HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. **verklaart het beroep ongegrond;**

2. **verwijst verzoekster in de kosten.**

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco

Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op zesentwintig juni negentienhonderdvijfenzeventig.

De Griffier De President

A. Van Houtte R. Lecourt

CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL G. REISCHL VAN 28 MEI 1975 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In mijn conclusie in een door verschillende vakbonden van ambtenaren bij de Gemeenschappen tegen de Raad aanhangig gemaakt geding (zaak 72-74, Union Syndicale — Service Public Européen e.a. t. Raad, arrest van 18 maart 1975) had ik nog vrij onlangs gelegenheid duidelijk te maken hoe het tussen de Raad enerzijds en de personeelsorganisaties van de Europese Gemeenschappen alsmede de Commissie anderzijds tot een geschil is gekomen over de jaarlijkse salaris- en pensioenaanpassingen. Ik kan derhalve mijn inleidende opmerkingen in de thans te behandelen zaak, die door de Commissie tegen de Raad aanhangig is gemaakt, relatief kort houden.

De bepaling waarom het in casu gaat is artikel 65 van het Personeelsstatuut. Ingevolge deze bepaling stelt de Raad jaarlijks een onderzoek in naar het bezoldigingspeil van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen en neemt daarbij onder meer eventuele verhogingen van de salarissen van het overheidspersoneel in de Lid-Staten in aanmerking.

Bij de toepassing dezer bepaling is het al jaren — volgens de Commissie sinds 1966 — de gewoonte rekening te houden met de gemiddelde verhoging van de

1 — Vertaald uit het Duits.

koopkracht van de salarissen bij de overheidsdienst in de Lid-Staten. Hiertoe diende aanvankelijk alleen een zogenaamde gemeenschappelijke specifieke indicator die werd vastgesteld op basis van de ontwikkeling van het inkomen van bepaalde groepen nationale overheidsambtenaren en de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud.

De toegepaste methode en de met behulp daarvan verkregen resultaten leidden evenwel steeds weer tot spanningen tussen de personeelsorganisaties en de Raad. De eerste beklaagden zich dat op deze wijze niet was gewaarborgd dat de koopkrachtstijging van de inkomens bij de Gemeenschappen werkelijk gelijke tred hield met die bij de nationale overheid. Daarom zijn sedert december 1970, naar aanleiding van een verzoek van de Raad aan de Commissie, pogingen in het werk gesteld om de procedure bij de toepassing van artikel 65 van het personeelsstatuut te verbeteren.

Dit leidde ertoe dat de Raad op voorstel van de Commissie op 20 en 21 maart 1972 besloot, voor een proefperiode van drie jaar een ander systeem voor de vaststelling van de koopkrachtontwikkeling der nationale salarissen toe te passen. Het berust — zoals reeds in mijn conclusies in zaak 72-74 uiteengezet — op twee indicatoren, namelijk een verbeterde specifieke indicator en een indicator van de ontwikkeling van de loonsom per hoofd bij de nationale overheidsdienst.

Deze methode werd voor het eerst toegepast over het tijdvak van juli 1971 tot juni 1972, waarvoor een specifieke indicator van 3,6 % en een indicator van de loonsom van 3,9 % werden vastgesteld. Daar de Raad destijds het voorstel van de Commissie voor een bruto salarisaanpassing van 3,75 % niet volgde, maar voor de periode vanaf 1 juli 1972 op grond van de stijging der koopkracht tot een salarisverhoging van 2,5 % besloot (vgl. de verordening van 12. 12. 1972), kwam het tot een eerste beroep van de Commissie tegen de Raad (zaak 81-72). In het arrest van 5 juni 1973 in deze zaak (Jurispr. 1973, blz. 575), werd beslist dat de Raad door zijn besluit van 20 en 21 maart 1972 verplicht is tot inachtneming van bepaalde criteria en slechts tussen de communautaire specifieke indicator en de loonsomindicator een beoordelingsmarge behoudt. Dientengevolge stelde de Raad toen bij besluit van 9 augustus 1973 een salarisaanpassing per 1 juli 1972 van 3,65 % vast.

Kort daarop verschenen de problemen die tot de onderhavige procedure hebben geleid.

