CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. O. LENZ van 5 oktober 1993 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

A — Inleiding

1. In de onderhavige zaak moet het Hof zich uitspreken over de hogere voorziening van de Commissie tegen een arrest dat het Gerecht van eerste aanleg (hierna: „het Gerecht") op 26 februari 1992 (gevoegde zaken T-17/89, T-21/89 en T 25/89) [1] heeft gewezen op de beroepen van in totaal 619 bij het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek te Ispra tewerkgestelde ambtenaren (hierna: „de ambtenaren"). Verder moet uitspraak worden gedaan over een incidentele hogere voorziening die de ambtenaren bij memorie van antwoord hebben ingesteld.

2. Voor het Gerecht [2] hebben de ambtenaren bepaalde aanspraken geldend gemaakt in verband met de *gestelde laattijdige vaststelling van verordening (EEG) nr. 3294/88* [3], waarbij de aanpassingscoëfficiënt voor hun standplaats in het kader van een vijfjaarlijkse aanpassing voor de periode 1976-1980 (dus per 1 januari 1981) is gewijzigd. Deze verordening was vastgesteld nadat het Hof de reeds bij verordening (EEG) nr. 3619/86 [4] aangebrachte aanpassing wegens schending van artikel 64 Ambtenarenstatuut nietig had verklaard. [5] De ambtenaren *concludeerden voor het Gerecht* tot veroordeling van de Commissie tot

a) vergoeding van de schade als gevolg van het verlies aan koopkracht van de achterstallige salarissen die hun op grond van verordening nr. 3294/88 zijn betaald;

b) betaling van moratoire interessen vanaf de datum waarop genoemde achterstallige bedragen zijn vervallen tot de datum van daadwerkelijke betaling. [6]

* Oorspronkelijke taal: Duits.

1 — Jurispr. 1992, blz. II-293.

2 — De beroepen waren oorspronkelijk ingesteld bij het Hof, dat de zaken na beëindiging van de schriftelijke procedure bij beschikkingen van 15 november 1989 naar het Gerecht heeft verwezen. Zie voor de details van het procesverloop de rechtsoverwegingen 1 en 12-18 van het bestreden arrest.

3 — Verordening van de Raad van 24 oktober 1988 tot rectificatie van de aanpassingscoëfficiënten welke in Denemarken, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Ierland, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk van toepassing zijn op de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen (PB 1988, L 293, blz. 1).

4 — Verordening van de Raad van 26 november 1986 houdende correctie van de aanpassingscoëfficiënten welke in Denemarken, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Ierland, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk van toepassing zijn op de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen (PB 1986, L 336, blz. 1).

5 — Arrest van 28 juni 1988, zaak 7/87, Commissie/Raad, Jurispr. 1988, blz. 3401.

6 — R. o. 19 van het bestreden arrest.

3. De Commissie concludeerde tot verwerping van de beroepen.

4. De ambtenaren steunden hun *verzoek om betaling van „moratoire interessen"* op de ongerechtvaardigde vertraging waarmee de Commissie de hun verschuldigde achterstallige salarisbedragen heeft betaald. Zij stelden dat de achterstallige bedragen hun in 1981 en niet pas in november 1988 (datum van de uitbetaling) verschuldigd waren.

5. Het Gerecht wees dit verzoek af, daar vóór de vaststelling van verordening nr. 3294/88 op 24 oktober 1988 geen recht op betaling van achterstallig salaris bestond en er tot die datum dus geen sprake kon zijn van de vertraagde vereffening van een opeisbare schuld. [7] Nadat de verordening was vastgesteld, had de Commissie zich met zorg van haar betalingsverplichting gekweten. [8]

6. Daarentegen wees het Gerecht de *vordering tot vergoeding van de schade voortvloeiend uit het verlies aan koopkracht* toe.

7. Deze vordering was in de eerste plaats gebaseerd op schending van de artikelen 64 en 65 Ambtenarenstatuut. Voor het Gerecht stelden de ambtenaren, dat de Commissie die artikelen had geschonden door enkel de nominale waarde van de achterstallen te betalen. Daardoor kon de gelijkwaardigheid van de bezoldigingen in termen van koopkracht niet worden verzekerd. In dit verband verwezen zij naar statistische gegevens betreffende het waardeverlies van de Italiaanse lire tussen januari 1981 en november 1988. [9]

8. In de tweede plaats verweten de ambtenaren de Commissie, dat deze geen juiste uitvoering had gegeven aan het arrest van het Hof in zaak 7/87: zij zou het verlies aan koopkracht niet hebben gecompenseerd, hoewel het Hof had beklemtoond, dat de nieuwe aanpassingscoëfficiënten terugwerkende kracht moesten hebben (tot de genoemde referentiedatum 1 januari 1981 [10]). [11]

9. Het Gerecht was van oordeel, dat de regeling van verordening nr. 3294/88 reeds op 1 januari 1984 had kunnen — en derhalve moeten — worden getroffen. [12] Dat eerst in oktober 1988 een geldige verordening tot stand kwam, achtte het Gerecht in strijd met het algemene beginsel volgens hetwelk de besluiten op dit gebied zonder ongerechtvaardigde vertraging moeten worden genomen [13]; dit moest derhalve als een dienstfout worden aangemerkt. [14] De Raad beschikte immers reeds in 1986 over alle elementen die noodzakelijk waren om een verordening vast te stellen die in overeenstemming was met de

