In zaak 737/79

D. BATTAGLIA, ambtenaar van de Commissie van de EG, werkzaam bij het GCO te Ispra, Varese (Italië) vertegenwoordigd en bijgestaan door M. Slusny, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij de advocaat V. Biel, kantoorhoudende aldaar, 18a, rue des Glacis,

verzoeker,

tegen

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

verweerster,

betreffende de in het verzoekschrift geformuleerde conclusies,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

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

advocaat-generaal: F. Capotorti
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten en de door partijen schriftelijk voorgedragen conclusies en argumenten kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en schriftelijke behandeling

1. Voor de vaststelling van de in artikel 64 Ambtenarenstatuut bedoelde aanpas-

singscoëfficiënt hanteren de Raad en de Commissie sinds 1967 de volgende procedure om een vergelijking van het prijspeil tussen Brussel en de verschillende standplaatsen te maken. Het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen noteert in samenwerking met de bevoegde nationale diensten regelmatig de prijzen van de goederen en diensten die worden beschouwd als representatief voor de uitgavenposten van de gezinnen der ambtenaren in de verschillende standplaatsen. Voor elke post wordt de verhouding berekend tussen de prijs te Brussel en de prijs in de stad die als referentie dient voor de standplaats van de ambtenaar. Deze afweging maakt het mogelijk de verhouding te berekenen tussen de koopkracht van de valuta's van de landen waar de ambtenaren van de Gemeenschap hun functie uitoefenen. De index berekend volgens de methode-Fisher geeft bijvoorbeeld de prijsverhouding Brussel-Rome aan met een enkel cijfer. Dit wordt gebruikt voor de aanpassingscoëfficiënten binnen de Gemeenschap, omdat het de prijsverhouding tussen twee steden in een omkeerbare vorm uitdrukt en het bijgevolg niet alleen bilaterale, doch ook multilaterale prijsvergelijkingen mogelijk maakt. Volgens deze methode verkrijgt men de aanpassingscoëfficiënt door de aldus berekende Fisherindex te delen door de overeenkomstige wissselkoers die wordt gebruikt om de bezoldigingen van de ambtenaren overeenkomstig artikel 63 Ambtenarenstatuut in de respectieve nationale valuta om te zetten. In oktober-november 1975 werd een vergelijkend onderzoek naar de prijzen in alle hoofdsteden van de Gemeenschap ingesteld.

In artikel 1 van verordening nr. 3087/78 van 21 december 1978 tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënt die van toepassing is op de bezoldigingen en pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen die werkzaam of woonachtig zijn in Italië (L 369 van 1978, blz. 10) is bepaald:

„Met ingang van 1 januari 1978 bedraagt de aanpassingscoëfficiënt die van toepassing is op de bezoldiging van de in Italië werkzame ambtenaren 146,4."

Deze verordening had de volgende achtergrond: De versnelde val van de Italiaanse lire eind 1975 en begin 1976, en de monetaire maatregelen die de Italiaanse regering dientengevolge heeft genomen, veroorzaakten een sterke inflatoire druk. Dit bracht de vertegenwoordigers van het personeel te Ispra ertoe, een aantal eisen te stellen op grond dat de aanpassingscoëfficiënt voor Italië de uiteenlopende stijging van de kosten van levensonderhoud te Brussel en Ispra niet langer zou weerspiegelen, en dat die coëfficiënt, berekend volgens de methode-„Fisher", met name zou leiden tot een aanzienlijke kloof tussen de pariteit van de lire tegenover de Belgische frank op de wisselmarkten en de tegenwaarde in lire van de bezoldiging der ambtenaren te Ispra, en daarmee tot een gevoelige aantasting van de externe koopkracht van de bezoldiging.

Sinds juli 1975, bedroeg de aanpassingscoëfficiënt voor Italië 166,6 tegenover 148,7 voor Brussel en Luxemburg. De Commissie stelde in het voorjaar van 1976 voor, de aanpassingscoëfficiënt voor Italië per 1 januari 1976 voorlopig te verhogen met 5,5 %. Het definitieve percentage zou worden vastgesteld wan-

neer nauwkeurige statistische gegevens beschikbaar zouden zijn. Volgens verzoeker heeft de Commissie op 19 maart 1976 de ambtenaren ook meegedeeld dat het onderzoek van de aanpassingscoëfficiënt voor Italië absolute voorrang had. De Raad heeft dit voorstel niet gevolgd en op 29 juni 1976 bij verordening nr. 1592/76 de coëfficiënt per 1 januari 1976 voor Italië bepaald op 176,6 (België: 157,8).

Het statistisch onderzoek waarop de Commissie doelde, werd door het Bureau voor de Statistiek in mei 1976 in de provincie Varese verricht. Verder werd rekening gehouden met een onderzoek naar het huurpeil. Het daarop volgende rapport vermeldde een verschil van 8,5 % tussen de aanpassingscoëfficiënt voor Italië, zoals die door het Bureau voor Varese was berekend (121,5 tegenover 100 voor Brussel), en de coëfficiënt voor Italië die door de Raad was vastgesteld (112,04 tegenover 100 voor België). Van de 8,5 % werd 6,7 % toegeschreven aan de uiteenlopende ontwikkeling van de indexen der kosten van levensonderhoud in Italië en in België van december 1975 tot juni 1976. Volgens het Bureau voor de Statistiek kwam dus ongeveer 2 % voor rekening van het verschil in prijspeil tussen de regio Varese en het gebied rond Rome.

Op 21 december 1976 stelde de Raad verordening nr. 3177/76 vast (PB L 359 van 1976, blz. 1), waarin de aanpassingscoëfficiënt per 1 juli 1976 op 189,3 voor Italië tegenover 157,8 voor België, en per 1 januari 1977 op 120 voor Italië tegenover 100 voor België werd bepaald.

Het onderzoek was een uitvloeisel van tal van protesten van de personeelsvertegenwoordigers te Ispra bij de Commissie, en met name van een ontmoeting op 23 mei 1976 met de voorzitter van die instelling. Deze vertegenwoordigers trokken de statistische methode voor de vaststelling van de aanpassingscoëfficiënt in twijfel en trachtten hierin wijziging te doen brengen. Zij achtten de grote kloof tussen de koopkrachtpariteiten en de muntpariteiten der in lires betaalde bezoldigingen onverenigbaar met het beginsel van gelijke behandeling van de ambtenaren. Dit zou met name volgen uit het feit dat de prijs van ingevoerde goederen veel sneller op de waardering van een munt op de wisselmarkten reageert dan het algemene prijspeil. De gelijke behandeling inzake de bezoldigingen zou slechts kunnen worden bereikt met behulp van een gemeenschappelijk Europees „pakket" van kwalitatief en kwantitatief identieke goederen en diensten. De vertegenwoordigers van de Commissie wezen dit hulpmiddel af, doch erkenden dat de koopkrachtpariteiten, gebruikt voor de berekening van de aanpassingscoëfficiënt, vertekend konden zijn. Per telex van 12 december 1977 verzochten de personeelsvertegenwoordigers het inzake administratieve aangelegenheden bevoegde commissielid Tugendhat, bij de Raad tussenbeide te komen, opdat deze de voorlopige aard van de aanpassingscoëfficiënt voor 1977 zou erkennen.

In mei 1978 stelde de Commissie, behalve een aanpassing van de coëfficiënten aan de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud, een aanvullende verhoging met 5 % van de aanpassingscoëfficiënten voor Italië, het Verenigd Koninkrijk en Ierland aan de Raad voor.

Op 12 juni 1978 ontving de voorzitter van de Commissie de vertegenwoordigers van het personeel voor politiek overleg. Er werd een paritaire werkgroep opgericht om de methode te bestuderen voor de berekening en het periodieke onderzoek van de aanpassingscoëfficiënt. In

haar rapport van 26 juli 1978 adviseerde die werkgroep de Commissie, bij de Raad een voorstel in te dienen op basis van de volgende punten:

— de lijst van courante verbruiksartikelen van 1967 moest in overeenstemming worden gebracht met de voor het onderzoek van 1975 gebruikte lijst;

— de in 1975 vastgestelde prijzen moesten worden toegepast en geëxtrapoleerd tot 1978 met behulp van de gemeenschappelijke indices (dat wil zeggen voor Rome en Brussel);

— het gebruik van die prijzen moest worden gerechtvaardigd door de noodzaak een stelsel in te voeren dat een regelmatige aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten mogelijk maakt.

De vertegenwoordigers van de Commissie verklaarden dat deze methode vanaf 1 januari 1978 op de aanpassingscoëfficiënt van invloed zou zijn, terwijl de personeelsvertegenwoordigers een vroegere datum gerechtvaardigd achtten, en op dit punt hun vrijheid van handelen tegenover de Raad wensten te behouden. Zij wezen er ook op, dat een zekere disparíteit bleef bestaan, met name wegens het prijsverschil tussen Rome en Varese.

De aanbevelingen van de groep kregen gestalte in het voorstel van de Commissie aan de Raad van 10 november 1978, strekkende tot verhoging van de aanpassingscoëfficiënt met 6,4 % per 1 januari 1978 (Doc. COM(78) 591). Tijdens de overlegprocedure met de Raad weigerden de personeelsvertegenwoordigers 1 januari 1978 als datum te nemen voor de inwerkingtreding van de gewijzigde aanpassingscoëfficiënt.

Nadat op 21 december 1978 verordening nr. 3087/78 was vastgesteld, ging de administratie van de Commissie in januari 1979 over tot de berekening en uitbetaling van de over de periode 1 januari 1978-30 juni 1978 verschuldigde achterstallige bedragen. Terzelfdertijd werden de achterstallige bedragen betaald die over de periode 1 juli 1978-31 december 1978 waren verschuldigd krachtens 's Raads verordening nr. 3084/78 van 21 december 1978 houdende aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden der Europese Gemeenschappen, alsmede van de aanpassingscoëfficiënten welke van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen (PB L 369 van 1978, blz. 1), waarin de aanpassingscoëfficiënt voor Italië per 1 juli 1978 op 146,8 werd bepaald.