In verband met de gegevens over de referentieperiode juli 1972 — juni 1973 bleek het de Commissie allereerst dat het cijfer dat als specifieke Italiaanse indicator was meegedeeld, de ontwikkeling van de koopkracht in de Italiaanse overheidsdienst niet kon weergeven, omdat niet alle werkelijk betaalde uitkeringen in aanmerking waren genomen. Zij hanteerde daarom in haar verslag van 7 november 1973 voor Italië de indicator van de loonsom in plaats van de specifieke indicator. Dit leverde een gemeenschappelijke specifieke indicator op van 1,6 % voor de zes oorspronkelijke Lid-Staten en van 1,2 % voor de negen Lid-Staten te zamen. Gelet op de loonsomindicator (3,6 % voor de zes oorspronkelijke, 3,2 % voor alle negen Lid-Staten) meende de Commissie destijds een salarisverhoging van 2,8 % per 1 juli te moeten voorstellen.

Korte tijd later werd haar echter van Italiaanse zijde medegedeeld dat de specifieke Italiaanse indicator — bij inbegrip van alle uitkeringen — voor de betrokken referentieperiode 30,4 % bedroeg. Dit leidde tot een nieuwe gemeenschappelijke indicator van 7,3 % voor de negen Lid-Staten, respectievelijk 9,8 % voor de zes oorspronkelijke Lid-Staten en tot een gewijzigd voorstel voor een salarisverhoging van 3,5 %.

Op grond van nota's van het Italiaanse ministerie van financiën en van Italiaanse verordeningen en wetten, kwam de

Commissie tot de conclusie dat de salarisaanpassing in het verleden niet op een juiste grondslag was geschied. Uit deze teksten bleek, dat vóór december 1972 tot januari 1973 bepaalde uitkeringen aan de Italiaanse ambtenaren wel in de loonsomindicator, maar niet in de specifieke indicator waren verwerkt. Eerst daarna waren die uitkeringen hetzij in het basissalaris hetzij in een algemene aanpassingstoelage ondergebracht en daarmee ook in de specifieke indicator opgenomen. De Commissie deed hiervan bij schrijven van 10 december 1973 mededeling aan de Raad. Van mening dat de door haar voorgestelde salarisverhoging van 3,5 % geen volledige compensatie voor de vastgestelde gebreken bood, kondigde zij voorts correctievoorstellen aan.

De Raad stelde daarna bij besluit van 18 december 1973 een salarisaanpassing van 3,3 % per 1 juli 1973 vast, maar verklaarde zich ook uitdrukkelijk bereid de door de Commissie aangekondigde voorstellen te onderzoeken.

Een dergelijk voorstel deed de Commissie in een mededeling van 14 februari 1974. Hierin werd als schadevergoeding voor de onjuiste salarisaanpassing een salarisverhoging van 5,4 % vanaf 1 juli 1972 aanbevolen. Aldus luidde ook de ontwerp-verordening die de Commissie op 21 maart 1974 aan de Raad voorlegde. De Raad liet zich echter, ook na raadpleging van neutrale adviseurs, de heer Rey, oud-voorzitter van de Commissie, en de heer Barre, gewezen Commissielid, niet vermurwen. Hij besloot in de zitting van 21 tot 23 juli 1974 het besluit van 18 december 1973 te handhaven en geen salarisaanpassingen met terugwerkende kracht vast te stellen.

Dit was niet alleen voor de vakbonden van de Europese ambtenaren maar ook voor de Commissie aanleiding zich tot het Hof van Justitie te wenden met een beroep tot nietigverklaring van het besluit van juli 1974 wegens schending van artikel 65 van het Personeelsstatuut en van 's Raads besluit van 21 maart 1972.

Mijn standpunt in de onderhavige zaak is als volgt:

1. Om te beginnen een korte opmerking vooraf.

Onderwerp van het geding is, zoals wij hebben gezien, de in het besluit van juli 1974 vervatte weigering van de Raad tot enige salarisaanpassing voor de afgelopen jaren. Volgens de Commissie is deze weigering onrechtmatig, omdat de vaststelling van het salaris zowel voor 1972 als voor 1973 foutief was. Dit blijkt uit het feit dat de gemeenschappelijke specifieke indicator voor de referentieperiode van beide genoemde jaren wegens onjuiste bepaling van de betrokken Italiaanse indicator ondeugdelijk is geweest. De specifieke Italiaanse indicator gaf namelijk de ontwikkeling van de koopkracht der Italiaanse ambtenarensalarissen in het referentietijdvak 1971-1972 niet goed weer, doordat een groot gedeelte van de aan de ambtenaren betaalde vergoedingen niet in aanmerking was genomen. Deze vergoedingen waren in de referentieperiode 1972-1973 wel allemaal verdisconteerd, maar men dient te bedenken dat de aldus verkregen specifieke indicator niet alleen de verhoging van de koopkracht in de periode 1972-1973, maar gedeeltelijk ook die van voorafgaande jaren uitdrukt.