7 — R. o. 23-25 van het bestreden arrest.
8 — R. o. 26 van het bestreden arrest.
9 — Zie r. o. 29-31 van het bestreden arrest.
10 — Zie hiervoor, punt 2.
11 — R. o. 32 en 33 van het bestreden arrest; dit verwijst naar r. o. 25 van het arrest in zaak 7/87.
12 — R. o. 39 van het bestreden arrest.
13 — R. o. 36 van het bestreden arrest.
14 — R. o. 39 van het bestreden arrest.

vereisten van het Ambtenarenstatuut. [15] Ook indien de Raad een dergelijke verordening reeds in 1986 had vastgesteld, nam zulks naar het oordeel van het Gerecht niet weg dat de procedure die tot de verschillende voorstellen van de Commissie had geleid, reeds buitensporig lang was geweest. [16]

10. Met betrekking tot de schade van de ambtenaren luidt het in rechtsoverweging 40 van het bestreden arrest:

„Naar het oordeel van het Gerecht staat vast, dat verzoekers door deze verwijtbare vertraging schade hebben geleden, bestaande in het verlies aan koopkracht van de achterstallige salarissen waarvan de betaling in de loop van het eerste kwartaal van 1984 had moeten plaatsvinden, maar die pas enkele jaren later zijn betaald. In dit verband moet worden opgemerkt dat, behoudens bijzondere omstandigheden, onmogelijk kan worden bepaald hoe verzoekers de hun achterstallige salarissen zouden hebben besteed indien deze hun op tijd waren betaald. In de onderhavige zaken evenwel behoeft niet het bewijs te worden geleverd van individuele verliezen, maar moet worden nagegaan of zich feiten hebben voorgedaan die aan de hand van nauwkeurige en algemeen bekendgemaakte gegevens kunnen worden aangetoond. Door statistieken over te leggen die pertinent zijn en door verweerster niet worden betwist, hebben verzoekers rechtens genoegzaam bewezen, dat de koopkracht van hun achterstallige salarissen in de betrokken periode is verminderd."

11. Het Gerecht heeft de Commissie daarom bij tussenarrest *veroordeeld* tot betaling aan verzoekers van compenserende interessen ter vergoeding van de schade die dezen bij de betaling van hun achterstallige salarissen hebben geleden ten gevolge van de vermindering van de koopkracht van die achterstallen tussen 1 januari 1984 en november 1988. Volgens het dictum van het arrest moet het bedrag van de compenserende interessen worden berekend aan de hand van de officiële statistieken van de Gemeenschap betreffende de ontwikkeling van de koopkracht in de verschillende Lid-Staten en moet het door partijen eenstemmig worden bepaald.

12. In hogere voorziening voert de Commissie daartegen drie middelen aan.

13. In haar *eerste middel* betoogt de Commissie, dat het Gerecht het gemeenschapsrecht inzake „moratoire interessen" en (in de onderhavige zaak als vergoeding voor de geldontwaarding toegekende) „compenserende interessen" verkeerd heeft uitgelegd. Het *tweede middel* is in eerste instantie gericht tegen de motivering van het arrest op voormeld punt, die ontoereikend en tegenstrijdig zou zijn (eerste onderdeel). De Commissie bestrijdt de motivering van het arrest bovendien met de stelling dat het Gerecht geen rekening heeft gehouden met het feit, dat de hoofdschuld reeds in 1986 bepaalbaar was (tweede onderdeel), en dat zij, de Commissie, aansprakelijk is gesteld voor de handelingen van een andere instelling (de Raad). Op

15 — R. o. 38 van het bestreden arrest; deze overweging van het Gerecht is te verklaren doordat het definitieve voorstel van de Commissie voor de verordening van de Raad reeds eind 1985 klaar was en zowel ten gronde lag aan verordening nr. 3619/86 als aan verordening nr. 3294/88.

16 — R. o. 39 van het bestreden arrest.

laatstgenoemd punt zou het Gerecht ook het gemeenschapsrecht verkeerd hebben toegepast (derde onderdeel). Met het *derde middel* richt de Commissie zich tegen voormelde rechtsoverweging 40 van het litigieuze arrest en verwijt zij het Gerecht „verkeerde uitlegging en toepassing van het gemeenschapsrecht inzake het voor de betaling van compenserende interessen noodzakelijke bewijs van schade".

14. De *Commissie concludeert* dat het het Hof behage:

— het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen in de gevoegde zaken T-17/89, T-21/89 en T-25/89 te vernietigen voor zover de Commissie daarbij is veroordeeld „tot betaling aan verzoekers van compenserende interessen ter vergoeding van de schade die dezen bij de betaling van hun achterstallige salarissen hebben geleden ten gevolge van de vermindering van de koopkracht van die achterstallen tussen 1 januari 1984 en november 1988";

— de door de Commissie voor het Gerecht van eerste aanleg geformuleerde vorderingen toe te wijzen en de vorderingen van de wederpartij af te wijzen;

— over de kosten te beslissen als naar recht.

