ambtenaren voor hun huisvesting dragen;
- en
- b) als datum van inwerkingtreding van de nieuwe aanpassingscoëfficiënten 1 juli 1986 was gekozen in plaats van 1 januari 1981, de datum waarop het onderzoek betrekking had.
- 8 Ter uitvoering van dit arrest stelde de Raad, op het voorstel van de Commissie van 5 juli 1988, verordening (EGKS, EEG, Euratom) nr. 3294/88 van 24 oktober 1988 vast tot rectificatie met ingang van 1 januari 1981 van de aanpassingscoëfficiënten welke onder meer in Italië van toepassing zijn op de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen (PB 1988, L 293, blz. 1). Bij verordening (EGKS, EEG, Euratom) nr. 3295/88, van dezelfde datum, wijzigde de Raad met ingang van 1 januari 1986 ook de aanpassingscoëfficiënten die in het kader van de volgende vijfjaarlijkse periode van toepassing waren (PB 1988, L 293, blz. 5).
- 9 Nadat de Raad deze beide verordeningen had vastgesteld, ging de Commissie in november 1988 over tot de berekening en de betaling van de op grond daarvan

verschuldigde achterstallige bedragen. In het kader van een minnelijke schikking in een reeks soortgelijke zaken, was de Commissie bereid om de ambtenaren moratoire interessen toe te kennen voor de periode van december 1986 tot de datum waarop de achterstallige bedragen werden betaald, maar enkel met betrekking tot de achterstallige bedragen die verschuldigd waren uit hoofde van verordening nr. 3294/88 en voortvloeiden uit het in 1981 verrichte vijfjaarlijks onderzoek.

- 10 Op de terechtzitting in de onderhavige zaken hebben verzoekers een beknopt overzicht overgelegd, met name van het verloop van de administratieve en wetgevingsprocedures die hebben geleid tot de vaststelling van de verordeningen waarbij de aanpassingscoëfficiënten ten gevolge op de in 1976 en 1981 verrichte vijfjaarlijkse onderzoeken werden gewijzigd, alsmede van de gerechtelijke procedures die over deze verordeningen zijn of worden gevoerd. Wat het onderzoek van 1976 betreft, blijkt hieruit dat tussen de datum waarop de betrokken verordening [verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 3681/83 van de Raad van 19 december 1983; PB 1983, L 368, blz. 1] werd vastgesteld en de datum waarop zij in werking trad (1 januari 1976), zeven jaar en elf maanden waren verlopen. Gedurende die periode was de koopkracht van de Italiaanse lire met 30,1% gedaald. Dienaangaande hebben verzoekers eraan herinnerd, dat het Hof de verzoeken van een aantal ambtenaren om toekenning van moratoire interessen heeft toegewezen, en wel op de voet van 6% „s jaars vanaf de datum van hun administratieve klacht, maar dat het hun verzoeken om toekenning van compenserende interessen daarentegen niet-ontvankelijk heeft verklaard (arresten van 15 januari 1985, zaak 158/79, Roumengous Carpentier, Jurispr. 1985, blz. 39; gevoegde zaken 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79, 660/79 en 543/79, Amesz e. a., Jurispr. 1985, blz. 55; zaak 737/79, Battaglia, Jurispr. 1985, blz. 71). Wat het onderzoek van 1981 betreft, blijkt uit bovengenoemd overzicht, dat tussen de datum waarop de betrokken verordening werd vastgesteld (24 oktober 1988) en de datum waarop deze in werking trad, zeven jaar en negen maanden zijn verlopen, gedurende welke tijd de koopkracht van de Italiaanse lire met 48,5% is gedaald. Het onderhavige geschil heeft betrekking op dit tijdvak.