Uitgaande van deze argumentatie en de in het geding bekend geworden feiten, moet men echter allereerst vaststellen dat zelfs bij gegrondheid van de door de Commissie uitgeoefende kritiek hoogstens alleen het salarisbesluit van 1972, maar niet dat van 1973 wordt beïnvloed.

In 1972 hield het salarisbesluit, zoals wij hebben gezien, zich strikt aan de specifieke indicator (3,6 %) terwijl de loonsomindicator (3,9 %) buiten beschouwing bleef. Wanneer derhalve blijkt, dat voor de betrokken referentieperiode van een hogere Italiaanse specifieke indicator en daarmee ook van een hogere gemeen-

schappelijke specifieke indicator moet worden uitgegaan (de Italiaanse indicator weegt ongeveer 28 %), dan wordt daardoor stellig ook het salarisbesluit voor dit tijdvak beïnvloed.

In 1973 werd het besluit inzake de salarissen genomen op grond van een specifieke indicator van 7,3 % en een indicator van de loonsom van 3,2 %. De verhoging bedroeg 3,3 % en zat dus zeer dicht bij de loonsomindicator. Wanneer het voor dit tijdvak dan ook noodzakelijk zou zijn, om wegens verlaging van de Italiaanse specifieke indicator (die gedeeltelijk de salarisontwikkeling van vroegere jaren weergaf) de gemeenschappelijke specifieke indicator te verlagen, dan zou zulks klaarblijkelijk geen invloed hebben op het salarisbesluit, dat immers op de loonsomindicator was gericht.

Uitgaande van de grieven der Commissie moet dus eigenlijk alleen worden onderzocht of de op de referentieperiode 1971-1972 gebaseerde vaststelling van het salaris moet worden herzien.

2. Uit het voorafgaande wordt reeds duidelijk dat het geschilpunt is of in het salarisbesluit van 1972 de salarisontwikkeling van een Lid-Staat, namelijk Italië, tijdens de referentieperiode 1971-1972 voldoende tot haar recht is gekomen. De Commissie meent dat dit niet het geval is en dat de Raad twee verwijten zijn te maken:

— schending van artikel 65 van het Personeelsstatuut, en
— onjuiste toepassing van 's Raads besluit van maart 1972, of met andere woorden schending van het beginsel dat het rechtmatig vertrouwen der betrokkenen moet worden beschermd.

a) Met betrekking tot de eerste grief kan het volgende worden opgemerkt: Artikel 65 bepaalt, voor zover hier van belang:

„De Raad stelt jaarlijks een onderzoek in naar het bezoldigingspeil van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Gemeenschappen. ... Bij dit onderzoek gaat de Raad na of het in het kader van de economische en sociale politiek van de Gemeenschappen aangewezen is de bezoldiging 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."

Mijns inziens blijkt reeds uit de tekst, ook van de laatste zin — waarom het volgens de Commissie vooral gaat — dat alleen met behulp van artikel 65 dit punt niet valt op te lossen en voor het verzoek van de Commissie dus niets kan worden bereikt.

Deze bepaling is voor de beantwoording van de vraag of bij de salarisaanpassing ook toelagen en vergoedingen van nationale ambtenaren in aanmerking moeten worden genomen, duidelijk te weinig concreet. Voorts is van belang, dat artikel 65 slechts een *inaanmerkingneming* („prise en considération") van nationale salarisverhogingen voorschrijft. Dat de Raad deze niet zo vergaande verplichting geschonden heeft, kan echter ook met betrekking tot de bedoelde Italiaanse uitkeringen niet worden gezegd. Zij werden — zoals wij hebben gezien — in de loonsomindicator opgenomen en waren de Raad bij de salarisvaststelling voor het jaar 1972 dus bekend. Bovendien was de Raad bij de vereiste salarisaanpassing in december 1973 zich hiervan ook bewust, nadat in het najaar van 1973 duidelijk was geworden hoe de specifieke Italiaanse indicator werd berekend. Ten slotte is nog van belang, dat in artikel 65 de Raad een beoordelingsvrijheid wordt gelaten. Hij gaat na, of het in het kader van de economische en sociale politiek van de Gemeenschappen is aangewezen de bezoldigingen aan te passen, en daarbij is blijkens de uitdrukking „in het bijzonder", de verhoging van de nationale salarissen slechts één der in aanmerking komende factoren.