De *ambtenaren concluderen* dat het het Hof behage:

— primair:

a) de hogere voorziening van de Commissie tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 26 februari 1992 in de gevoegde zaken T-17/89, T-21/89 en T-25/89 niet-ontvankelijk te verklaren;

b) de Commissie in de kosten van de onderhavige procedure te verwijzen;

— subsidiair, indien het Hof geheel of ten dele beslist over de gegrondheid van de hogere voorziening:

a) de hogere voorziening, zoals zij door de Commissie is ingesteld, ongegrond te verklaren;

b) het arrest van het Gerecht te vernietigen en de door hen in eerste aanleg geformuleerde vorderingen volledig toe te wijzen;

c) de Commissie in de kosten van beide procedures te verwijzen.

15. Gelet op artikel 49 van 's Hofs Statuut-EEG acht de Commissie de incidentele hogere voorziening (punt b van de subsidiaire vordering van de ambtenaren) tardief en derhalve niet-ontvankelijk.

16. Partijen hebben afgezien van een mondelinge behandeling.

17. Voor zover nodig kom ik bij de navolgende standpuntbepaling terug op verdere details van feitelijke en juridische aard en op de argumenten van partijen. Voor het overige verwijs ik naar het rapport van de rechter-rapporteur.

B — Standpunt

De hogere voorziening van de Commissie

18. De reeds vermelde middelen [17] zijn gebaseerd op twee soorten grieven. De eerste betreffen de door het Gerecht onderzochte soorten interessen („moratoire interessen" en „compenserende interessen") en de criteria voor de *berekening van het bedrag* van het toegekende recht op interessen. Met de andere grieven beroept de Commissie zich op het feit, dat hoewel zij haar voorstel reeds eind 1985 had ingediend, de verdere vertraging bij de vaststelling van de regeling van verordening nr. 3294/88 niettemin aan haar is toegerekend.

19. Het lijkt mij dan ook gepast, bij de navolgende overwegingen onderscheid te maken tussen deze twee soorten grieven en ze elk in een afzonderlijk deel onder te brengen.

Eerste deel: *de grieven betreffende de aansprakelijkheid van de Commissie voor de periode vanaf 1986*

20. *I.* Deze grieven staan in het tweede [18] en derde [19] onderdeel van het tweede middel.

17 — Hiervoor, punten 12 en 13.

18 — Blz. 26 e. v., nr. 31, van het verzoekschrift in hogere voorziening.

19 — Blz. 27 e. v., nrs. 33-35, van het verzoekschrift in hogere voorziening.

De Commissie betoogt daar, dat hoewel haar voorstel dat de basis vormde van verordening nr. 3294/88, reeds eind 1985 was ingediend, de verdere vertraging (tot 1988) aan haar en niet aan de Raad is toegerekend. Zij stelt de vraag, of de ambtenaren wegens die vertraging geen afzonderlijk beroep krachtens artikel 215 EEG-Verdrag tegen de Raad als wetgever — in plaats van tegen de Commissie als werkgever — hadden moeten instellen. Enerzijds ziet zij daarin een motiveringsgebrek, anderzijds verwijt zij het Gerecht, het gemeenschapsrecht verkeerd te hebben toegepast.

21. *II.* Op deze grieven hebben twee van de door de ambtenaren aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid betrekking.

22. *1.* Volgens de ambtenaren betwist de Commissie delen van het arrest waarin het Gerecht naging welk deel van de vertraging aan de Commissie was toe te rekenen. Het middel zou op dat punt derhalve niet-ontvankelijk zijn, daar het betrekking heeft op *een beoordeling van de feiten* door het Gerecht.

23. Dit argument moet worden verworpen. Het is juist, dat hogere voorzieningen tegen arresten van het Gerecht beperkt zijn tot rechtsvragen [20] en niet kunnen worden gebaseerd op middelen die verband houden met de feitelijke beoordeling door het Gerecht. [21] In casu evenwel bestaat er geen betwisting over de feiten op grond waarvan het Gerecht de mate waarin de Commissie aansprakelijk is, heeft geraamd en waarbij tevens de huidige grieven aanknopen. Zij blijken duidelijk — zonder dat zij een „beoordeling" behoefden — uit de chronologie van de gebeurtenissen. De Commissie betwist de inhoud en de motivering van de conclusies in rechte waartoe het Gerecht op grond van die feiten is gekomen. Dit middel van de ambtenaren kan dan ook niet slagen.

24. *2.* Verder zijn de ambtenaren van oordeel, dat de Commissie met dit middel een nieuwe conclusie aanvoert, die niet voor het Gerecht was geformuleerd en die ingevolge artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof niet-ontvankelijk is.

25. Ook dit argument van de ambtenaren houdt geen steek. De conclusies die de Commissie aan het eind van haar verzoekschrift in hogere voorziening heeft geformuleerd, voldoen geheel aan bedoeld procedurevoorschrift. De desbetreffende grieven van de Commissie dienen rechtstreeks ter rechtvaardiging van die conclusies. Zo zij mochten

20 — Zie artikel 168 A EEG-Verdrag en artikel 51 van 's Hofs Statuut-EEG, alsmede de overeenkomstige bepalingen met betrekking tot de twee andere Gemeenschappen.

21 — Zie het arrest van 1 oktober 1991 (zaak C-238/90 P, Vidrányi, *Jurispr.* 1991, blz. I-4339, r. o. 12).

slagen, zou dat immers minstens leiden tot een gedeeltelijke vernietiging van het litigieuze arrest en/of tot gedeeltelijke toewijzing van de conclusie van de Commissie in eerste aanleg (afwijzing van de vordering). De Commissie heeft dus uitdrukkelijk noch stilzwijgend andere conclusies geformuleerd dan in eerste aanleg.