2. In twee schriftelijke klachten, vervat in dezelfde bewoordingen als een veertigtal andere, gelijktijdig ingediende klachten en gedagtekend 26 maart 1979, resp. 6 april 1979, heeft verzoeker, zonder bezwaar te maken tegen de afrekening welke op grondslag van verordening nr. 3084/78 had plaatsgevonden, de afrekening krachtens verordening nr. 3087/78 aangevochten voorzover daaraan geen terugwerkende kracht tot 1 januari 1976 was toegekend.

Op 12 juli 1979 heeft de Commissie *afwijzend beschikt.*

Het onderhavig verzoekschrift is op 17 oktober 1979, tegelijk met de verzoekschriften in een aantal parallel lopende zaken (nrs. 736 en 738-780/79) ingediend.

Op 10 januari 1980 heeft de Commissie zich krachtens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering ten exceptieve op niet-ontvankelijkheid beroepen.

Vervolgens is verstaan dat de onderhavige zaak als standaardzaak zal worden behandeld.

Het Hof (Eerste kamer) heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten

zonder instructie tot de mondelinge behandeling van de exceptie over te gaan.

Ter terechtzitting van 19 februari 1981 zijn partijen over de ontvankelijkheid van het beroep gehoord. De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 14 mei 1981 met betrekking tot de ontvankelijkheid zijn conclusie genomen.

Bij beschikking van 30 juni 1981 heeft het Hof (Eerste kamer) verstaan dat de exceptie tegelijk met de zaak ten principale zal worden uitgewezen.

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

II — Conclusies van partijen

Verzoeker concludeert dat het den Hove behage:

1) het besluit van de wederpartij, waarbij hem slechts met ingang van 1 januari 1978 — en ongeacht de specifieke kosten van levensonderhoud in de provincie Varese — de verschuldigde achterstallige bedragen werden uitbetaald, nietig te verklaren;

2) 's Raads verordening nr. 3087/78 niet-toepasselijk te verklaren, en met name artikel 1, lid 1, dier verordening, volgens welk artikel de verordening slechts tot 1 januari 1978 zou terugwerken, en wel zulks krachtens de artikelen 184 EEG-Verdrag, 156 EGA-Verdrag en 36, derde alinea, EGKS-Verdrag;

3) (krachtens de te dezen aan het Hof toekomende volledige rechtsmacht) te verstaan dat aan verzoeker over het tijdvak 1 januari 1976-1 januari 1978 een aanvulling op zijn salaris — met in aanmerkingneming van de specifieke kosten van levensonderhoud in de provincie Varese — verschuldigd is, die door de Commissie moet worden berekend en uitbetaald, onverminderd referte aan het Hof van Justitie voor het geval dat partijen zich dienaangaande niet mochten kunnen verenigen;

4) te verstaan dat de uit te betalen bedragen zullen worden vermeerderd met de wettelijke en/of gebruikelijke interessen in Italië;

5) subsidiair: te verstaan dat de wederpartij de in het verzoekschrift omschreven dienstfouten heeft begaan en haar deswege te veroordelen tot betaling van schadevergoeding tot de onder 3 genoemde bedragen, vermeerderd met interessen in voege als onder 4 gevorderd;

6) meer subsidiair: te verstaan dat de in artikel 65, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren bedoelde voorwaarden sedert 1 januari 1976 zijn vervuld, zodat de Raad van ministers passende maatregelen heeft te nemen om aan de ambtenaren en personeelsleden de uitbetaling te verzekeren van een bezoldiging overeenkomstig de beginselen, in de artikelen 64 en 65 van het Statuut van de ambtenaren vastgelegd, zonder dat er tussen hen, waar zij ook mogen zijn tewerkgesteld, kan worden gediscrimineerd;

7) de wederpartij in de kosten te verwijzen.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep niet-ontvankelijk, althans ongegrond te verklaren;

— verzoeker in de kosten te verwijzen.

Verzoeker heeft voor repliek geconcludeerd dat het den Hove behage:

— een deskundige of een college van deskundigen aan te wijzen ter vaststelling van de kosten van levensonderhoud in Italië, en in de provincie Varese, vanaf 1 januari 1976 tot aan de in verordening nr. 3087/78 bedoelde dag;

— de te Varese toepasselijke aanpassingscoëfficiënten vast te stellen met ingang van 1 januari 1976 en tot aan de in verordening nr. 3087/78 bedoelde dag.

III — Middelen en argumenten van partijen

In zijn verzoekschrift vraagt *verzoeker* zich allereerst af of het — als expliciete afwijzing geconcipieerde — antwoord van de Commissie van *12 juli 1979* in formeel en materieel opzicht geen ernstig bezwaar ontmoet en of de rechtsgeldigheid van dat antwoord niet in twijfel mag worden getrokken. Het antwoord droeg een collectief karakter en voor wie het bestemd was, kon niet met zekerheid worden vastgesteld, noch ook of c.q. wanneer dit antwoord betrokkenen bereikte. Het antwoord droeg een globaal karakter en betrof niet alleen de onderhavige klacht, doch ook een op 's Raads verordeningen nrs. 3085/78 en 3086/78 gebaseerde klacht. Volgens artikel 25 van het Statuut moeten bezwarende besluiten met redenen omkleed zijn; maar in het antwoord van de Commissie wordt geen enkele reden opgegeven waarom men de aanpassingscoëfficiënt van 6,4 % slechts tot 1 januari 1978 heeft doen terugwerken. Hoogstens is de bevestigende nota van 27 augustus 1979 als een expliciete afwijzing te beschouwen.

Verzoeker betoogt *in zijn eerste middel* dat de Raad, door aan de verhoging van de aanpassingscoëfficiënt slechts tot 1 januari 1978 terugwerkende kracht toe te kennen, de hem in artikel 65, lid 2, van het Statuut opgelegde verplichtingen niet is nagekomen. Die bepaling schrijft een dwingende regeling voor, die er binnen een bepaalde termijn — van ten hoogste twee maanden — moest komen. Omdat de term „aanzienlijke wijziging van de kosten van levensonderhoud" een objectieve inhoud dekt, kan het Hof er over oordelen, juist zoals het Hof doet wanneer het om de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag gaat. Verzoeker vordert dat het Hof de toepassing, door de Commissie gegeven aan artikel 1, lid 1, van verordening nrs. 3087/78, nietig zal verklaren en de gewraakte bepaling dier verordening tevens, krachtens artikel 156 van het EGA-Verdrag, niet-toepasselijk zal verklaren.

Omdat het Hof te dezen krachtens artikel 91, lid 1, van het Statuut volledige rechtsmacht heeft, verlangt verzoeker *in zijn tweede middel* dat hef Hof verzoekers subjectief recht op zijn salaris, als in artikel 62 van het Statuut voorzien, zal handhaven en de wederpartij zal veroordelen hem de aanvulling uit te betalen die hem sedert 1 januari 1976 zou zijn toegekomen, indien men de aanpassingscoëfficiënt tot die datum had doen terugwerken en de specifieke kosten van levensonderhoud in de provincie Varese in aanmerking zou hebben genomen.

Verzoekers derde middel behelst dat de toepassing, door de Commissie gegeven aan verordening nr. 3087/78, niet slechts met de bewoordingen van de artikelen 64 en 65 van het Statuut in strijd komt, maar ook is te beschouwen als schending van het algemeen beginsel volgens hetwelk er tussen ambtenaren en functionarissen, ongeacht de plaats van tewerkstelling, niet mag worden gediscrimineerd. De aansprakelijkheid van de Commissie voor de miskenning van het discriminatieverbod waaraan zij ten aanzien van haar eigen ambtenaren de hand had te houden, spreekt te meer waar verweerster zelf, alsof daaraan behoefte bestond, haar „gehechtheid" aan het beginsel dat

discriminatie tussen ambtenaren op verschillende standplaatsen verbiedt, heeft bevestigd. Ook het met personeelsaangelegenheden belaste lid van de Commissie heeft zich op de zitting van het Parlement de dato 7 juli 1977 duidelijk in die zin uitgesproken. De miskenning van dit beginsel door de Commissie is te beschouwen als een dienstfout, die naar behoren zou zijn hersteld indien de Commissie zou worden veroordeeld om, ten titel van schaden en interessen, te betalen het bedrag waarop men zou zijn uitgekomen indien de thans geldende aanpassingscoëfficiënt met ingang van 1 januari 1976 was toegepast.

Volgens het *vierde middel* houdt de miskenning van verzoekers salarisaanspraak (als in artikel 62 van het Statuut erkend subjectief recht) ook in dat de Commissie haar algemene bijstandsplicht, zoals die in artikel 24 van het Statuut voor bijzondere gevallen werd vastgelegd, niet is nagekomen. De Commissie zou deze verplichting met name niet zijn nagekomen, toen zij aan de Raad voorstelde de genomen maatregel slechts tot 1 januari 1978 te doen terugwerken. De Commissie zou aldus een dienstfout hebben begaan, die de zojuist besprokene overlapt en zeer wel op dezelfde wijze zou kunnen worden hersteld.