Ik ben van mening dat de klacht van de Commissie alleen met een beroep op

artikel 65 van het Personeelsstatuut moeilijk gegrond kan worden verklaard.

b) Van groter belang is echter de tweede grief van de Commissie. De vraag is hier of de Raad zich heeft gehouden aan het op grond van artikel 65 van het Personeelsstatuut in maart 1972 genomen besluit, voor zover dit iets zegt over de totstandkoming van de gemeenschappelijke specifieke indicator en daarmee ook van de betrokken nationale indicatoren.

aa) In dit verband moge ik, alvorens op de details van een netelig onderzoek in te gaan, twee dingen duidelijk maken.

In de eerste plaats is U bekend dat de Raad reeds in zijn memories en wederom bij de mondelinge behandeling nadrukkelijk op de onvermijdelijke tekortkomingen van statistische gegevens heeft gewezen en heeft verklaard dat kritiek die verband houdt met de representativiteit van de door hem in aanmerking genomen indicatoren, geen doel kan treffen. Ook stipte hij de moeilijkheden aan die zich bij de toepassing van het besluit van maart 1972 blijkbaar in de nieuwe Lid-Staten hebben voorgedaan. Anderzijds verwees de Raad tijdens de schriftelijke behandeling naar verklaringen van Italiaanse instanties, dat de hoogte van de specifieke Italiaanse indicator, die in het najaar van 1973 is meegedeeld (30,4 %), gedeeltelijk was toe te schrijven aan de reorganisatie van de Italiaanse overheidsdiensten en derhalve niet slechts een stijging van de koopkracht weergaf.

Mijns inziens dient reeds dadelijk te worden gezegd dat deze verwijzingen irrelevant zijn voor de beslissing in de onderhavige zaak.

Om te beginnen zal niemand betwijfelen dat statistische gegevens, die verschillende waarden samenvatten, een verschillende mate van representativiteit kunnen vertonen en nooit meer dan een approximatief karakter hebben. Niet de representatieve waarde van de toegepaste indicatoren is evenwel het voorwerp van ons onderzoek, maar enkel de vraag of in het verleden *die mate* van representativiteit is bereikt waarvoor bindende regels bestaan. Anders gezegd, de erkenning van de algemene onbetrouwbaarheid van dergelijke factoren geeft nog niet het recht afwijkingen te tolereren van de regels die gelden voor de vaststelling van een voor een gemeenschappelijke index noodzakelijke waarde. — Wat voorts de verwijzing betreft naar de in de nieuwe Lid-Staten opgetreden moeilijkheden die er blijkbaar toe hebben geleid dat daar slechts approximatieve waarden konden worden gebruikt, is het eigenlijk voldoende op te merken dat de moeilijkheden, indien ik het juist zie, niet op het in casu relevante jaar 1971-1972 betrekking hebben, maar op het jaar 1972-1973. Bovendien is dit alles uiteraard geen reden om in de andere Lid-Staten af te wijken van de bindend voorgeschreven methode voor de vaststelling van de voor de salarisaanpassing noodzakelijke waarden.

Omtrent de Italiaanse verklaringen over de hoogte van de Italiaanse specifieke indicator voor de referentieperiode 1972-1973 kan het volgende worden opgemerkt: het kan mijns inziens in het midden blijven of gebeurtenissen als de beweerde reorganisatie bij de Italiaanse overheid, in verband met het feit dat de specifieke indicator slechts voor bepaalde groepen ambtenaren wordt vastgesteld, niet hierin, maar in de loonsomindicator doorwerken, zoals de Commissie juist acht. Voor ons moet zonder meer beslissend zijn, dat de betrokken waarde (30,4 %) door de Italiaanse instanties is meegedeeld met het oog op de gemeenschappelijke specifieke indicator en daarin ook volledig tot zijn recht kwam. Wanneer de Raad het bij de vaststelling van het salaris in 1973, waarbij deze waarde doorslaggevend was, niet nodig heeft gevonden deze waarde te splitsen naar stijging van de koopkracht der salarissen enerzijds en overheidsreorganisatie anderzijds, dan gaat het zeker niet aan, de betekenis van deze waarde, voor zover in casu van belang, nu te beperken.