26. *3.* Alles bij elkaar genomen lijdt het dus geen twijfel, dat de litigieuze grieven van de Commissie ontvankelijk zijn.

27. *III.* Zoals ik al zei, betwist de Commissie zowel de motivering als de inhoud van de conclusies waartoe het Gerecht voor de periode vanaf 1986 is gekomen.

28. *1.* Ik acht het in dit verband opportuun, eerst te onderzoeken, of de motivering van het Gerecht aan de gestelde eisen voldoet.

29. In principieel opzicht heeft het Hof in het arrest Vidrányi [22] reeds gewezen op de regel, dat iedere rechterlijke instantie verplicht is haar beslissingen te motiveren.

30. In casu acht de Commissie die regel geschonden wegens het *geheel ontbreken* van een motivering. Het litigieuze arrest zou derhalve zijn aangetast door een „ernstig gebrek". [23]

31. Bij onderzoek van deze grief blijkt, dat het Gerecht inderdaad niet heeft aangegeven, hoe de vertraging sinds 1986 tot aansprakelijkheid van de Commissie kon leiden. Een dergelijke verduidelijking was echter in beginsel nodig om de redenering van het Gerecht begrijpelijk te maken.

32. Volgens rechtsoverweging 35 van het arrest diende het Gerecht immers te beslissen over geldelijke rechten van ambtenaren die zich overeenkomstig artikel 179 EEG-Verdrag hadden gewend tot de instelling waarbij zij in dienst waren. In dat geval is de instelling *zelf,* namelijk in haar hoedanigheid van *tot aanstelling bevoegd gezag* [24], procespartij (en eventueel schuldenaar).

33. Bovendien volgt uit deze rechtsoverweging van het arrest, dat het Gerecht de grondslag van de toegekende aanspraak ziet in de algemene regels inzake schadevergoeding — terecht, daar het Ambtenarenstatuut bij aanpassingen met terugwerkende kracht, zelfs bij vertraagde vaststelling van de desbe-

22 — Zie vorige voetnoot, r. o. 29 van het arrest.

23 — Blz. 28, nr. 35, van het verzoekschrift in hogere voorziening.

24 — Zie de arresten van 7 april 1965 (zaak 28/64, Müller, Jurispr. 1965, blz. 295, 309) en 10 juni 1987 (zaak 307/85, Gavanas, Jurispr. 1987, blz. 2435, r. o. 7).

treffende verordeningen, niet voorziet in verhoging van het nominale bedrag. [25] In twijfelgevallen is schadevergoeding verschuldigd door de schuldenaar aan wie de schadeveroorzakende handeling moet worden toegerekend. [26]

34. Dienaangaande luidt het in verband met de „vertraging bij de vaststelling van de regeling", die het Gerecht heeft aangemerkt als handeling die aansprakelijkheid meebrengt [27], in rechtsoverweging 38 van het litigieuze arrest:

„In casu had de rechtsgrondslag voor de vijfjaarlijkse aanpassing uiterlijk in 1986 moeten zijn gelegd, aangezien de Raad toen over alle elementen beschikte die noodzakelijk waren om een verordening vast te stellen die in overeenstemming was met de vereisten van het Statuut."

35. Hieruit blijkt, dat het Gerecht de sinds 1986 ingetreden vertraging aan de Raad heeft toegerekend. Dit sluit trouwens aan bij de omstandigheid, dat verordening nr. 3294/88 was gebaseerd op hetzelfde voorstel van de Commissie als verordening nr. 3619/86 en dat het Hof die laatste verordening juist nietig heeft verklaard wegens de bepalingen die van het voorstel van de Commissie afweken. [28]

36. Voor het betoog dat de Commissie in dergelijke omstandigheden aansprakelijk zou zijn voor eventuele schade die sinds 1986 is geleden, kan evenmin worden aangevoerd dat zij net als de Raad een instelling van de Gemeenschappen is. Zoals ik al zei, wordt zij hier zelf als instelling aangesproken. Noch de Gemeenschappen als zodanig, noch één daarvan zijn verwerende partij.

37. Ten slotte moeten aansprakelijkheidsvorderingen wegens handelingen van een instelling van de Gemeenschap (in dit geval de Raad), die niet als tot aanstelling bevoegd gezag wordt aangesproken, worden gericht tegen de betrokken Gemeenschap, die dan voor de communautaire rechter door de desbetreffende instelling wordt vertegenwoordigd. [29] De toepasselijke procedure volgt dan uit de algemene bepalingen van de Verdragen en de Statuten. Artikel 179 EEG-Verdrag (resp. artikel 152 EGA-Verdrag) is net zo min relevant als de artikelen 90 en 91 Ambtenarenstatuut. [30]

25 — Zie het arrest van 30 september 1986 (zaak 264/83, Delhez, Jurispr. 1986, blz. 2749, r. o. 16).

26 — In de rechtspraak over de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EEG-Verdrag gaat het Hof zelfs zo ver, de *ontvankelijkheid van vorderingen tegen de Gemeenschap te ontkennen*, wanneer de gestelde schade voortvloeit uit handelingen van nationale instanties; zie bij voorbeeld het arrest van 7 juli 1987 (gevoegde zaken 89/86 en 91/86, Étoile commerciale en CNTA, Jurispr. 1987, blz. 3005, r. o. 17-21).

27 — R. o. 36 en 37 van het litigieuze arrest.