- 11 Ter terechtzitting heeft verweerster een beknopt overzicht neergelegd waarin de gang van zaken rond het vijfjaarlijks onderzoek van 1981 wordt weergegeven als volgt:

18 januari 1982

het directoraat-generaal Personeelszaken en algemeen beheer ontvangt de documenten van het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen (hierna: „Eurostat”)

- 10 februari 1982 informele technische vergadering van de vak- en beroepsorganisaties (hierna: „OSP”) met Eurostat
- 23 februari 1982 officiële toezending van de resultaten van het vijfjaarlijks onderzoek aan de OSP
- 16 maart 1982 informele technische vergadering OSP — Eurostat
- 18 juni 1982 technisch overleg
- 7 juli 1982 werkvergadering
- 15 oktober 1982 technisch overleg — vorming van een paritaire werkgroep onder voorzitterschap van Eurostat (bijeen te komen begin 1983 omdat de voorzitter niet beschikbaar was) — afwachting van de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak betreffende de aanpassingscoëfficiënt voor Varese
- 8 februari 1983 technisch overleg (vijfjaarlijks onderzoek en arrest van het Hof van 15 december 1982) — vorming van een beperkte paritaire werkgroep ten einde het rapport van Eurostat te onderzoeken en een voorstel aan de Raad te formuleren
- 15 maart 1983 vergadering van de groep
- 6 oktober 1983 technisch overleg — aanpassingscoëfficiënt Varese
- 6 april 1984 technisch overleg — overeenstemming over een voorstel aan de Raad tot wijziging van aanpassingscoëfficiënten voor Denemarken, Duitsland, Ierland en het Verenigd Koninkrijk
- 26 juli 1984 toezending van het voorstel aan de Raad

- 12 november 1984 negatief advies van de juridische dienst van de Raad
- 13 november 1984 technisch overleg — besluit om ad hoc-onderzoeken betreffende de kosten van huisvesting in te stellen
- 1985 vergelijkend onderzoek door Eurostat naar de kosten van huisvesting in de hoofdsteden
- 23 december 1985 toezending aan de Raad van het voorstel tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënten voor Denemarken, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Ierland, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

Het procesverloop voor het Hof en voor het Gerecht

- 12 Reeds bij de instelling van de beroepen is de behandeling van de onderhavige zaken geschorst in afwachting van de uitspraak van het arrest van het Hof in zaak 7/87 (Commissie/Raad, reeds aangehaald).
- 13 Aangezien verordening nr. 3294/88, die de Raad ter uitvoering van het arrest van het Hof heeft vastgesteld, aan een gedeelte van verzoekers' vorderingen tegemoet komt, hebben verzoekers afstand gedaan van hun conclusies strekkende tot nietigverklaring van enkele van hun salarisafrekeningen.
- 14 De schriftelijke procedure heeft geheel plaatsgevonden voor het Hof. Dit heeft de zaken bij beschikkingen van 15 november 1989 krachtens het besluit van de Raad van 24 oktober 1988 tot instelling van een Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen naar het Gerecht verwezen.
- 15 Bij beschikking van 2 april 1990 heeft het Gerecht besloten de zaken voor de mondelinge behandeling en het arrest te voegen.

- 16 Op voorstel van de Derde kamer, tot de kennisneming waarvan de zaken behoorden, heeft het Gerecht op 6 december 1990 besloten de zaak naar een kamer met vijf rechters te verwijzen en ze aan de Tweede kamer toe te wijzen.
- 17 Het Gerecht heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.
- 18 Partijen zijn ter terechtzitting van 29 mei 1991 in hun pleidooien gehoord. Na afloop hiervan heeft de President de mondelinge behandeling voor gesloten verklaard.

Conclusies van partijen

- 19 Verzoekers concluderen dat het het Gerecht behage, de Commissie te veroordelen tot:
- a) vergoeding van de schade die zij hebben geleden als gevolg van het verlies aan koopkracht van de achterstallige salarissen die hun op grond van verordening nr. 3294/88 zijn betaald;
 - b) betaling van moratoire interessen vanaf de datum waarop genoemde achterstallige bedragen zijn vervallen tot de datum van daadwerkelijke betaling;
 - c) vergoeding van de kosten.

De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

- a) de beroepen te verwerpen;
- b) kosten rechtens.