bb) Laten wij thans overgaan tot de kern van de zaak, namelijk de vraag, of het niet meetellen van bepaalde vergoedingen en toelagen uit het Italiaanse ambtenarenrecht, waarvan in de referentieperiode 1971-1972 inderdaad sprake was, betekent dat de desbetreffende specifieke Italiaanse indicator onjuist, dat wil zeggen met veronachtzaming van duidelijke rechtsregels, werd berekend, hetgeen de onjuistheid van de gemeenschappelijke indicator ten gevolge zou hebben. Het Raadsbesluit van maart 1972, dat ten deze beslissend is, zal ik thans niet voorlezen. Aanstonds bij de bespreking van de door beide partijen voorgedragen argumenten zal ik op de details van dit besluit ingaan.

— Volgens de Raad is het vooral van belang dat over de berekening van de specifieke indicator in dit besluit wordt gezegd dat het indexcijfer van de ontwikkeling der overheidssalarissen in de Lid-Staten volgens de tot dusver toegepaste methode wordt gevormd. Daarmee wordt gerefereerd aan een nota van 1966 betreffende de bij de toepassing van artikel 65 van het Personeelsstatuut in aanmerking te nemen werkwijze. Hieruit blijkt echter dat het bij het begrip „salaris" om algemene en permanente betalingen gaat en dat allerlei andere toelagen en vergoedingen niet in aanmerking behoeven te worden genomen.

Toegegeven zij dat dit een sterk argument is, nu in genoemde nota van 1966 onder de titel „salarisbegrip" wordt gezegd: „Er dient rekening te worden gehouden met alle emolumenten die het karakter van bezoldiging dragen en die op algemene en permanente wijze op grond van een wettelijke regeling worden betaald".

Valt er op het eerste gezicht veel voor de stelling van de Raad te zeggen, dit verandert wanneer men de argumentatie van de Commissie beziet.

Daarbij denk ik niet zozeer aan de opvatting van de Commissie, dat de formulering „die op algemene wijze worden betaald" niet zo dwingend wijst op de feitelijke bezoldiging van alle ambtenaren, als wanneer was gesproken van alle ambtenaren en hun inkomsten. De Commissie leidt hieruit af, dat het zeer wel te verdedigen is deze zinsriede aldus uit te leggen, dat „algemeen" in de zin van „wijdverbreid" is te verstaan des dat eventueel een fictieve gemiddelde waarde zou mogen worden vastgesteld die voor alle ambtenaren zou gelden.

Ik denk hier veeleer daaraan dat de Commissie, onder verwijzing naar het gehele systeem van de nota van 1966, de Raad verwijt zich ten onrechte tot één der in de nota genoemde elementen te hebben beperkt. Inderdaad kan de Commissie terecht aanvoeren, dat het systeem voor de beoordeling van de ontwikkeling der overheidssalarissen in het document van 1966 vanaf bladzijde 4 sub b) in een aantal alinea's is ingedeeld en dat niets erop wijst dat een dezer alinea's voorrang heeft boven de andere en dus bij de uitlegging speciaal van belang is. Men moet dan ook aannemen dat een regeling, die achter het vierde gedachtenstreepje van deze alinea voorkomt en die de veelzeggende titel draagt „inaanmerkingneming van andere elementen", dus soortgelijke bewoordingen bezigt als in het „salarisbegrip", dezelfde betekenis heeft als het voordien genoemde salarisbegrip. Volgens deze regeling verhindert de gezamenlijke vaststelling van een werkwijze voor het onderzoek van de ontwikkeling der overheidssalarissen in de Lid-Staten de Commissies niet zonodig andere elementen in aanmerking te nemen dan die welke in genoemde werkwijze zijn bedoeld. Daaruit kan terecht worden geconcludeerd dat reeds volgens het in 1966 vastgestelde systeem naast de salarissen andere bijkomende elementen van de bezoldiging in aanmerking moesten worden genomen. Naar het schijnt was dit ook een wijdverbreide praktijk: men trachtte aldus de feitelijke salarissituatie in de Lid-Staten zo exact mogelijk weer te geven. Dit blijkt uit de gedetailleerde uiteenzettingen van

de Commissie tijdens de mondelinge behandeling. Zij noemde daarbij verschillende uitkeringen in Frankrijk die geenszins aan alle ambtenaren worden verstrekt; zij gaf eenzelfde beeld van België, de Bondsrepubliek Duitsland, Denemarken, Ierland en zelfs Italië, en maakte duidelijk dat de genoemde praktijk nog na het besluit van maart 1972 voorkwam.