28 — Zie het in voetnoot 5 genoemde arrest, r. o. 11-13, 15-22 en 23-27.

29 — Zie het arrest van 13 november 1973 (gevoegde zaken 63/72 tot 69/72, Werhahn, Jurispr. 1973, blz. 1229, r. o. 7).

30 — Zie het arrest van 22 oktober 1975 (zaak 9/75, Meyer-Burckhardt, Jurispr. 1975, blz. 1171).

38. Een verklaring voor de, zoals wij zagen, op het eerste gezicht uit logisch oogpunt niet overtuigende redenering van het Gerecht is evenmin te vinden in het arrest van het Hof in de zaak Meyer-Burckhardt [31], waarnaar in rechtsoverweging 35 van het bestreden arrest wordt verwezen. Ik geef toe dat volgens het arrest Meyer-Burckhardt ook een uit de dienstbetrekking voortkomend *schadegeding* tussen een ambtenaar en de instelling waarbij deze in dienst is, binnen het kader van artikel 179 EEG-Verdrag en de artikelen 90 en 91 Ambtenarenstatuut valt. [32] Ook heeft het Hof zich met betrekking tot de vraag, of er sprake is van een „uit de dienstbetrekking voortkomend" geding, zeer ruimdenkend betoond. [33] Uit dit arrest kan echter geenszins worden afgeleid, dat het tot aanstelling bevoegd gezag in een situatie als de onderhavige de handelingen van een andere instelling voor zijn rekening moet nemen.

39. Derhalve moet worden vastgesteld, dat de motivering van het litigieuze arrest op het betwiste punt op zich niet de noodzakelijke opheldering biedt.

40. Gelet op de vroegere rechtspraak in vergelijkbare gevallen kan ook niet worden gesteld, dat die leemte geen motiveringsgebrek oplevert en derhalve geen reden vormt tot vernietiging van het litigieuze arrest.

41. Aldus beschouwd, had het Gerecht een toelichting op het betwiste punt hooguit achterwege kunnen laten in geval van een duidelijke, door vaste rechtspraak van het Hof bevestigde rechtssituatie. Van een dergelijke situatie is echter bij lange na geen sprake.

42. In het arrest Roumengous Carpentier van 15 januari 1985 [34] kende het Hof verzoekster, tewerkgesteld te Ispra, die de te late aanpassing van de aanpassingscoëfficiënt voor haar standplaats had aangevochten, bij wege van schadevergoeding ten laste van de Commissie als tot aanstelling bevoegd gezag een recht op interessen toe.

31 — Zie de vorige voetnoot.

32 — R. o. 7 van het arrest.

33 — Verzoeker, gewezen nationaal ambtenaar en gewezen ambtenaar van de Commissie, vorderde van de Commissie schadevergoeding omdat deze niet was ingegaan op zijn verzoek, tegen een Lid-Staat de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag in te leiden. In die Lid-Staat golden anticumulatiebepalingen die een negatieve invloed hadden op zijn aanspraken op een gemeenschapspensioen. Het Hof oordeelde, dat het beroep krachtens de artikelen 90 en 91 Ambtenarenstatuut was ingesteld, daar verzoeker zelf de in die artikelen aangegeven weg had gevolgd en zich op schending van artikel 24 Ambtenarenstatuut inzake de bijstandsplicht had beroepen (r. o. 8 van het arrest Meyer-Burckhardt).
Ook in de onderhavige zaak is het Gerecht uitgegaan van een ruime uitlegging van artikel 179 EEG-Verdrag. De uitwerking van het voorstel van de Commissie, waarbij de in rechtsoverweging 39 van het litigieuze arrest vastgestelde vertraging is opgetreden, maakt deel uit van de wetgevingsprocedure van artikel 64 Ambtenarenstatuut. Ik moge eraan herinneren, dat de Commissie, ook als instelling met initiatiefrecht, onderworpen is aan de algemene regeling inzake schadevergoeding (zie het arrest Werhahn [voetnoot 29], r. o. 8). Ik behoef echter niet in te gaan op de vraag, of er in de onderhavige zaak sprake is van een afdoende verband met de dienstbetrekking van de ambtenaren, daar geen der partijen bij de hogere voorziening die vraag heeft opgeworpen.

34 — Zaak 158/79, Jurispr. 1985, blz. 39. Zie eveneens de parallelle arresten van dezelfde dag: gevoegde zaken 532/79, 534/79, 567/79, 600/79, 618/79, 660/79 en 543/79 (Amesz, Jurispr. 1985, blz. 57) en zaak 737/79 (Battaglia, Jurispr. 1985, blz. 71).

43. Dienaangaande overwoog het Hof:

„Gelet op de omstandigheden van de zaak, en inzonderheid op de uitzonderlijke traagheid waarmee de gemeenschapsinstellingen zich van hun taak hebben gekweten, (...) bepaalt het Hof de moratoire interessen voor de vertraging bij de vaststelling van verzoeksters geldelijke rechten op 6 % 's jaars."