Subsidiair betoogt *verzoeker* dat het Hof, volgens de in het arrest 28/74 (Gillet, Jurispr. 1975, blz. 463) ontwikkelde theorie, de Raad eraan zou kunnen herinneren dat het op zijn weg ligt „het Statuut aan de economische realiteiten aan te passen en bijgevolg het middel te zoeken ter verlichting van het eventueel nadeel voor ambtenaren die woonachtig zijn in een land waarvan de valuta aanmerkelijk is gedevalueerd". Met een vaststelling van de verplichtingen kan het Hof niet volstaan; zij liggen trouwens, wat de Raad betreft, in de artikelen 64 en 65 van het Statuut besloten. Het Hof kan beoordelen in hoeverre, en met ingang van welke datum, er van een aanzienlijke wijziging van de kosten van het levensonderhoud mag worden gesproken; het zou op die manier bevoegdheden uitoefenen die in de lijn liggen van de bevoegdheden welke het aan de artikelen 85 en 86 van het Verdrag ontleent.

A — De ontvankelijkheid

1. Ten exceptieve heeft de Commissie betoogd dat verzoeker in zijn beroep niet kan worden ontvangen, en wel allereerst voorzover hij nietigverklaring vordert. De bezwarende handeling wordt voorgesteld als het besluit der Commissie waarbij zij verzoeker met terugwerkende kracht tot (slechts) 1 januari 1978, en ongeacht de kosten van levensonderhoud in de provincie Varese, hem verschuldigd gebleven salaris toekende. In januari 1979 werden aan verzoeker de achterstallige bedragen betaald ter uitvoering van enerzijds verordening nr. 3087/78, anderzijds verordening nr. 3084/78 waarbij de basissalarissen per 1 juli 1978 zijn gewijzigd en de aanpassingscoëfficiënt voor Italië met ingang van dezelfde datum op 146,8 werd gebracht. Verzoeker betwist niet de afrekening van achterstallig salaris over het tijdvak na 1 juli 1978. Zijn vordering strekt slechts tot vaststelling van het achterstallig salaris door toepassing van verordening nr. 3087/78 en zijn exceptie strekkende tot niet-toepasselijkverklaring geldt alleen verordening nr. 3087/78. De — als definitief te beschouwen — afrekening van achterstallig salaris over de tijd na 1 juli 1978 staat dus buiten het debat.

De Commissie meent dat niet-ontvankelijkverklaring zal moeten volgen, voorzover er aanspraak wordt gemaakt op over de tijd vóór 1 januari 1978 nog te betalen salaris, omdat anders de verschillende handelingen waarbij de administratie

destijds iedere maand verzoekers bezoldiging heeft afgerekend, nogmaals, nadat de termijn ertoe is verstreken, ter discussie zouden worden gesteld. Wie het besluit nopens de salarisachterstand aanvecht, stelt alle afrekeningen van de bezoldiging over de maanden januari 1976 tot en met december 1976 opnieuw ter discussie.

Waar er in het bestreden besluit geen aanvulling wordt toegekend op de over het tijdvak januari 1976-december 1977 afgerekende maandsalarissen, houdt het een bevestiging van die afrekeningen in. Volgens vaste rechtspraak kan er evenwel tegen een bevestigende handeling geen beroep worden ingesteld, omdat zij niet als bezwarend is aan te merken. Anderzijds is er tempore utili naar aanleiding van geen enkel administratief besluit houdende afrekening van betrokkenes maandsalaris in de periode januari 1976 tot en met december 1977 geklaagd, laat staan beroep ingesteld. Het Hof heeft te dezen te maken met een zelfde situatie als waarover het had te oordelen in de 81 gevoegde zaken 15/73 en volgende (Kortner e. a. t. Commissie, Raad en Parlement, Jurispr. 1974, blz. 177).

Het beroep is ook niet-ontvankelijk, voorzover er schadevergoeding wordt gevorderd: 's Hofs volledige rechtsmacht kan niet worden ingeroepen als van een bevoegdheid tot nietigverklaring geen sprake kan zijn (vgl. zaak 32/68 Grasselli, Jurispr. 1969, blz. 505).

De Commissie is van mening dat de vordering die ertoe strekt dat er, tot herstel van door verweerster beweerdelijk begane dienstfouten, schaden en interessen zullen worden toegewezen, al evenmin ontvankelijk als de hiervoor genoemde vorderingen; het Hof heeft reeds uitgesproken dat niet-ontvankelijkheid van een tot nietigverklaring strekkende vordering ook de daarmede ten nauwste samenhangende schade-actie nietig maakt (vgl. zaak 4/67, Collignon-Muller, Jurispr. blz. 470). De in casu ingestelde schade-actie hangt ten nauwste samen met de eerste vordering van het petitum, waarin het om de rechtmatigheid gaat. Het vorderen van schaden en interessen ten belope van het bedrag waarop men uitkomt door te doen alsof de thans geldende aanpassingscoëfficiënt met ingang van 1 januari 1976 zou zijn toegepast, is in feite slechts de keerzijde van één en dezelfde medaille, welker voorzijde bestaat in de vordering tot nietigverklaring van het besluit van verweerster de ontstane salarisachterstand slechts met ingang van 1 januari 1978 — plaats van 1 januari 1976 — uit te betalen. De Commissie verzoekt het Hof dan ook zijn arrest in de zaak-Kortner, waarin de feiten een frappante gelijkenis vertoonden met de onderhavige casuspositie, te bevestigen.

Voorzover het beroep op een verklaring voor recht gericht is, is het al evenmin ontvankelijk, aangezien het Hof van Justitie volgens artikel 179 EEG-Verdrag „binnen de grenzen en onder de voorwaarden vastgesteld in het Statuut" bevoegd is uitspraak te doen in geschillen tussen de Gemeenschap en haar personeelsleden. Het Hof zal zich dus altijd over de rechtmatigheid van een „bezwarende" handeling hebben uit te spreken; zo niet, dan heeft men met een niet-ontvankelijke vordering te doen. De Commissie vermag niet in te zien hoe van het Hof, behalve nietigverklaring van een handeling, een vaststelling van bepaalde omstandigheden, feitelijk of rechtens, worden verlangd, terwijl 's Hofs arrest noch tot nietigverklaring zou strekken noch ook een afwijzing van tot nietigverklaring strekkende vorderingen zou inhouden. In voormelde zaak 32/68 vond het Hof reeds termen aanwezig zich onbevoegd te verklaren. En het arrest, gewezen in voormelde zaak 28/74, waarin verzoeker steun zoekt voor zijn tot vast-

stelling strekkende vorderingen, is geenszins te beschouwen als een langs de weg van rechtersrecht geschapen uitbreiding van 's Hofs bevoegdheid. De uitspraak dat het op de weg van de Raad ligt het Statuut aan de economische realiteiten aan te passen — omdat de Raad daartoe nu eenmaal bevoegd is — is iets anders dan te zeggen dat de Raad zou kunnen worden veroordeeld in het kader van een beroep wegens nalaten als bedoeld in artikel 175, lid 3 van het Verdrag.

2. In zijn opmerkingen naar aanleiding van de door de Commissie opgeworpen exceptie, betoogt *verzoeker* met betrekking tot de stelling dat het beroep niet-ontvankelijk zou zijn voorzover het als een beroep tot nietigverklaring wordt gepresenteerd, dat er, wat betreft de in artikel 65, lid 2, van het Statuut bedoelde aanpassingscoëfficiënt, van een subjectief recht op een bepaald c. q. gemakkelijk te bepalen bedrag geen sprake kan zijn. In genoemd artikel wordt de ambtenaar geen enkel rechtstreeks onmiddellijk recht toegekend; aan de Raad, en niet aan de instelling waartoe de ambtenaar behoort, wordt een verplichting van „politieke" aard opgelegd, waarvan de ambtenaar de naleving slechts kan afdwingen met behulp van de middelen die in de artikelen 90 en 91 van het Statuut te zijner beschikking zijn gesteld. Verzoeker kon zich dus noch met een vordering of klacht tot de Raad noch met een beroep tot het Hof wenden. Er zat voor hem niets anders op dan de uitslag af te wachten van de „politieke" besprekingen, die door het plaatselijk personeelscomité en de representatieve personeelsorganisaties waren ingeleid, en die juist uitmondden in de verordening die door verzoeker wordt aangevochten op grond dat de eraan toegekende terugwerkende kracht niet op de objectieve problematiek is afgestemd. Als iedere salarisuitbetaling sinds 1 januari 1976 eerst tot een verzoek, daarna tot een klacht en tenslotte tot het instellen van beroep had moeten leiden, zou de Commissie zich 30 000 verzoeken hebben zien voorgelegd, waarop dan 30 000 klachten en 30 000 beroepen zouden zijn gevolgd. Omdat de geregelde aanpassingen door de Raad zes maanden plegen terug te werken, had verzoeker, toen hij zich over de eerste maand en de beide volgende maanden niet beklaagde, voor de eerste drie maanden — en zelfs voor de drie volgende maanden — zijn rechten verspeeld. Reeds bij de behandeling van andere geschillen (doch de aldaar ontwikkelde algemene beginselen gelden in alle gevallen) heeft het Hof uitgesproken dat de termijnen opnieuw gaan lopen, wanneer er een novum van voldoende belang intreedt. Voor verzoeker lijdt het geen twijfel dat de publikatie van verordening nr. 3087/78 in casu ten opziche van de vroegere toestand is te beschouwen als een novum van wezenlijk belang, waaraan een plaats moet worden ingeruimd in de „politieke" onderhandelingen die begin 1976 een aanvang namen. Kennelijk om financiële redenen heeft de Raad bepaald dat de verordening één jaar zou terugwerken. Het gaat er in casu in feite om dat de Commissie het gewettigd vertrouwen der ambtenaren heeft beschaamd. Het verwijt daarvan zou de Commissie treffen: voor het probleem van de aanpassing der coëfficiënt heeft zij niet ten spoedigste een regeling weten te treffen en zij mag zich er thans niet op beroepen dat men zich te laat heeft beklaagd. Dit beginsel ligt ook ten grondslag aan het Angelsaksische begrip „estoppel", volgens hetwelk de Commis-

sie, die zelf voor de vertraging aansprakelijk is, zich er niet tegen mag verzetten dat ambtenaren thans komen aandragen met klachten die zij niet als tardief zou hebben aangemerkt, als zij niet zelf de situatie in het leven had geroepen die beweerdelijk tot bedoelde vertraging heeft geleid.