Mijns inziens ligt inderdaad de gevolgtrekking der Commissie voor de hand, dat het reeds volgens het in 1966 vastgestelde systeem ondenkbaar was, een koopkrachtstijging van nationale salarissen met circa 30 % buiten beschouwing te laten, zoals is geschied bij de vaststelling van de specifieke Italiaanse indicator voor de referentieperiode 1971-1972.

— Maken reeds deze overwegingen duidelijk, dat de beperkende uitleg van de Raad aanleiding geeft tot sterke twijfels, deze indruk wordt nog versterkt, wanneer men ook ziet naar andere delen van het besluit van maart 1972, wanneer men let op de ontstaansgeschiedenis en de kennelijk aan het besluit toegedachte functie, en wanneer men de geest ervan voor ogen houdt die mede uit andere handelingen van de Raad duidelijk wordt.

Het is vooreerst een feit, dat de toepassing van de in de nota van 1966 neergelegde methode ter bepaling van de salarisverhoging tussen de Raad en het personeel steeds meer spanningen heeft opgeroepen, die in de ons allen bekende bijverschijnselen tot uitdrukking kwamen. Blijkbaar was dit niet in de laatste plaats eraan te wijten dat de Raad steeds minder rekening hield met aanvullende bezoldigingselementen, zoals de hier bedoelde vergoedingen. De klachten van het personeel gingen dan ook in wezen over de wijze van *samenstelling* van de gemeenschappelijke indicator en niet zozeer over de *toepassing* ervan. Met het besluit van maart 1972 heeft men kennelijk een einde willen maken aan deze onaangename situatie. Het moest als resultaat van een vergelijk met het personeel voor de noodzakelijke arbeidsrust bij de Gemeenschappen zorgen. Zo gezien, is het echter alleen zinvol uit te gaan van een zodanige interpretatie van dit besluit dat daarin voldoende rekening wordt gehouden met bepaalde inkomsten buiten de eigenlijke salarissen.

Beziet men verder het besluit van maart 1972 in zijn geheel, dan kunnen ook op deze wijze belangrijke aanwijzingen voor de aangeduide extensieve interpretatie worden verkregen.

Met name is het van groot belang dat het besluit niet zomaar aanknoopt bij de tot dusver toegepaste methode ter bepaling van het indexcijfer van de salarissen bij de overheidsdienst in de Lid-Staten, maar dat het kennelijk bepaalde verbeteringen wilde invoeren. In tegenstelling tot 's Raads mening is daarom de invoering van een tweede indicator — die van de loonsom — en de controlefunctie daarvan niet in de eerste plaats beslissend. Want deze vormt in het licht van de geschetste ontwikkeling geen wezenlijke verbetering, daar de Raad immers, zoals wij hebben gezien, binnen zijn beoordelingsmarge volkomen vrij is deze indicator buiten beschouwing te laten. Bovendien blijkt uit de tekst van het besluit duidelijk, dat de verbeteringen betrekking hebben op de *specifieke indicator,* en wel — dat heeft de Commissie in een zorgvuldige analyse aangetoond — op de berekening daarvan.

In het besluit van maart 1972 worden onder de titel „specifieke indicator" onder andere de volgende „verbeteringen" ingevoerd:

- betere harmonisering van de berekeningsmethodes die door de verschillende nationale overheidsinstellingen worden toegepast;
- elke delegatie doet aan de Commissie mededeling van het bezoldigingsstelsel voor haar overheidsdiensten en van elke wijziging in de elementen daarvan;
- de Commissie wordt in kennis gesteld van alle bijzonderheden voor de

berekening van de jaarlijkse indexcijfers der overheidssalarissen;
- in alle gevallen waarin de Commissie twijfelt aan enig element dat in aanmerking moet worden genomen voor het indexcijfer der overheidssalarissen, wordt contact opgenomen met de betrokken delegaties die haar de gewenste inlichtingen verstrekken.

Bovendien heet het vervolgens: „De Commissie zorgt ervoor dat de vertegenwoordigers van het personeel volledig worden ingelicht over de statistische gegevens voor deze indicator".