Ten gronde

De moratoire interessen

- 20 Tot staving van hun verzoek om betaling van moratoire interessen voeren verzoekers één middel aan, dat is ontleend aan de ongerechtvaardigde vertraging waarmee de Commissie de hun verschuldigde achterstallige salarisbedragen heeft betaald.
- 21 Ter ondersteuning van dit middel stellen verzoekers, dat de achterstallige bedragen hun in 1981 en niet in november 1988 hadden moeten worden betaald en dat de Commissie deze bedragen gedurende een periode van meer dan zeven jaar heeft achtergehouden, waardoor zij een aanzienlijk voordeel behaalde. Volgens hen kan de billijkheid tussen partijen slecht worden gewaarborgd indien de Commissie wordt verplicht interessen te betalen vanaf de datum waarop de hoofdsom opeisbaar was tot de datum van betaling. In dit verband beroepen zij zich op het arrest van het Hof van 27 april 1989 (zaak 271/87, Fedeli, Jurispr. 1989, blz. 993) waarin het Hof de verzoekster moratoire interessen heeft toegekend „ten einde de betrokkene in de situatie terug te brengen waarin zij wettig had moeten verkeren”. Bovendien betogen zij, dat de feiten waarover het Hof had te oordelen in de zaak Delhez (arrest van 30 september 1986, zaak 264/83, Jurispr. 1986, blz. 2749) en in vijf andere parallelle zaken, totaal anders lagen dan in de onderhavige zaken. De vertraging waarmee hun achterstallige salarissen zijn betaald bereikt het record van zeven jaar. In casu doen zich opnieuw, maar dan in ernstiger vorm, de voornaamste elementen voor van de zaak Roumengous en bovengenoemde parallelle zaken, waarin het Hof de verzoekers moratoire interessen heeft toegekend over het bedrag van hun achterstallige salarissen, te rekenen vanaf een datum vóór de vaststelling door de Raad van de betrokken verordening.
- 22 De Commissie stelt dat volgens de rechtspraak van het Hof moratoire interessen over achterstallige salarissen eerst verschuldigd kunnen zijn vanaf het moment waarop het bedrag van deze achterstallen vaststaat en opeisbaar is. In casu was zulks eerst het geval vanaf de inwerkingtreding van verordening nr. 3294/88 van de Raad van 24 oktober 1988. Vanaf deze datum heeft zij de krachtens deze verordening verschuldigde bedragen terstond uitbetaald en er is dus harerzijds geen sprake van vertraging geweest. Bovendien heeft de Raad zich onverwijld naar het arrest van het Hof van 28 juni 1988 gevoegd door de zojuist genoemde verordening vast te stellen. Zich beroepend op het arrest Delhez (reeds aangehaald) con-

cludeert de Commissie, dat in casu niet is voldaan aan de voorwaarden voor toekenning van moratoire interessen. Wat het arrest Fedeli (reeds aangehaald) betreft, is de Commissie van oordeel dat de in dit arrest gegeven oplossing berust op het feit, dat de betrokken instelling een dienstfout ten opzichte van de verzoekende ambtenaar had begaan.

- 23 Het Gerecht stelt in de eerste plaats vast, dat vóór 24 oktober 1988, de datum waarop de Raad verordening nr. 3294/88 vaststelde, geen enkele gemeenschapsinstelling wist of de geldende aanpassingscoëfficiënten zouden worden gewijzigd en, zo ja, welke nieuwe coëfficiënten zouden gaan gelden. Vóór die datum hadden verzoekers derhalve geen verworven recht op betaling van achterstallig salaris, evenmin als de gemeenschapsinstellingen verplicht waren of de mogelijkheid hadden, dergelijke achterstallen te betalen. Onder die omstandigheden kon er tot die datum geen sprake zijn van de verdraagde vereffening van een opeisbare schuld.
- 24 Deze gedachtengang vindt steun in het arrest van het Hof van 30 september 1986 (zaak 174/83, Ammann e. a., Jurispr. 1983, blz. 2647). In dit arrest oordeelde het Hof in voltallige zitting, dat een verplichting om moratoire interessen te betalen, slechts denkbaar is wanneer het bedrag van de hoofdvordering vaststaat althans op grond van vaststaande objectieve gegevens kan worden bepaald. Het Hof overwoog, dat de op grond van artikel 65 Ambtenarenstatuut aan de Raad toekomende bevoegdheid om de bezoldigingen en pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden aan te passen en om de hierop van toepassing zijnde aanpassingscoëfficiënten vast te stellen, een zekere discretionaire bevoegdheid inhoudt, en dat dus over de hoogte van die aanpassingen en coëfficiënten geen enkele zekerheid bestaat zolang de Raad die bevoegdheid niet heeft uitgeoefend en de desbetreffende verordening niet heeft vastgesteld. In een eerder arrest, zo vervolgde het Hof (in casu het arrest van 6 oktober 1982, zaak 59/81, Commissie/Raad, Jurispr. 1982, blz. 3329), waarin een eerste onwettige verordening van de Raad nietig was verklaard, had het weliswaar beslist, dat de Raad bij de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid met bepaalde factoren rekening moest houden, maar had het noch de bedragen bepaald die ingevolge artikel 65 Ambtenarenstatuut daadwerkelijk aan de ambtenaren en andere personeelsleden verschuldigd waren, noch de objectieve factoren aangewezen aan de hand waarvan die bedragen met voldoende nauwkeurigheid konden worden vastgesteld.