44. In die zaak ging het in werkelijkheid echter om een handeling van de Commissie, aan wie verzoekster verweet,

„dat deze een ernstige dienstfout heeft begaan doordat zij, ofschoon op de hoogte met de door de betrokkenen gewraakte onwettige situatie, niets heeft ondernomen om daarin te voorzien". [35]

45. De Commissie had op een ogenblik waarop de prijzen in de plaats van tewerkstelling van verzoekster aanzienlijk stegen, in haar later door de Raad gevolgde [36] voorstel (tot aanpassing van de aanpassingscoëfficiënt) voorzien in een te geringe terugwerkende kracht, die dan ook niet voldeed aan artikel 65, lid 2, Ambtenarenstatuut. [37] Anders dan in de onderhavige zaak, had de Commissie bovendien geen procedure ingeleid tegen de Raad, toen die de (ook nog op andere gronden) gebrekkige maatregel tot aanpassing had getroffen. Deze laatste kon dan ook pas onwettig worden verklaard nadat verzoekster de desbetreffende salarisafrekening had aangevochten.

46. Daaruit blijkt dus, dat het arrest Roumengous Carpentier geen rechtvaardiging kan vormen voor het betwiste motiveringsgebrek.

47. Dat geldt ook voor de beslissingen van het Hof van 1984 [38] en 1985 [39] in de zaak Culmsee. [40] Verzoekers in die zaak hadden, nadat de Commissie door een beroep in *rechte een aanpassing van de salarissen* had afgedwongen, zowel van het tot aanstelling bevoegd gezag als van de Raad betaling van interessen gevorderd. Het beroep strekte onder meer tot nietigverklaring van de desbetreffende salarisafrekening, voor zover de daarin vermelde nabetaling niet voorzag in vertragingsrente voor de tijdsspanne sinds de retroactieve aanpassing. Verder vorderden zij

35 — R. o. 10 van het arrest.

36 — Verordening (EEG) nr. 3087/78 (PB 1978, L 369, blz. 10).

37 — Zie het arrest van 15 december 1982 (zaak 158/79, Roumengous Carpentier, Jurispr. 1982, blz. 4379, r. o. 6 en 25-27).

38 — Beschikking van 26 september 1984 (zaak 175/83, Culmsee, Jurispr. 1984, blz. 3321).

39 — Arrest van 4 juli 1985 (zaak 175/83, Culmsee, Jurispr. 1985, blz. 2149).

40 — Deze uitspraken maken deel uit van een reeks parallelle zaken: zie arresten van 4 juli 1985 (zaak 174/83, Ammann e. a., Jurispr. 1985, blz. 2133; zaak 176/83, Allo, ibid., blz. 2155; zaak 233/83, Agostini, ibid., blz. 2163; zaak 247/83, Ambrosetti, ibid., blz. 2171; zaak 264/83, Delhez, ibid., blz. 2179).
Anders dan de verzoekers in de zaak Culmsee hadden de verzoekers in die zaken zich evenwel enkel tegen het tot aanstelling bevoegd gezag gericht.

schadevergoeding om het verlies aan koopkracht volledig te compenseren.

48. Het Hof achtte het beroep tegen het tot aanstelling bevoegd gezag ontvankelijk (met uitzondering evenwel van de vordering betreffende het verlies aan koopkracht, daar in de voorafgaande administratieve procedure daaromtrent niets was gevorderd). Het tegen de Raad ingestelde beroep tot betaling van interessen verklaarde het Hof daarentegen niet-ontvankelijk, daar het beroep „uitsluitend tegen het Economisch en Sociaal Comité (was) gericht".

49. Deze oplossing lijkt er op het eerste gezicht op te wijzen, dat het Hof vorderingen tot betaling van interessen in dergelijke gevallen in beginsel met de dienstbetrekking verbindt, hetgeen op zijn beurt kan betekenen, dat het Hof — wat de grond van de zaak betreft — het tot aanstelling bevoegd gezag in voorkomend geval als schuldenaar beschouwt.

50. Tegen deze gevolgtrekking pleit evenwel, dat verzoekers in die zaak de toekenning van interessen in eerste instantie beschouwden als een noodzakelijk onderdeel van een juiste salarisafrekening, wanneer daarin op grond van *terugwerkende* aanpassingsmaatregelen nabetalingen zijn vermeld. [41] In dit verband moet ook rekening worden gehouden met het feit, dat deze verzoekers interessen vorderden *vanaf de datum waarop de terugwerkende kracht gold.* Een aldus geformuleerde en gemotiveerde eis is logischerwijs tegen het tot aanstelling bevoegd gezag gericht.

51. In de onderhavige zaak heeft het Gerecht evenwel *niet* de *terugwerkende kracht* van de aanpassingsmaatregel (per 1 januari 1981) als beslissend beschouwd, maar de *vertraging* bij de vaststelling van die maatregel. Het heeft dan ook verklaard dat interessen verschuldigd waren vanaf het moment waarop een redelijke termijn voor die vaststelling overschreden was.

52. Ik zie daarbij niet over het hoofd, dat verzoekers in de zaak Culmsee zich in tweede instantie ook beriepen op vertraging bij de vaststelling van de salarisverhoging [42], zonder dat zij daaruit evenwel de noodzakelijke gevolgtrekkingen maakten inzake het ontstaan van de verplichting om interessen te betalen (dies a quo).

53. Voor de onderhavige zaak volgt uit deze bijzonderheden, dat de uitspraken van het Hof in de zaak Culmsee, evenmin een betrouwbaar precedent vormen en in ieder geval onvoldoende steun bieden om van motivering op het betwiste punt *volledig af te zien.*

41 — Zie de argumenten van verzoekers, weergegeven in de rechtsoverwegingen 12 en 13 van het arrest van 30 september 1986 (zaak 175/83, Culmsee, Jurispr. 1986, blz. 2667).