Verzoeker bestrijdt niet dat 's Hofs volledige rechtsmacht, voorzover die een veroordeling van de Commissie tot betaling van de achterstand mogelijk maakt, slechts kan intreden wanneer het Hof tot nietigverklaring bevoegd is, waarvan bijvoorbeeld geen sprake is als het beroep te laat werd ingesteld.

Het is onbegrijpelijk hoe de Commissie kan staande houden dat de onderhavige casuspositie een frappante gelijkenis met de zaak-Kortner vertoont. De feiten lagen in die zaak volkomen anders; het ging om vrouwelijke ambtenaren, die in aanmerking wensten te komen voor eenzelfde toelage als enkele collega's, die de toelage aan het tijdig instellen van beroep te danken hadden. Zij meenden nu dat ook nieuwe jurisprudentie als een feitelijk novum is te beschouwen. In casu gaat het evenwel niet om een nieuw arrest van het Hof van Justitie, maar om een verordening van de Raad. Noch het petitum, noch de eraan ten grondslag liggende grief hangen onlosmakelijk samen met de tot nietigverklaring of betaling van een aanvulling op het salaris strekkende vordering. Zulk een samenhang mag niet aanwezig worden geacht op de enkele grond dat de schadevergoeding op grondslag van die aanvulling (op welke grondslag anders) wordt berekend. Wie zulk een samenhang aanwezig acht, ontzegt het Hof eo ipso de mogelijkheid een orgaan, onafhankelijk van de nietigverklaring van een maatregel, wegens een begane dienstfout tot de betaling van schaden en interessen aan een ambtenaar te veroordelen. In de zaak 61/76 (Geist, Jurispr. 1977, blz. 1419) heeft het Hof de Commissie veroordeeld om aan een ambtenaar schadevergoeding te betalen omdat zijn beoordelingsrapporten niet waren opgemaakt, en wel zulks ondanks het feit dat bedoelde ambtenaar zich de vordering tot nietigverklaring van het besluit waarbij zijn standplaats was gewijzigd, niet zag toegewezen.

Voorzover het beroep als een beroep tot verklaring voor recht is ingekleed, kan het Hof ten aanzien van een omstreden punt zijn standpunt ten principale zeer wel bepalen, ook wanneer het middelen van niet-ontvankelijkheid of onbevoegdheid gegrond verklaart.

3. In haar verweerschrift betoogt de *Commissie* dat verzoeker zijn bezwaren tegen de salarisstrook voor januari 1976 in een enkele klacht had kunnen neerleggen om vervolgens, na afwijzing van die klacht, in beroep de gehele problematiek die in verband met de nonretroactiviteit in het tijdvak januari 1976-december 1977 is gerezen, aan het Hof van Justitie voor te leggen. Zij bedient zich van een aanvullende niet-ontvankelijkheidsgrond, voorzover het beroep berust op het feit dat men in de aangevochten beschikking de specifieke kosten van levensonderhoud in de provincie Varese niet in aanmerking heeft genomen. Een desbetreffende klacht werd namelijk niet ingediend. Maar blijkens 's Hofs jurisprudentie moet er aan het beroep in rechte een klacht voorafgaan en kan in ieder geval de in rechte in te stellen vordering geen wijziging brengen in oorzaak of voorwerp van de klacht.

De Commissie vindt steun voor haar standpunt in de conclusie, door de advocaat-generaal Capotorti op 14 mei 1981

in de onderhavige zaak, in de ermee parallellopende zaak 158/79 (Roumengous) en in de zaak 543/79 (Birke) genomen.

4. *Verzoeker* doet zeggen voor repliek dat hij in een situatie die door uitermate technische problemen werd gekenmerkt, de personeelsvertegenwoordigers heeft vertrouwd en het niet nodig heeft geacht zich persoonlijk te bekommeren om zijn individuele positie, zoals die er, gezien de overigens moeilijk te begrijpen en onduidelijke salarisstrook, kon uitzien. De administratie heeft niet iedere ambtenaar en functionaris duidelijk geantwoord. Zij heeft een 11 juli 1979 gedagtekend antwoord opgesteld, dat er veeleer uitzag als een soort circulaire, waarin de verschillende klachten waarvan men zich ten aanzien van de onderscheiden verordeningen had bediend, dooreen werden gehaald, en waar stellig geen uitdrukkelijke afwijzing van de klachten der verschillende betrokkenen, zoals verzoeker, kan worden gelezen. Daaruit volgt dat de ingediende klachten niet kunnen worden behandeld als gewone stappen buiten eigenlijk rechtsgeding, zoals een ambtenaar die zich met een individueel probleem geconfronteerd ziet, ze wel eens doet. Volgens 's Hofs vaste jurisprudentie kan de eisende partij aanvullende vorderingen instellen wanneer zij in de oorspronkelijke vorderingen implicite besloten liggen. Zolas het burgerlijk procesrecht (exceptie „obscuri libelli") leert, kan het verlangen van een beslissing nopens het aanvullend salaris dat verzoeker op grond van het verschil tussen de kosten van levensonderhoud in de provincie Varese en die te Rome claimt, verweerster geenszins verrassen. Had verweerster de exceptie willen opwerpen, dan had zij het in ieder geval „in limine litis" dienen te doen. Verzoeker handhaaft — subsidiair — zijn standpunt volgens hetwelk het Hof, gebruikmakende van de zeer algemene bevoegdheden waarover het bij de bepaling van het algemeen beleid der Gemeenschappen beschikt, zijn gevoelen nopens de aangevochten verordeningen kenbaar kan maken.

5. De *Commissie* heeft doen zeggen voor dupliek dat men zich, wanneer verzoeker het gelijk aan zijn zijde mocht hebben met de bewering dat hij, bij gebreke van een subjectief recht, over het hem in de jaren 1976 en 1977 toegekende salarisbedrag terecht geen klacht heeft ingediend, mag afvragen hoe en waarom hij meent met ingang van 1 januari 1978 opeens wèl houder van een subjectief recht te zijn geworden. Voor de jaren 1976 en 1977 ligt zulk een recht in ieder geval niet besloten in verordening nr. 3087/78, die de litigieuze aanpassingscoëffiënt slechts met ingang van 1 januari 1978 heeft verhoogd.

Verzoeker heeft geweten wat hij deed, toen hij in 1976 en 1977 niet heeft geklaagd: hij heeft stellig verwacht dat een tot 1 januari 1976 terugwerkende verordening zijn wensen in vervulling zou doen gaan.

Het op zijn klachten gegeven antwoord de dato 11 juli 1979 is, ofschoon naar de vorm een circulaire, wel degelijk tot verzoeker gericht. Wordt er op een klacht niet binnen vier maanden uitdrukkelijk afwijzend beschikt, dan mag het er trouwens volgens artikel 90, lid 1, van het Statuut, voor worden gehouden dat er stilzwijgend afwijzend op beschikt werd. In ieder geval is er in casu, na betekening van de afwijzing der klachten, binnen de gestelde termijn beroep inge-

steld; in 1976 en 1977 heeft men zich daarentegen, terzake van de in die periode in Italië toegepaste aanpassingscoëfficiënt, niet rechtstreeks tot het Hof gewend.

Aan niet-ontvankelijkheid valt niet met een beroep op het begrip „obscurum libellum" te ontkomen; de klachten waren in ondubbelzinnige bewoordingen gesteld en brachten het probleem van de kosten van levensonderhoud te Varese niet ter sprake. Ook de stelling dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid „in limine litis" had moeten worden opgeworpen, faalt; zij vindt geen steun in de bepalingen van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie. Zolang het niet tot de behandeling ten principale komt, kan een procespartij zich achtereenvolgens van meerdere excepties bedienen.

Voorzover in het verzoekschrift een beroep op 's Hofs volledige rechtsmacht wordt gedaan, heeft verzoeker geen enkel gegeven verschaft waaruit van niet-financiële schade kan blijken. Voorzover het verzoekschrift de administratie aansprakelijk stelt, zal niet-ontvankelijkverklaring moeten volgen, omdat verzoeker, aangenomen al dat het voorstel van de Commissie aan de Raad kan worden aangevochten (quod non), binnen drie maanden na ervan kennis te hebben genomen, had moeten klagen; voorts moet er, wil de Gemeenschap aansprakelijk kunnen worden gesteld, schade zijn geleden, terwijl er tussen die schade en de gedragingen waarvan de Gemeenschap een verwijt zou kunnen worden gemaakt, samenhang moet bestaan. Uit niets blijkt evenwel dat de Raad zou zijn meegegaan als de Commissie hem had voorgesteld de aanpassingscoëfficiënt per 1 januari 1976 te verhogen.

Wanneer het Hof van een beroep heeft kennis te nemen, doet het van „zijn gevoelen" blijken door een arrest te wijzen waarin het zich over de ontvankelijkheid c.q. gegrondheid van de vordering uitspreekt. Het is allerminst nodig zich daartoe te bedienen van een bijzondere vordering, die naast de tot nietigverklaring en schadevergoeding strekkende acties geen zin heeft.

B — Ten gronde

1. In haar verweerschrift stelt de *Commissie* „strikt subsidiair" te zullen overgaan tot een bespreking ten gronde van de tot staving van het beroep voorgedragen middelen.