- 25 Aangaande het door verzoekers aangevoerde arrest van het Hof van 27 april 1989 (Fedeli, reeds aangehaald) moet daarentegen worden opgemerkt, dat in die zaak, anders dan in de onderhavige zaken, het bedrag van de hoofdsom vaststond en als zodanig niet kon worden betwist.
- 26 In de tweede plaats constateert het Gerecht, dat de Commissie, nadat de Raad op 24 oktober 1988 verordening nr. 3294/88 had vastgesteld, in november 1988 is overgegaan tot de berekening en betaling van de uit hoofde van deze verordening verschuldigde achterstallen. De Commissie heeft zich dus vanaf het moment waarop vaststond dat die achterstallen moesten worden betaald en het bedrag ervan was bepaald, met zorg van haar betalingsverplichting gekweten. In dit opzicht kan haar dus geen enkele vertraging worden tegengeworpen.
- 27 Hieruit volgt, dat de verzoeken om betaling van moratoire interessen moeten worden afgewezen.

De schade voortvloeiend uit het verlies aan koopkracht

- 28 Voor hun vordering dienaangaande voeren verzoekers twee middelen aan, het ene ontleend aan schending van de artikelen 64 en 65 van het Statuut, en het andere aan onjuiste uitvoering van het arrest van het Hof in zaak 7/87 (Commissie/Raad, reeds aangehaald).
- 29 Wat het eerste middel betreft, betogen verzoekers, dat het Statuut, met name de artikelen 64 en 65, lid 2, de gelijkwaardigheid van de bezoldigingen van het personeel van de instellingen in termen van reële waarde waarborgt, en dat de Commissie, door niet meer dan het numerieke bedrag voortvloeiend uit de berekening van de achterstallige salarissen te betalen, de artikelen 64 en 65 van het Statuut heeft geschonden, daar enkel de nominale waarde van de achterstallen is betaald. Daardoor kan de gelijkwaardigheid van de bezoldigingen in termen van koopkracht niet worden verzekerd.

- 30 Tot staving van hun bewering stellen verzoekers, aan de hand van een berekening uitgevoerd op basis van door Eurostat berekende indexcijfers, dat 100 000 LIT betaald in januari 1981 dezelfde waarde vertegenwoordigen als 201 180 LIT betaald in november 1988 (de datum waarop de achterstallen zijn betaald) dan wel — andersom — dat 100 000 LIT betaald in november 1988 neerkomen op slechts 48 500 LIT betaald januari 1981. De achterstallen die in 1981 aan verzoekers hadden moeten worden betaald, maar pas in november 1988 zijn betaald, hebben derhalve een gedeelte van de reële waarde verloren die zij in 1981 hadden; daardoor hebben zij schade geleden die alle overige ambtenaren niet hebben ondervonden, hetgeen ongelijke behandeling oplevert.
- 31 Volgens verzoekers gaat het hier om de periode waarin de waardevermindering van de lire haar hoogtepunt heeft bereikt, waardoor de nationale autoriteiten zich genoodzaakt zagen om voor de salarissen en schuldvorderingen in Italiaanse valuta bepaalde speciale indexen vast te stellen.
- 32 Voor het middel dat de Commissie geen juiste uitvoering heeft gegeven aan het arrest van het Hof van 28 juni 1988, zoeken verzoekers met name steun bij rechts-overweging 25 van het arrest, waarin het Hof verklaart dat de nieuwe aanpassingscoëfficiënten terugwerkende kracht moeten hebben om te verhinderen dat „verschillen in de koopkracht van de ambtenaren, die zijn geconstateerd voor periodes die zich over enkele jaren kunnen uitstrekken, nooit worden opgeheven, hetgeen onverenigbaar zou zijn met het beginsel van gelijke behandeling.”
- 33 Volgens verzoekers wordt het statutaire beginsel dat de koopkracht van de bezoldigingen van de ambtenaren behouden moet blijven en dat de gelijkwaardigheid van die bezoldigingen moet worden gegarandeerd, slechts geëerbiedigd, wanneer iedere vermindering van de koopkracht wordt gecompenseerd, wat in casu niet is gebeurd. Daarmee heeft de Commissie een dienstfout begaan.
- 34 De Commissie stelt, dat aangezien de nieuwe aanpassingscoëfficiënten worden toegepast met terugwerkende kracht, waarbij rekening wordt gehouden met de geldontwaarding, alle met deze situatie verband houdende problemen worden geregeld en de eventueel hieruit voortvloeiende schade in aanmerking wordt genomen. Daarmee is in casu artikel 64 van het Statuut in acht genomen en het arrest van het Hof van 28 juni 1988 correct uitgevoerd. Dat pas op 26 november 1986