42 — Zie r. o. 17 van het arrest van 30 september 1986 (vorige voetnoot).

54. Derhalve moet het derde onderdeel van het tweede middel slagen, daar het litigieuze arrest niet aan de vereisten van een behoorlijke motivering voldoet.

55. *2.* Mijns inziens is dit gebrek alleen reeds voldoende om het arrest van het Gerecht (in de in het middel omschreven mate) te vernietigen. [43] Het lijkt mij onnodig, nog in te gaan op de grief inzake schending van het gemeenschapsrecht. Daar op een fundamenteel punt een motivering van het Gerecht totaal ontbreekt, zou het Hof met een dergelijk onderzoek de rol van *rechter in eerste aanleg* op zich nemen en derhalve de taak van het Gerecht op dat vlak uithollen. Dat bezwaar zou wellicht buiten beschouwing kunnen blijven, wanneer de oplossing van het probleem in kwestie en de overwegingen ter zake voor de hand lagen. Gelet op de ingewikkelde en problematische gevolgen die met betrekking tot de rechtsgang en de passieve legitimatie voortvloeien uit de ongelukkige bevoegdheidsverdeling tussen het tot aanstelling bevoegd gezag en de wetgevende instellingen, kan daarvan echter geen sprake zijn.

Tweede deel: *grieven betreffende de door het Gerecht onderzochte interessen („moratoire interessen" en „compenserende interessen") en de voor de berekening van de interessen toegepaste criteria.*

56. In het kader van dit deel lijkt het opportuun, eerst het *derde middel* te behandelen. Daarna zal ik het *eerste middel* en de *onderdelen 1 en 2 van het tweede middel* onderzoeken.

Het derde middel

57. *I.* Met dit middel richt de Commissie zich in wezen tegen het feit, dat het Gerecht voor de vertraagde vaststelling van verordening nr. 3294/88 een vergoeding ten bedrage van het uit de statistieken blijkende verlies aan koopkracht heeft toegekend. Het middel valt uiteen in drie onderdelen, ondanks het wat te enge opschrift, dat er slechts één vermeldt.

58. In het eerste onderdeel [44] betoogt de Commissie, dat het Gerecht het begrip „schade" als correlaat van de schending van een subjectief recht heeft miskend. Met de argumentatie in rechtsoverweging 40 van het litigieuze arrest zou het Gerecht indruisen tegen algemene rechtsbeginselen en het begrip schade op ontoelaatbare wijze verruimen.

43 — Zie het arrest van 17 december 1992 (zaak C-68/91 P, Moritz, Jurispr. 1992, blz. I-6849, r. o. 24-26).

44 — Blz. 29, nrs. 39 en 40 van het verzoekschrift in hogere voorziening.

59. In het tweede onderdeel [45] stelt de Commissie, dat het Gerecht inbreuk heeft gemaakt op de algemene rechtsbeginselen inzake het bewijs, volgens welke moet worden gesteld dat er schade is en dat die schade ook moet worden bewezen. Volgens het Gerecht stond namelijk onomstotelijk vast dat de ambtenaren schade hadden geleden, hoewel zij dat niet eens hadden aangevoerd.

60. In het derde onderdeel [46] luidt het, dat de Commissie niet betwist, dat indexering overeenkomstig de koopkracht van de munt technisch mogelijk is. Verschillende landen hebben in het verleden reeds op dat middel teruggegrepen. Indexering van de geldwaarde kan evenwel slechts op een handeling van de gemeenschapswetgever berusten, die hier ontbreekt.

61. *II.* De drie onderdelen van het middel hebben hetzelfde doel: de Commissie wil met betrekking tot de zogenoemde compenserende interessen bereiken, dat het litigieuze arrest wordt vernietigd en dat haar in eerste aanleg geformuleerde conclusie tot verwerping van het beroep wordt toegewezen. Met dit middel wil zij betogen, dat voor koopkrachtverlies als zodanig geen vergoeding kan worden toegekend.

62. *III.* Bij vergelijking van deze drie onderdelen van het middel blijkt evenwel, dat het eerste en het tweede onderdeel voor de oplossing van de gestelde problemen niet even geschikt zijn als het derde.

63. Dienaangaande moet om te beginnen worden vastgesteld, dat de onderhavige zaak betrekking heeft op een wel heel specifieke situatie, namelijk, in het ambtenarenrecht, de te late vaststelling van een maatregel tot vijfjaarlijkse aanpassing van een aanpassingscoëfficiënt. Het derde onderdeel van het middel knoopt nu juist bij die bijzonderheid aan: de Commissie beroept zich erop, dat de toepasselijke gemeenschapsregeling niet voorziet in compensatie van de koopkracht, die dan ook als zodanig niet kan worden toegekend. De twee andere onderdelen van het middel zien daarentegen op algemene regels op het gebied van schadevergoeding, evenwel zonder dat in de onderhavige zaak het probleem van de koopkrachtcompensatie in deze algemene vorm wordt opgeworpen.

64. Bovendien kan men de vraag, of verlies aan koopkracht op zich als „schade" of „bewijs van schade" kan gelden, nauwelijks onderzoeken zonder na te gaan, welke *positieve* eisen deze begrippen stellen. Blijkens het bestreden arrest hebben de ambtenaren zich bij het aantonen van de door hen geleden schade in eerste instantie enkel op de geldontwaarding beroepen en hun bewijsmiddelen (statistische gegevens) met het oog daarop gekozen. De definitie van „positieve eisen" in voormelde zin heeft in de onderhavige zaak dan ook geen nut.