Met betrekking tot het eerste middel heeft de Commissie er aan herinnerd dat de hierbedoelde aanpassingscoëfficiënt tijdens het in 1967 verrichte onderzoek naar het gezinsbudget van ambtenaren te Brussel en Ispra is verricht op grondslag van bepaalde afwegingsschema's (de vertegenwoordigers van het personeel hebben van een nieuwe enquête in 1978 niet willen weten, omdat zulk een enquête bij de vaststelling van de nieuwe aanpassingscoëfficiënt tot vertraging zou hebben geleid); om er in 1976 mee te kunnen werken, zijn deze schema's evenwel aangepast. De prijsenquêtes hebben in oktober en november 1975 plaatsgevonden; bedoelde prijzen zijn evenwel met behulp van de in december 1977 voor Rome en Brussel opgestelde prijsindexen geëxtrapoleerd, zodat de uiteindelijk vastgestelde aanpassingscoëfficiënt op de kosten van levensonderhoud te Brussel en Rome in december 1977 berustte. Er kon dus geen sprake van zijn een aanpassingscoëfficiënt berustende op in december 1977 geactualiseerde enquêtes, tot 1 januari 1976 te doen terugwerken.

Overigens is in artikel 65, lid 2, van het Statuut voorzien dat de aanpassing van de coëfficiënten „eventueel" met terugwerkende kracht geschiedt, waaruit blijkt dat het gezagsorgaan dat de verordeningen heeft vast te stellen over enige speel-

ruimte beschikt. De vertegenwoordigers van het personeel hadden trouwens meermalen verklaard te kunnen aanvaarden dat er aan de nieuwe aanpassingscoefficiënt slechts tot 1 juli 1977 of zelfs 1 januari 1978 terugwerkende kracht werd toegekend, hetgeen de erkenning inhield, dat er, objectief gezien, van de toekenning van terugwerkende kracht geen sprake behoefde te zijn. Verweerster houdt het er, voor wat betreft het niet nader toegelichte tweede middel, voor dat verzoeker zijn — niet in het klaagschrift neergelegde — vordering baseert op het feit dat volgens het rapport van het Bureau voor de Statistiek de dato 17 augustus 1976 de kosten van leversonderhoud in de provincie Varese 1,8 % hoger waren dan te Rome. Volgens een door de Raad in 1968 genomen besluit zouden de kosten van levensonderhoud in de hoofdstad bepalend zijn voor de aanpassingscoëfficiënt van het betrokken land; de kosten van levensonderhoud op de onderscheiden standplaatsen zouden dus niet in aanmerking mogen worden genomen; iedere andere oplossing zou afstuiten op onoverkomelijke praktische moeilijkheden: de ambtenaren der Commissie zijn over ongeveer 150 standplaatsen verspreid. Al evenmin kan verzoeker volhouden dat het onbillijk is de kosten van levensonderhoud in de provincie Varese buiten beschouwing te laten; vanaf de oprichting van het Centrum te Ispra tot zeer kort geleden, moest men te Rome voor levensonderhoud duidelijk meer uitgeven dan in de provincie; verzoeker heeft dus jarenlang geprofiteerd van een aanpassingscoëfficiënt, berekend voor hogere kosten van levensonderhoud dan er in feite uit haar budget moesten worden bestreden. Tenslotte zij erop gewezen dat er aan voormeld verschil van 1,8 % slechts oriënterende betekenis toekomt. Dit percentage was de uitkomst van een in mei 1976 in de provincie Varese verrichte enquête die 230 artikelen en diensten heeft betroffen, terwijl de te Brussel en te Rome geregistreerde prijzen betrekking hadden op 700 artikelen en diensten. Bovendien werd dit resultaat verkregen door uit te gaan van een afwegingsschema dat na een in 1967 gehouden enquête was opgesteld en ofschoon het nadien is bijgewerkt, is een nieuwe enquête achterwege gebleven omdat daartegen, als gezegd, door vakbonden en beroepsorganisaties bezwaar werd gemaakt.

Wat het derde middel betreft: het is blijkens zijn bewoordingen kennelijk niet gebaseerd op het beweerdelijk discriminerend karakter van verordening nr. 3087/78 — dat verzoeker dan aanleiding had moeten geven de niet-toepasselijkheid der verordening in te roepen —, maar op de stelling dat de Commissie bij haar uitvoering zou hebben gediscrimineerd. Het middel is dus ten duidelijkste ongegrond. In artikel 1, lid 1, der verordening is met zoveel woorden bepaald dat de nieuwe aanpassingscoëfficiënt met ingang van 1 januari 1978 zal worden toegepast. Het spreekt dus vanzelf dat de Commissie bij de toepassing der verordening niet van een andere datum kon uitgaan; a fortiori heeft zij geen dienstfout begaan terzake waarvan zij aansprakelijk had kunnen worden gesteld.

Het vierde middel geeft de Commissie aanleiding op te merken dat de economische gegevens haars inziens niet medebracht dat de verordening tot vóór 1 januari 1978 diende terug te werken en dat er, gezien artikel 24 van het Statuut, van een extensieve opvatting van de bijstandsplicht geen sprake kan zijn. Te dezen kan worden gewezen op de conclusie, door de advocaat-generaal Dutheillet de Lamothe genomen in de zaken

63-75/70, Bode (Jurispr. 1971, blz. 558); verordening nr. 3087/78 is door de Raad vastgesteld om de situatie waartoe de devaluatie van de lira en de gestegen kosten van levensonderhoud in Italië hadden geleid, te verhelpen. Zelfs al had de Commissie in het door haar bij de Raad ingediende voorstel ener verordening 1 januari 1976 als dag van inwerkingtreding aan de hand moeten doen, men is het er inmiddels wel over eens dat de Raad die datum, naar hiervoor werd betoogd, niet zou hebben overgenomen. Ook al zou het er voor moeten worden gehouden dat de Commissie door aan de Raad géén datum voor te stellen een dienstfout zou hebben begaan, dan nog zou die dienstfout niet in causaal verband staan met de door verzoeker gestelde schade.

Voor wat de gevraagde „verklaring voor recht" betreft, heeft de Commissie verwezen naar hetgeen zij in haar exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft betoogd, namelijk dat het arrest-Gillet geenszins als een voorbeeld van een declaratoire uitspraak is te beschouwen en dat in personeelszaken het op een declaratoire uitspraak gerichte beroep in den regel onbekend is; het Hof heeft dit in de zaak-Grasselli ook met zoveel woorden uitgesproken.

2. In zijn conclusie van repliek beroept *verzoeker* zich op het document van het Bureau voor de Statistiek der Gemeenschappen, dat als bijlage is gevoegd bij het voorstel dat de Commissie op 10 november 1978 bij de Raad heeft ingediend. Als men de extrapolaties per 1 januari 1978 in aanmerking neemt, komt men dan van 134,5 op 143,2 hetgeen een verhoging met 6,4 % betekent. Uit dit document blijkt evenwel ook dat de coëfficiënt voor Italië sedert juli 1975 119 had moeten bedragen (uitgaande van 100 voor Brussel), hetgeen per 1 januari 1976 een verhoging van 112 tot 119, ofwel eveneens een verhoging met 6,4 %, zou hebben gerechtvaardigd.

Verzoeker meent dat het woord „eventueel" in artikel 65 van het Statuut niet wil zeggen dat de Raad ten aanzien van de retroactiviteit over discretionaire bevoegdheden beschikt; het betekent alleen dat de Raad, indien daartoe aanleiding of gelegenheid bestaat, door hem genomen maatregelen moet doen terugwerken. Trouwens, lid 2 van dit zelfde artikel laat de Raad voor het nemen van passende maatregelen een termijn van ten hoogste twee maanden. Het spreekt dan vanzelf dat de terugwerkende kracht deze termijn niet mag overschrijden, maar moet ingaan op de dag waarop de aanzienlijke wijziging van de kosten van levensonderhoud zich heeft voorgedaan. Dit verklaart dat er in elkander opvolgende verordeningen soms ongelijke, voorlopige tijdvakken van terugwerking moeten worden aangehouden, zodat het personeel in casu bijvoorbeeld kon denken dat het niet terstond op de salarisstroken van januari 1976 behoefde te reageren, omdat er immers — juist over de terugwerkende kracht der verordeningen — onderhandelingen zouden worden gevoerd. Niet de vaststelling van de aanpassingscoëfficiënt is thans in geschil, immers de verhoging met 6,4 % is onomstreden; hetgeen partijen verdeeld houdt is het tijdstip waarop de verordening met terugwerkende kracht moet ingaan, en het schijnt dat de Raad zich in zoverre bij zijn beslissing heeft doen leiden door de wens te bezuinigen, waaraan in het systeem van artikel 65, lid 2, van het Statuut, geen plaats kan worden ingeruimd. Tenslotte zij opgemerkt dat goedkeuring door de personeelsvertegenwoordigers verzoeker niet bindt, te minder omdat zij zich bereid verklaard hadden te onderhandelen op basis van een — per definitie niet als eindresultaat

te beschouwen — compromis. En in de redengeving van haar op 10 november 1978 ingediende voorstel, heeft de Commissie tenslotte verklaard zich verplicht te achten de Raad ervan in kennis te stellen dat de vertegenwoordigers van het personeel om een eerdere dag van ingang dan 1 januari 1978 hadden verzocht.

Naar aanleiding van het betoog van de Commissie dat verzoeker geen gronden heeft aangevoerd voor zijn vordering terzake van de specifieke kosten van levensonderhoud te Varese, heeft verzoeker opgemerkt dat een verzoekschrift in zijn totaliteit moet worden bezien, in dier voege dat de beroepsgronden elkaar completeren. Maar wat deze eis betreft, spreekt de derde beroepsgrond een duidelijke taal: het gaat zowel om de artikelen 64 en 65 van het Statuut als om het discriminatieverbod. En met de feitelijke achtergrond van deze beroepsgrond is de Commissie beter op de hoogte dan wie ook, immers zij zag zich tot taak gesteld bij de Raad voorstellen in te dienen, terwijl zij zich ook op het rapport van het Bureau voor de Statistiek heeft beroepen. Dat de Raad in 1968 besloot de aanpassingscoëfficiënt voor een bepaald land naar rato van de kosten van levensonderhoud in 's lands hoofdstad vast te stellen, zegt niets. Artikel 64, lid 1, van het Statuut leent zich niet voor misverstand: op de standplaats komt het aan. Het is in feite niet moeilijker de aanpassingscoëfficiënten voor 150 standplaatsen uit te rekenen, dan ze vast te stellen voor een aantal landen, waartoe niet slechts de Lid-Staten maar ook Zwitserland, de Verenigde Staten en Israël behoren ... Tenslotte vertonen de verschillende standplaatsen onderlinge verschillen. Al zou een globale berekening voor standplaatsen met weinig ambtenaren en functionarissen mogelijk zijn, voor het Centrum te Ispra — met meer dan 1 700 personeelsleden — is het niet mogelijk.