Mijns inziens is er ontegenzeglijk dus wel enig materiaal voorhanden om uit deze gegevens te concluderen, dat men voor de vaststelling van de specifieke indicator naast de eigenlijke salarissen ook — om het maar eens zo te noemen — andere elementen van het recht op bezoldiging in aanmerking dient te nemen. Terecht merkt de Commissie op dat deze regels duiden op een jaarlijks onderzoek van de gegevens die voor de specifieke indicator in ogenschouw moeten worden genomen, want anders zou de Raad uitdrukkelijk hebben bepaald dat alleen de salarissen in aanmerking komen. Terecht werd betoogd dat de noodzaak van een zodanig ingewikkeld onderzoek niet zou zijn in te zien, wanneer het er alleen om zou gaan met betalingen aan alle ambtenaren rekening te houden en vast te stellen of de mededelingen van de Lid-Staten in zoverre correct zijn. Tevens is juist dat, gelet op de noodzaak het personeel volledig over de feitelijke ontwikkeling van de salarissituatie in de Lid-Staten in te lichten enerzijds en op het paciferend karakter van het besluit van maart 1972 anderzijds, niet kan worden aangenomen dat het volgens dit besluit nochtans niet nodig is aanvullende elementen van het recht op bezoldiging mee te tellen.

De algehele analyse van de methode ter bepaling van de specifieke indicator noopt derhalve tot de conclusie dat in het besluit van maart 1972, en wel in de alinea betreffende de specifieke indicator, de - zoals ik het eerder noemde — *andere elementen van het recht op bezoldiging* een onmiskenbaar accent hebben gekregen. Zo gezien, is het ook begrijpelijk dat de hoofdtitel door opneming van het woord „koopkracht" werd gewijzigd, daar het erom ging een zo reëel mogelijk beeld van de ontwikkeling van de salarissituatie in de Lid-Staten te verkrijgen.

Ten slotte mag, zoals gezegd, niet worden voorbijgegaan aan de geest van het besluit, waarop ook de door de Raad geraadpleegde neutrale adviseurs in hun uiteindelijk voor het personeel positieve oordeel hebben gewezen. Zeker bij de uitlegging van besluiten die het resultaat zijn van een vergelijk met het personeel en de arbeidsvrede ten doel hebben, is deze geest van veel gewicht. Hoe deze moet worden opgevat, wordt duidelijk wanneer men het Raadsbesluit van 18 en 19 december 1972 voor ogen houdt, waarin het heet:

„De Raad is van mening dat de verordening van 12 december 1972 niet vooruitloopt op de uitleg van zijn besluit van 21 maart 1972 betreffende de methode voor de aanpassing der bezoldigingen, en bevestigt dat de verordening valt binnen het kader van een beleid dat ertoe strekt om op middellange termijn een ontwikkeling van de bezoldigingen der Europese ambtenaren te garanderen *die gelijke tred houdt* met de gemiddelde ontwikkeling van de salarissen bij de nationale overheid".

Daarmee kan logischerwijze slechts een beleidslijn zijn bedoeld die zo mogelijk *alle* wezenlijke bestanddelen van de nationale bezoldigingssystemen tot hun recht doet komen, en wel bij de naar het oordeel van het Hof aan de Raad toekomende beoordelingsvrijheid niet alleen in de indicator van de loonsom, maar ook in de specifieke indicator.

Om al deze redenen moet men aannemen dat het besluit van maart 1972 de verplichting meebrengt om bij de vaststelling van de specifieke indicator niet

alleen rekening te houden met de salarissen als zodanig en de vergoedingen aan alle ambtenaren, maar ook met andere elementen van het salarissysteem indien zij wijdverbreid en van groot belang zijn. De Commissie heeft hier gezocht naar een nadere specificatie door te verwijzen naar vergoedingen die aan een representatieve groep ambtenaren worden betaald, en wel voor werkzaamheden die tot de normale dienst behoren. Deze specificatie is verhelderend maar in ons geval niet onontbeerlijk. Immers, bij de wijziging van het Italiaanse bezoldigingssysteem werd in het Italiaanse parlement omtrent de betrokken vergoedingen verklaard, dat het voor het merendeel niet gaat om vergoedingen voor bijzondere dienstwerkzaamheden, maar om aanpassingsuitkeringen. Bovendien is bekend — ook de Raad geeft dit toe — dat het grootste deel van de betrokken vergoedingen in het salaris is opgenomen of in een bijzondere, voor de specifieke indicator zeker in aanmerking te nemen toelage is omgezet; kortom, er heeft een correctie op het Italiaanse bezoldigingssysteem plaatsgevonden, waaruit conclusies kunnen worden getrokken nopens het karakter van de vroeger verstrekte vergoedingen en uitkeringen.