een eerste verordening is vastgesteld, was het gevolg van een reeks abnormale omstandigheden, waarvoor zij geen enkele verantwoordelijkheid draagt.

35 Aangaande de door verzoekers gevorderde toekenning van compenserende interessen ter vergoeding van de schade die zij stellen te hebben geleden door ten gevolge van het verlies aan koopkracht van de achterstallige salarissen die hen uit hoofde van verordening nr. 3294/88 zijn betaald, wijst het Gerecht er allereerst op, dat „een uit de dienstbetrekking voorkomend schadegeeding tussen een ambtenaar en de instelling waarbij hij in dienst was (...) binnen het kader van artikel 179 EEG-Verdrag en de artikelen 90 en 91 van het Statuut ligt” (arrest Hof van 22 oktober 1975, zaak 9/75, Meyer-Burckhardt, Jurispr. 1975, blz. 1171). Ingevolge vaste rechtspraak kunnen verzoekers slechts aanspraak maken op toekenning van compenserende interessen, indien zij aantonen dat de instelling een dienstfout heeft begaan, dat er inderdaad een vaststaande en meetbare schade is ontstaan en dat een oorzakelijk verband bestaat tussen de dienstfout en de gestelde schade (arrest Gerecht van 13 december 1990, zaak T-20/89, Moritz, Jurispr. 1990, blz. II-769).

36 Het Gerecht herinnert eraan, dat het besluit van de Raad van 1981 weliswaar geen termijn stelt waarbinnen de hierin voorziene vijfjaarlijkse aanpassing dient plaats te vinden, maar dat artikel 65, lid 2, van het Statuut, dat voorziet in een maximumtermijn van twee maanden waarbinnen maatregelen tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënten dienen te worden getroffen, moet worden uitgelegd als de uitdrukking van een algemeen beginsel volgens hetwelk de besluiten op dit gebied zonder ongerechtvaardigde vertraging moeten worden genomen. Iedere niet te verontschuldigen vertraging bij de vaststelling van de regeling die als rechtsgrondslag dient voor de aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren en andere personeelsleden, moet derhalve als een dienstfout worden beschouwd.

37 Voor de vraag wanneer er sprake is van vertraging en of deze ongerechtvaardigd is, moet er rekening mee worden gehouden dat de instellingen dienen te beschikken over een redelijke termijn, afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval en de ingewikkeldheid van het dossier, om hun voorstellen of besluiten uit te werken. Bijgevolg is het niet mogelijk om algemeen een termijn te stellen waarbinnen een regeling als de onderhavige moet worden vastgesteld.