Het is onjuist te beweren dat de kosten van levensonderhoud te Rome nog kort geleden hoger waren. Met behulp van de lijst van verbruikersprijzen, opgemaakt door het Centrale Instituut voor de Statistiek te Rome, kan worden aangetoond dat deze prijzen sedert 1961 te Varese steeds hoger hebben gelegen dan te Rome. Verzoeker gaat er evenwel van uit dat partijen in zoverre nog vragen van het Hof van Justitie zullen moeten beantwoorden, zo het Hof die vragen al niet aan een of meer deskundigen zal voorleggen.

Met betrekking tot de derde beroepsgrond heeft verzoeker erop gewezen dat hij wel degelijk niet-toepasselijkverklaring van de verordening heeft gevorderd; men zie slechts punt 2 van het petitum. Overigens verwijt hij de Commissie niet alleen verordening nr. 3087/78 te hebben toegepast, maar ook bij de Raad de tekst te hebben ingediend, die de Raad uiteindelijk heeft vastgesteld. Ook de Commissie treft in zoverre een verwijt, immers zij betoogt dat er voor haar niets anders opzat dan de verordening toe te passen; haar eigen aansprakelijkheid voor de uitwerking van verordeningen kan niet buiten beschouwing worden gelaten, noch ook de haar geboden mogelijkheid geschillen dienaangaande bij het Hof van Justitie aanhangig te maken, zoals zij reeds in de zaken nrs. 81/72 (Jurispr. 1973, blz. 575), 70/74 (Jurispr. 1975, blz. 795) en 59/81 (Jurispr. 1982, blz. 3329) deed.

Met betrekking tot de vierde beroepsgrond hebben verzoekers betoogd dat de onderhavige zaak geen enkele overeenkomst vertoont met de zaak-Bode, waarin betrokkenen hadden gevorderd dat de verwerende instelling hen tegen

de gevolgen van een monetaire beleidsmaatregel van hun eigen land in bescherming zou nemen.

3. In haar conclusie van dupliek heeft de *Commissie* erop gewezen dat er bij de vaststelling van de aanpassingscoëfficiënt die op 1 januari 1978 in werking is getreden, is uitgegaan van gegevens die, ten opzichte van de gegevens waarvan bij de berekening van de aanpassingscoëfficiënten voor eerdere tijdvakken werd uitgegaan, zijn geactualiseerd. Dit betekent een vooruitgang, hetgeen evenwel niet wil zeggen dat de wisselende bedragen van de tussen 1 januari 1976 en 31 december 1977 vastgestelde coëfficiënten niet met artikel 65, lid 2, in overeenstemming zijn te achten. Er zij aan herinnerd dat het Bureau voor de Statistiek in mei 1976, op verzoek van de Commissie, in de provincie Varese een onderzoek naar de prijzen heeft ingesteld. Volgens het door dat Bureau opgemaakte rapport van het verschil van 8,5 % tussen de aanpassingscoëfficiënt voor Italië, zoals die voor Varese werd berekend (121,5 tegenover 100 voor Brussel) en de door de Raad voor Italië vastgestelde aanpassingscoëfficiënt (112,04 tegen 100 voor België), 6,7 % aan de verschillende ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud in Italië en in België tussen december 1975 en juni 1976 moeten worden toegeschreven. Op 30 december 1976 stelde de Raad zijn verordening nr. 3077/76 (PB L 359, blz. 1) vast, waarin de aanpassingscoëfficiënt voor Italië per 1 juli 1976 op 189,3 — tegenover 157,8 voor België — werd vastgesteld. Per 1 januari 1977 werd de aanpassingscoëfficiënt voor Brussel bepaald op 120,1. De aanpassingscoëfficiënt welke de Raad per 1 juli 1976 op 189,3 c.q. 119,96 — tegenover een basiscoëfficiënt van 100 voor Brussel — heeft vastgesteld, zou dus maar 1,3 % afwijken van de coëfficiënt die het Bureau voor de Statistiek voor Varese berekende. Mocht verzoeker dus de percentages waarop de Italiaanse aanpassingscoëfficiënten voor de jaren 1976 en 1977 zijn vastgesteld onrechtmatig achten, dan dient hij niet te vorderen dat de op 1 januari 1978 in werking getreden aanpassingscoëfficiënt met terugwerkende kracht tot 1 januari 1976 zal worden toegepast, doch de vaststelling te verlangen van vier nieuwe coëfficiënten, telkens op grondslag van een nieuw onderzoek naar de prijzen, waarbij te letten ware op de feiten en omstandigheden die zich op 1 januari en 1 juni 1976 en 1977 voordeden. Strikt genomen dient de afweging dan ook te geschieden volgens vier schema's, op te stellen op grondslag van de uitkomsten, verkregen bij vier enquêtes betreffende het „gezinsbudget der ambtenaren" op hun beurt berustend op de gegevens waarover men op voormelde data de beschikking had. De coëfficiënt welke de Raad in verordeningen nrs. 3084 en 3087/78 heeft aangehouden, berustte op een compromis dat zowel het percentage als de dag van ingang der verhoging betrof.

Met betrekking tot de tweede beroepsgrond wijst de Commissie erop dat verzoeker in zijn conclusie van repliek voor het eerst juridische argumenten aandraagt ten betoge dat de specifieke kosten van levensonderhoud in de provincie Varese in aanmerking hadden moeten worden genomen; hij komt daarmede in strijd met artikel 42, § 2 van het Reglement voor de procesvoering, volgens hetwelk nieuwe middelen in de loop van het geding niet mogen worden voorgedragen. De Commissie betoogt dus subsidiair dat de door verzoeker overgelegde cijfers nauwelijks iets zeggen. Wat betreft de prijsindexen voor Rome en Varese, spreekt verzoeker over de jaren 1966, 1970 en 1976, maar hij zegt er niet bij of het de indexen van het betrokken

jaar zijn danwel indexen overeenkomende met het gemiddelde van de periode voordien. De Commissie verwijst evenwel naar de jaarlijks op 1 juni door het Bureau voor de Statistiek vastgestelde tabellen, waaraan de kosten van levensonderhoud te Brussel, Rome en Varese in de jaren 1970-1981 kunnen worden afgelezen. Blijkens die tabellen was de stijging van bedoelde kosten in de jaren 1972 en 1973, en in het tijdvak 1974-1979 achtereenvolgens: iets sterker te Varese, sterker te Rome en wederom sterker te Varese, sinds 1979 zette wederom een sterkere kostenstijging te Rome in. Over de hele referentieperiode blijken deze kosten al met al te Varese 3,71 % meer te zijn gestegen dan te Rome, hetgeen op een gemiddelde van 0,33 % per jaar neerkomt. Het verschil is zo gering, dat de ontwikkeling die zich de beide laatste jaren — waarin Rome ten opzichte van Varese een voorsprong van 1,81 % per jaar nam — heeft afgetekend, zich slechts tot juni 1983 behoeft voort te zetten om een punt te bereiken waarop er voor het gehele tijdvak juni 1970-juni 1983 van een mathematische gelijkheid van de kosten van levensonderhoud te Rome en Ispra kan worden gesproken. In het algemeen is de Commissie van mening dat de Raad, geconfronteerd met een complexe economische situatie als de onderhavige, het er krachtens de hem verleende discretionaire bevoegdheid voor mag houden dat een wijziging in de orde van grootte als in casu werd vastgesteld, niet een „aanzienlijke" wijziging is als bedoeld in artikel 65, lid 2, van het Statuut.

Er doen zich, wat het derde middel betreft, twee mogelijkheden voor: ofwel het eerste middel wordt aanvaard, zodat verordening nr. 3087/78 niet-toepasselijk wordt verklaard, in welk geval het derde middel zonder voorwerp geraakt, omdat het op de weg van de Commissie ligt om, nadat er ter uitvoering van 's Hofs arrest een nieuwe verordening is vastgesteld, aan verzoeker de achterstand uit te betalen die hem volgens de nieuwe aanpassingscoëfficiënt over de periode 1 januari 1976-31 december 1977 toekomt. Dan wel het eerste middel wordt ongegrond verklaard en verordening nr. 3087/78 wordt rechtmatig bevonden, maar in dat geval spreekt het vanzelf dat de Commissie geen dienstfout kan hebben begaan door aan die rechtmatig bevonden verordening uitvoering te geven of door een tot vaststelling van zulk een verordening strekkend voorstel aan de Raad te hebben gedaan. In werkelijkheid is het causale verband tussen die beweerdelijk begane fout en de gestelde schade niet aangetoond; de vertegenwoordigers van het personeel aanvaardden dat de nieuwe aanpassingscoëfficiënt voor Italië pas op 1 juli 1977 zou ingaan en de voorzitter van het comité van permanente vertegenwoordigers heeft hen doen weten dat een gewijzigd voorstel, volgens hetwelk toch 1 juli 1977 als dag van ingang zou worden aangehouden, zijns inziens geen enkele kans van slagen had. Tenslotte zij opgemerkt dat het kennelijk niet op de weg van de Commissie ligt tegen de Raad in beroep te komen wegens onrechtmatigheid van verordening nr. 3087/78. Het is trouwens ondenkbaar dat de Commissie beroep instelt tegen (de rechtmatigheid van) een verordening die met haar eigen voorstel overeenkomt.