Samenvattend kan worden gesteld, dat de veronachtzaming van genoemde andere elementen van het Italiaanse systeem van bezoldiging in de referentieperiode 1971-1972 tot een onjuiste, en wel te lage Italiaanse specifieke indicator heeft geleid en dat daarom ook de gemeenschappelijke indicator, waarin Italië voor 28 % deelneemt, onjuist was. Daar de specifieke indicator moet worden vastgesteld met inachtneming van de genoemde regels, dient men deze bij onjuistbevinding stellig alsnog te corrigeren. Daaruit komt ook de verplichting voort tot correctie van de salarisaanpassing uit die tijd, want het is niet weersproken dat de salarisverhoging voor 1972 zeer dicht bij de specifieke indicator lag en dat de hogerliggende indicator van de loonsom buiten beschouwing werd gelaten. De weigering van de Raad om de salarissen met terugwerkende kracht aan te passen, is dan ook onrechtmatig en moet derhalve worden vernietigd.

Hoe de Raad de vereiste salarisaanpassing achteraf verricht, behoeft hier niet in detail te worden uiteengezet. Bij een eventuele nietigverklaring door het Hof is dit een uitvoeringsaangelegenheid van de Raad.

3. De bespreking van de zaak kan daarmee eigenlijk worden beëindigd. Ik wil dit echter niet doen zonder nog een opmerking voor het geval dat een miskenning van het besluit van maart 1972 bij de vaststelling van de specifieke indicator voor de referentieperiode 1971-1972 niet aanwezig wordt geacht.

Deze nadere opmerking vloeit mijns inziens noodzakelijkerwijze voort uit hetgeen ten processe duidelijk is geworden over de ontstaansgeschiedenis en de geest van het besluit van maart 1972. Op grond daarvan lijkt het volledig uitgesloten dat de litigieuze handelwijze, namelijk de niet-inaanmerking van een groot gedeelte van aan Italiaanse ambtenaren verstrekte vergoedingen en uitkeringen, in het kader van de salarisaanpassing geen enkel effect heeft.

Ik ben van mening dat bij ontdekking van een dergelijke fout althans moet worden aangenomen dat deze invloed heeft op het discretionaire besluit dat de Raad na het besluit van maart 1972 in het kader van de beide bekende indicatoren heeft te nemen; juister gezegd: men zal er in zo een geval niet van kunnen uitgaan dat het discretionaire besluit volledig vrij is. Wanneer dus blijkt dat een indicator (hier de specifieke indicator) kennelijk niet representatief is, dan moet dit besluit aldus worden beïnvloed dat de andere indicator, dus de loonsomindicator, die alle betrokken elementen bevat, zwaarder telt. Ook ware een passende compensatie denkbaar door in 1973, toen de specifieke indicator niet meer de bewuste tekortkoming vertoonde, de sala-

risaanpassing meer op deze indicator te oriënteren Daar het salarisbesluit voor 1972, zoals gezegd, zich echter naar de specifieke indicator richtte, terwijl het besluit voor 1973 op de loonsomindicator steunde, moet ook in dit opzicht voor de Raad een plicht tot salarisaanpassing achteraf worden aangenomen en moet bijgevolg 's Raads weigering om een rectificatiebesluit te nemen onrechtmatig worden verklaard.

Ik wil er echter nogmaals op wijzen dat dit slechts subsidiaire overwegingen zijn en dat ik primair van oordeel ben dat het Raadsbesluit van juni 1974 moet worden nietigverklaard, omdat de correctie van de specifieke indicator voor de referentieperiode 1971-1972 werd afgewezen.

4. Ik concludeer derhalve als volgt:

Het door de Commissie tegen de Raad ingestelde beroep is gegrond. De in het Raadsbesluit van 21 en 23 juli 1974 besloten weigering om de salarissen aan te passen, dient te worden nietigverklaard. Over de kosten behoeft niet te worden beslist wegens ontbreken van een daartoe strekkende vordering van partijen.