- 38 In casu had de rechtsgrondslag voor de vijfjaarlijkse aanpassing uiterlijk in 1986 moeten zijn gelegd, aangezien de Raad toen over alle elementen beschikte die noodzakelijk waren om een verordening vast te stellen die in overeenstemming was met de vereisten van het Statuut.
- 39 Het Gerecht is evenwel van oordeel, dat ook al had de Raad een dergelijke verordening reeds in 1986 vastgesteld, zulks nog niet zou wegnemen dat de procedure die tot de verschillende voorstellen van de Commissie had geleid, reeds buitensporig lang was geweest. Deze vertraging kan weliswaar gedeeltelijk worden verklaard door de talrijke concertaties tussen de diensten van de Commissie en de vak- en beroepsorganisaties, alsook door de ingewikkeldheid van het dossier, maar is ook te wijten aan het optreden van de Raad. Een onderzoek naar de omstandigheden rond de vaststelling van de onderhavige regeling — met name het feit dat de Commissie reeds in 1982 over de relevante documenten van Eurostat beschikte en het feit dat sommige voorbereidende vergaderingen met grote tussenpozen zijn gehouden, waardoor deze fase van de procedure alleen maar langer heeft geduurd — toont aan dat deze regeling in werkelijkheid reeds in januari 1984 had kunnen — en derhalve moeten — worden vastgesteld. Dat eerst in oktober 1988, na een voorbereidingsfase van ongerechtvaardigde, excessieve duur, een geldige verordening tot stand kwam, moet derhalve als een dienstfout worden aangemerkt.
- 40 Naar het oordeel van het Gerecht staat vast, dat verzoekers door deze verwijtbare vertraging schade hebben geleden, bestaande in het verlies aan koopkracht van de achterstallige salarissen waarvan de betaling in de loop van het eerste kwartaal van 1984 hadden moeten plaatsvinden, maar die pas enkele jaren later zijn betaald. In dit verband moet worden opgemerkt dat, behoudens bijzondere omstandigheden, onmogelijk kan worden bepaald hoe verzoekers de hun achterstallige salarissen zouden hebben besteed indien deze hun op tijd waren betaald. In de onderhavige zaken evenwel behoeft niet het bewijs te worden geleverd van individuele verliezen, maar moet worden nagegaan of zich feiten hebben voorgedaan die aan de hand van nauwkeurige en algemeen bekendgemaakte gegevens kunnen worden aangetoond. Door statistieken over te leggen die pertinent zijn en door verweerster niet worden betwist, hebben verzoekers rechtens genoegzaam bewezen, dat de koopkracht van hun achterstallige salarissen in de betrokken periode is vermindert.

- 41 De stelling van de Commissie, dat de bij verordening nr. 3294/88 ingevoerde nieuwe aanpassingscoëfficiënten, die toepasselijk waren met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1981, rekening hielden met de uit die verminderde koopkracht eventueel voortvloeiende schade, kan daarentegen niet worden aanvaard, omdat zij eraan voorbijgaat dat verzoekers, met enkele jaren vertraging, slechts de nominale waarde van de hun verschuldigde achterstallige salarissen hebben ontvangen.
- 42 Uit het voorgaande volgt, dat de verzoeken om toekenning van compenserende interessen moeten worden toegewezen voor zover zij betrekking hebben op de periode ingaande op 1 januari 1984. Partijen moeten in de gelegenheid worden gesteld om eenstemmig, op basis van de officiële statistieken van de Gemeenschap, het aan verzoekers te betalen bedrag precies te bepalen; bij gebreke van overeenstemming zullen zij het Gerecht uiterlijk op 1 juni 1992 de gegevens verstrekken aan de hand waarvan dit de betrokken bedragen kan bepalen.

Kosten

- 43 Ingevolge het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien verweerster op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, moet zij worden verwezen in haar eigen kosten en in drie vierde van de kosten van verzoekers, die slechts op één punt in het ongelijk zijn gesteld.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

rechtdoende:

- 1) Veroordeelt de Commissie tot betaling aan verzoekers van compenserende interessen ter vergoeding van de schade die dezen bij de betaling van hun achterstallige salarissen hebben geleden ten gevolge van de vermindering van de koopkracht van die achterstallen tussen 1 januari 1984 en november 1988.

- 2) Verstaat dat het bedrag van de compenserende interessen zal worden berekend aan de hand van de officiële statistieken van de Gemeenschap betreffende de ontwikkeling van de koopkracht in de verschillende Lid-Statens en door partijen eenstemmig zal worden bepaald.
- 3) Verstaat dat, bij gebreke van overeenstemming, partijen het Gerecht uiterlijk op 1 juni 1992 de gegevens zullen verstrekken aan de hand waarvan dit het bedrag van de te betalen interessen kan bepalen.
- 4) Verwerpt het beroep voor het overige.
- 5) Verwijst de Commissie in haar eigen kosten en in drie vierde van de kosten van verzoekers.

Saggio

Yeraris

Briët

Barrington

Vesterdorf

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 februari 1992.

De griffier

De president van de Tweede kamer

H. Jung

A. Saggio