De Commissie heeft, wat haar vierde middel betreft, verwezen naar hetgeen zij in verband met het zojuist besproken middel heeft betoogd. Met betrekking tot het door de bijstandsplicht bestreken terrein heeft het Hof in het arrest, gewezen in de zaak 178/80, Bellardi-Ricci (Jurispr. 1981, blz. 3187) ten aanzien van de omvang van de bijstandsplicht over-

wogen dat „kan worden volstaan met op te merken dat deze bepaling ziet op de verdediging van de ambtenaren door de instelling tegen handelingen van derden, en niet tegen handelingen van de instelling zelf, het toezicht waarop in andere bepalingen van het Statuut wordt geregeld". Voorts bieden de artikelen 64 en 65 van het Statuut de mogelijkheid de rechtmatigheid van voormeld voorstel te controleren, zonder dat de bijstandsplicht erbij te pas behoeft te worden gebracht.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 15 juli 1982 gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 30 september 1982 zijn conclusie genomen.

In rechte

1 Bij op 17 oktober 1979 ter griffie ingekomen verzoekschrift, ingediend krachtens artikel 91 van het Statuut van de ambtenaren (hierna te noemen: het Statuut) vordert Battaglia, ambtenaar van de Commissie, werkzaam bij het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek te Ispra (Italië), dat het Hof 's Raads verordening nr. 3087/78 van 21 december 1978 tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënt die van toepassing is op de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen die werkzaam of woonachtig zijn in Italië (PB L 369, blz. 10) te zijnen aanzien niet-toepasselijk zal verklaren.

2 Tot eind 1978 werd de bezoldiging van een ambtenaar volgens het Statuut in Belgische franken uitgedrukt, met dien verstande dat er een aanpassingscoëfficiënt op werd toegepast die, al naar gelang van de levensomstandigheden op de onderscheiden standplaatsen, meer of minder dan 100 %, dan wel 100 % bedroeg.

3 Sinds 1975 hebben de bij het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek te Ispra werkzame ambtenaren zich bij de Commissie erover beklaagd dat de kosten van levensonderhoud in Italië aanzienlijk waren gestegen, met verzoek om herziening van de aanpassingscoëfficiënt voor Italië. Zij uitten er met name hun ontevredenheid over dat de kosten van levensonderhoud te Varese hoger waren dan te Rome, en drongen er op aan dat dit verschil bij de vaststelling van de op hun bezoldiging toepasselijke aanpassingscoëfficiënt in aanmerking zou worden genomen.

4 In de jaren 1976, 1977 en 1978 werd tussen de vertegenwoordigers van het personeel en die van de Commissie en de Raad technisch overleg gepleegd, doch er werd geen overeenstemming bereikt over het bedrag waarop de aanpassingscoëfficiënt moest worden gebracht, noch over de duur van de terugwerkende kracht. Inmiddels had de Raad bij opeenvolgende verordeningen de aanpassingscoëfficiënt voor Italië gebracht op 176,6 tegenover 157,8 voor België per 1 januari 1976, 189,3 tegenover 157,8 voor België per 1 juli 1976, 120 tegenover 100 voor België per 1 januari 1977, 132,1 tegenover 104,5 voor België per 1 januari 1977 en 130,2 tegenover 100 voor België per 1 juli 1977. Die verordeningen werkten meestal ongeveer zes maanden terug.

5 Op 26 juni 1978 stelde de Raad verordening nr. 1461/78 vast (PB L 176 van 1978, blz. 1), waarbij de aanpassingscoëfficiënt voor Italië werd gebracht op 137,6 tegenover 102,3 voor België. In de considerans van deze verordening wordt gepreciseerd „dat een besluit over het voorstel van de Commissie betreffende de verbetering van de aanpassingscoëfficiënt voor drie landen waar ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschap werkzaam zijn, pas zal worden genomen in het licht van een studie waarvan de uitvoering aan de Commissie is opgedragen."

6 Na een nieuw onderzoek van het Bureau voor de Statistiek van de Gemeenschappen en tussen Commissie en Raad gevoerde besprekingen, stelde de Commissie de Raad op 10 november 1978 voor, de aanpassingscoëfficiënt voor Italië te brengen op 146,4 tegenover 102,3 voor België, met terugwerkende kracht tot 1 januari 1978. Dit voorstel werd door de Raad overgenomen door vaststelling van verordening nr. 3087/78 van 21 december 1978 (PB L 369 van 1978, blz. 10). Op dezelfde datum stelde de Raad verordening nr. 3084/78 vast (PB L 369 van 1978, blz. 1), waarin de aanpassingscoëfficiënt voor Italië per 1 juli 1978 werd gebracht op 146,8 tegenover 100 voor België.

7 Het personeel heeft verordening nr. 3087/78 betwist omdat de aanpassingscoëfficiënt daarin werd vastgesteld op een peil dat geen rekening zou houden met de kosten van levensonderhoud te Varese, en omdat die coëfficiënt slechts terugwerkte tot 1 januari 1978.

8 In januari 1979 betaalde de Commissie de ingevolge verordeningen nrs. 3087/78 en 3084/78 verschuldigde achterstallige bezoldiging.

9 Op 26 maart, onderscheidenlijk 6 april 1979 diende verzoeker krachtens artikel 90, lid 2, van het Statuut tweemaal een schriftelijke klacht in waarin hij ter compensatie van door hem in de jaren 1976 en 1977 gederfde koopkracht, om passende maatregelen verzocht.

10 Bij rondschrijven van 12 juli 1979 wees de Commissie de klacht af.

11 Verzoeker heeft toen het onderhavige verzoekschrift ingediend, waarin hij de nietigverklaring vordert van het door de Commissie genomen besluit het aan verzoeker toekomende achterstallige salaris slechts met ingang van 1 januari 1978 uit te betalen, ongeacht de specifieke kosten van levensonderhoud in de provincie Varese; voorts vordert hij niet-toepasselijkverklaring, te zijnen aanzien, van verordening nr. 3087/78, voorzover daaraan slechts tot 1 januari 1978 terugwerkende kracht werd toegekend, en veroordeling van de Commissie om aan verzoeker, ten titel van vergoeding van schaden en interessen te betalen een bedrag, berekend alsof de thans geldende aanpassingscoëfficiënt sedert 1 januari 1976 was toegepast, met interessen.

De ontvankelijkheid

12 De Commissie betoogt dat het beroep niet-ontvankelijk is omdat de afrekening van achterstallig salaris, zoals die in januari 1979 is geschied, een bevestiging zou inhouden van de maandelijkse salarisafrekeningen over de jaren 1976 en 1977, zodat er niet zelfstandig tegen kon worden opgekomen, te minder nu er naar aanleiding van de salarisafrekening over bedoelde jaren niet tijdig werd geklaagd.

13 In de gegeven omstandigheden kan de exceptie der Commissie niet worden aanvaard. Hoewel de hand dient te worden gehouden aan de statutaire regel dat er eerst, op betrekkelijk korte termijn, langs administratiefrechtelijke weg moet zijn geklaagd, dient in aanmerking te worden genomen dat verzoeker, gezien het overleg dat vele maanden door Raad, Commissie en namens het personeel optredende organisaties werd gevoerd, de afloop dier besprekingen

mocht afwachten zonder zich over een negatieve uitwerking op zijn bezoldiging zorgen te maken; 's Raads verordeningen tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënten plegen pas na verloop van tijd het licht te zien en gedurende een nauwelijks voorzienbare periode terug te werken. De Raad heeft in de overwegingen van de considerans van verordening nr. 1461/78 ook zelf erkend dat de in die verordening voor drie „standplaats"-landen voorziene wijziging van de aanpassingscoëfficiënt geen definitief karakter droeg.

14 Aanvaarding van het standpunt der Commissie zou betekenen dat een ambtenaar die zich benadeeld acht door de vertraging waarmee de Raad tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënt overgaat, op straffe van niet-ontvankelijkheid niet alleen een aantal klachten, mogelijkerwijs vele jaren betreffende, moet indienen, maar zich ook een aantal malen met een verzoekschrift tot het Hof heeft te wenden. Dit is evenwel onaanvaardbaar. In de door de Commissie ingeroepen zaak Kortner (15/73, Jurispr. 1974, blz. 177) deden zich omstandigheden voor welke met de onderhavige zaak generlei overeenkomst vertonen.

15 Naar aanleiding van de tweede door de Commissie opgeworpen exceptie, de gevorderde schadevergoeding betreffende, zij slechts vastgesteld dat de ontvankelijkheid van de tot nietigverklaring strekkende vordering ook de schadeactie ontvankelijk doet zijn, wanneer beide vorderingen, als in casu, nauw met elkander verweven zijn.

16 Het beroep is derhalve ontvankelijk.

Ten gronde

17 Ten aanzien van de op ambtenaren ter standplaats Ispra toegepaste aanpassingscoëfficiënt heeft verzoeker tweeërlei op het oog: hij wenst het bedrag van de aanpassingscoëfficiënt te zien gewijzigd, omdat het zijns inziens moet worden berekend op grond van de kosten welke juist op de standplaats van de betrokkene (in casu: Ispra) aan het levensonderhoud van de ambtenaar zijn verbonden, en die kosten zijn niet zonder meer te stellen op die welke in de hoofdstad van het betrokken land moeten worden gemaakt; in Varese

zouden zij in de jaren 1976-1978 veel hoger zijn geweest dan in Rome. In de tweede plaats wenst hij de bij verordening nr. 3087/78 voor Italië op 146,4 gestelde aanpassingscoëfficiënt met terugwerkende kracht tot 1 jauari 1976 te zien toegepast.

18 Verzoeker maakt bezwaar tegen de uitbetaling van achterstallig salaris op grondslag van verordening nr. 3087/78, die hij in strijd acht met de artikelen 64 en 65 van het Statuut — betreffende de aanpassingscoëfficiënt —, artikel 24 van het Statuut — betreffende de op de Commissie jegens de ambtenaren rustende bijstandsplicht —, het non-discriminatiebeginsel en de regelen die eerbiediging van wezenlijke vormvoorschriften verlangen.

19 Verzoeker voert dan ook in de eerste plaats aan dat door verordening nr. 3087/78 artikel 64 van het Statuut wordt geschonden, aangezien in de onderzoeken van het Bureau voor de Statistiek der Gemeenschappen, ter bepaling van de aanpassingscoëfficiënt, acht werd geslagen op de levensomstandigheden in de hoofdstad, doch niet op de levensomstandigheden op de plaats van tewerkstelling, gelegen in de provincie Varese.

20 Opgemerkt zij dat de Raad voorheen artikel 64 van het Statuut in die zin heeft opgevat dat daarin met de term „plaats van tewerkstelling" niet noodzakelijkerwijze op de hoofdstad van het land van tewerkstelling wordt gedoeld, doch op de van geval tot geval aan betrokkene toegewezen standplaats. Zo zijn er in 's Raads verordeningen nrs. 1/67/EGKS, 988/67/EEG en 9/67/EGA van 12 december 1967 twee coëfficiënten voorzien, zowel voor Frankrijk (130,5 % voor Parijs en bepaalde departementen en 122,5 % voor het overige gedeelte van Frankrijk) als voor Italië (114 % voor Ispra en 114,5 voor het overige gedeelte van Italië). Pas later besloot de Raad voor de onderscheiden Lid-Staten met één enkele coëfficiënt te werken.

21 Dit nieuwe systeem is meestal in het voordeel van ambtenaren die niet wonen in de hoofdstad, waar de kosten van levensonderhoud in de regel hoger zijn dan in de provincie. Juist in Italië schijnt dit echter anders te zijn: blijkens het onderzoek van het Bureau voor de Statistiek en de gegevens van het Italiaanse Instituut voor de statistiek, zijn de kosten van levensonderhoud te Varese hoger dan te Rome.

22 Blijkens de eigen cijfers van de Commissie, berustend op de uitkomsten van het in mei 1976 door het Bureau voor de Statistiek te Varese verrichte on-

derzoek — waarbij 230 uitgaafposten in aanmerking zijn genomen (doch niet huren, verwarming en elektriciteit, waarnaar later een onderzoek werd ingesteld) — waren de kosten van levensonderhoud in die provincie 7,66 % hoger dan te Rome. Toen vervolgens ook de uitkomsten in aanmerking werden genomen van de onderzoeken naar het niveau der huren te Varese, werd dit verschil gereduceerd tot 2,76 %, welk percentage altijd nog een aanzienlijk verschil in de zin van artikel 65, lid 2, van het Statuut oplevert. Blijkens de redengeving van het voorstel der Commissie dat tot verordening nr. 3087/78 heeft geleid, heeft de Commissie ook zelf betwijfeld of wel uitsluitend met de kosten van levensonderhoud te Rome te rade mocht worden gegaan: het aanhouden van één enkele aanpassingscoëfficiënt per land van tewerkstelling, namelijk de coëfficiënt van de hoofdstad, zou de te Ispra tewerkgestelde ambtenaren in een enigszins bijzondere positie kunnen brengen. Volgens de beschikbare statistieken vertoonden de kosten van levensonderhoud te Rome een minder snelle stijging dan voor de streek van Varese werd vastgesteld. Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd dat het niveau der prijzen te Rome inderdaad lager is dan te Varese. Zulk een situatie zou zich in de negen Lid-Staten maar zelden voordoen. Gezien de sterke concentratie van ambtenaren te Ispra zou derhalve een specifiek onderzoek naar de prijzen denkbaar zijn geweest, maar de Commissie meende alles bij het oude te moeten laten en hield zich aan 's Raads besluit van 1968, waarin met zoveel woorden naar de prijs-indices van de hoofdstad wordt verwezen.

23 Men doet evenwel artikel 64 van het Statuut, volgens hetwelk de levensomstandigheden in de verschillende „plaatsen van tewerkstelling" in aanmerking moeten worden genomen, slechts recht wedervaren wanneer men die term niet slechts op de hoofdstad der Lid-Staten doet slaan, doch ook op de plaatsen waar een voldoende belangrijk aantal ambtenaren en personeelsleden van de Gemeenschappen hun werkzaamheden verrichten.

24 Ondergaan de kosten van levensonderhoud op zulk een plaats van tewerkstelling grotere wijzigingen dan zich in de hoofdstad van de betrokken staten voordoen, dan zullen de instellingen van de Gemeenschap verschillende aanpassingscoëfficiënten moeten vaststellen. Verzoekers middel, volgens hetwelk de aanpassingscoëfficiënt voor zijn bezoldiging op grondslag van de kosten van levensonderhoud in de provincie Varese had moeten worden berekend, is derhalve gegrond te achten.

25 Met betrekking tot de terugwerkende kracht heeft verzoeker betoogd dat verordening nr. 3087/78 met ingang van 1 januari 1976 had moeten zijn toegepast, nu zich in de loop van dat jaar aanzienlijke stijgingen van de kosten van levensonderhoud hebben voorgedaan.

26 Blijkens de rapporten van het Bureau voor de Statistiek de dato 17 en 29 juni 1976 en de door dat bureau op 17 augustus 1976 ingediende nota, zijn de kosten van levensonderhoud te Rome en met name te Varese, met Brussel vergeleken, in 1976 inderdaad met meer dan 2 % gestegen.

27 De Commissie gaf te dezen te verstaan dat in artikel 65, lid 2, van het Statuut, volgens hetwelk de Raad „bij aanzienlijke wijziging van de kosten van levensonderhoud ..." binnen een termijn van ten hoogste twee maanden [beslist] welke maatregelen tot wijziging van de aanpassingscoëfficiënt dienen te worden getroffen, en zonodig, of dit met terugwerkende kracht dient te geschieden" aan de Raad implicite de discretionaire bevoegdheid werd toegekend te beslissen of maatregelen tot aanpassing van de coëfficiënten al dan niet met terugwerkende kracht worden genomen.

28 Dit standpunt kan niet worden aanvaard. Artikel 65, lid 2, is niet in die zin te verstaan dat de Raad niet binnen twee maanden nadat zich een aanzienlijke wijziging van de kosten van levensonderhoud heeft voorgedaan, tot aanpassing van de coëfficiënten zou hebben over te gaan. 's Raads bevoegdheid wil volgens 's Hofs arrest van 6 oktober 1982 *(Commissie* t. *Raad,* zaak 59/81, Jurispr. 1982, blz. 3329) zeggen dat de Raad heeft vast te stellen of de kosten van levensonderhoud aanzienlijk zijn gestegen en, zo ja, daaruit de consequenties heeft te trekken. Een andere uitlegging zou indruisen tegen de bedoeling van de betrokken bepaling, waarmede men aan alle ambtenaren, ongeacht de plaats waar zij tewerkgesteld zijn, evenveel koopkracht heeft willen verzekeren.

29 Het middel is derhalve ongegrond.

30 De verdere, slechts subsidiair door verzoeker opgeworpen middelen behoeven derhalve niet meer te worden onderzocht.

31 Verzoekers salarisafrekening over de maand januari 1979, voor zover daarin, zowel ten aanzien van het bedrag van de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënt als ten aanzien van de terugwerkende kracht dier coëfficiënt, slechts uitvoering is gegeven aan 's Raads verordening nr. 3087/78, alsmede de besluiten tot afwijzing van verzoekers desbetreffende klachten, moeten derhalve worden nietigverklaard. Die verordening is op verzoeker niet toepasselijk, voorzover daarin niet de kosten van levensonderhoud te Varese in aanmerking zijn genomen en aan de aanpassing van de coëfficiënt slechts terugwerkende kracht tot 1 januari 1978 werd toegekend.

32 Waar mag worden verwacht dat de bevoegde instellingen de nodige maatregelen zullen nemen om aan dit arrest uitvoering te geven, moet een onderzoek naar verzoekers schadevergoedingsactie tot een — desnodig — nader te bepalen datum worden uitgesteld.

33 Vóór 15 juli 1983 zal de Commissie het Hof verslag uitbrengen over de tot schadeloosstelling van verzoeker genomen maatregelen. Verzoeker zal in staat gesteld worden daarop te antwoorden.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

verklaart voor recht:

1. **De afrekening van verzoekers salaris over de maand januari 1979, voor zover daarin ten aanzien van het bedrag van de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënt alsook ten aanzien van de terugwerkende kracht dier aanpassing slechts uitvoering wordt gegeven aan 's Raads verordening nr. 3087/78, alsmede de besluiten tot afwijzing van verzoekers klachten, worden nietigverklaard. Verordening nr. 3087/78 is op verzoeker niet toepasselijk, voorzover daarin niet de kosten van levensonderhoud te Varese in aanmerking zijn genomen en aan de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënt slechts tot 1 januari 1978 terugwerkende kracht is toegekend.**

2. De Commissie zal het Hof vóór 15 juli 1983 verslag uitbrengen voor de maatregelen die ter uitvoering van dit arrest zijn genomen.

3. Voor zover verzoekers schadevergoedingsactie nog onderzoek behoeft, wordt dit tot nader te bepalen datum uitgesteld.

4. De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 december 1982.

Voor de griffier
J. A. Pompe
adjunct-griffier

De president van de Eerste kamer
A. O'Keeffe

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL F. CAPOTORTI

(zie zaak 158/79, blz. 4404)