45 — Blz. 30-32, nrs. 41-50 van het verzoekschrift in hogere voorziening.

46 — Blz. 32, nr. 54 van het verzoekschrift in hogere voorziening.

65. Om deze redenen stel ik voor, eerst het *derde onderdeel van het derde middel* te onderzoeken en de twee andere onderdelen alleen te behandelen voor zover dat nodig is om het met dit middel beoogde doel [47] te beoordelen.

66. *IV.* In het aldus afgebakende kader hoef ik bij de bezwaren van de ambtenaren tegen de ontvankelijkheid van het derde middel maar heel kort stil te staan.

67. Het argument dat dit middel ziet op de beoordeling van de bewijzen door het Gerecht, en derhalve door het Hof niet kan worden getoetst, betreft enkel de eerste twee onderdelen van dit middel en is derhalve voor het derde onderdeel van geen betekenis. Dat geldt ook voor het argument, dat in de onderhavige zaak aan de twee door de Commissie gestelde eisen — het stellen en bewijzen van schade — is voldaan.

68. Ten slotte moet ook het argument van de ambtenaren worden verworpen, dat de door de Commissie voor het derde middel aangevoerde beginselen tot nu toe niet zijn erkend en dat zij geen steun vinden in de rechtspraak. Dit argument betreft namelijk niet de ontvankelijkheid, maar de gegrondheid van het middel, die ik in het volgende punt zal onderzoeken.

47 — Zie hiervoor, nr. 61.

69. *V. 1.* Of het middel slaagt, moet worden beoordeeld aan de hand van de regels die de grondslag voor compensatie van het koopkrachtverlies zouden kunnen vormen. Het Gerecht [48] is er terecht vanuit gegaan, dat in dit opzicht enkel de bepalingen inzake niet-contractuele aansprakelijkheid in aanmerking komen. Daar de artikelen 64 en 65 van het Ambtenarenstatuut immers ook in geval van te late aanpassing niet in enige koopkrachtcompensatie voorzien, kan de vordering niet op het Ambtenarenstatuut worden gebaseerd. [49]

70. *2.* Het geschreven gemeenschapsrecht bevat geen beginselen inzake de aansprakelijkheid van de instellingen jegens de gemeenschapsambtenaren. Blijkens de rechtspraak van het Hof gelden daarvoor analoge beginselen als in het kader van artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag. [50]

71. De vaste rechtspraak in ambtenarenzaken, die voor aansprakelijkheid een dienstfout, schade en een causaal verband tussen

48 — Zie r. o. 35 van het litigieuze arrest.

49 — Arrest van 30 september 1986 (zaak 264/83, Delhez, Jurispr. 1986, blz. 2749, r. o. 16).

50 — Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Sir Gordon Slynn van 26 juni 1986 (gevoegde zaken 169/83 en 136/84, Leussink, Jurispr. 1986, blz. 2812, 2814).

beide vereist [51], stemt in wezen [52] overeen met de in artikel 215 EEG-Verdrag gehanteerde formulering. Voorts heeft het Hof in de zaak Leussink [53] de uit het dienstverband-voortvloeiende aanspraak op schadevergoeding van een ambtenaar en die van zijn gezinsleden ingevolge artikel 215 EEG-Verdrag te zamen als aanspraken „op grond van het gemene recht" [54] betiteld. Met betrekking tot die laatste aanspraken trok het Hof daarna conclusies uit de „rechtsstelsels der Lid-Staten" [55], waarnaar artikel 215, tweede alinea, EEG-Verdrag voor de regeling inzake niet-contractuele aansprakelijkheid verwijst.

72. Zo voor de niet-contractuele aansprakelijkheid — zoals in het geval van artikel 215, tweede alinea, en het ambtenarenrecht — ongeschreven beginselen gelden, dan moet niet alleen rekening worden gehouden met de uit de rechtsstelsels der Lid-Staten te trekken conclusies [56], maar ook met de context waarin het desbetreffende probleem van aansprakelijkheid rijst. [57] Dit heeft namelijk tot gevolg, dat in bepaalde gevallen waarin de Gemeenschap wetgevend optreedt, haar aansprakelijkheid onderworpen is aan beperkende voorwaarden die het Hof aan de rechtsstelsels van de Lid-Staten ontleent. [58]

73. In deze zaak zijn niet de voorwaarden voor aansprakelijkheid aan de orde, maar de gevolgen (namelijk de vaststelling van de hoogte van de vergoeding) die intreden wanneer aan die voorwaarden is voldaan. [59] Ik zie echter geen reden om in dat verband een ander criterium te hanteren en de context waarin de aansprakelijkheidsvraag is opgeworpen, bij de begroting van de vergoeding buiten beschouwing te laten. [60] De door de context geëiste modaliteiten kunnen trouwens niet alleen uit de rechtsstelsels van de Lid-Staten worden gedistilleerd, maar ook

51 — Zie bij voorbeeld het arrest van 28 mei 1970 (gevoegde zaken 19/69, 20/69, 25/69 en 30/69, Richez-Parise, Jurispr. 1970, blz. 325).

52 — Het verband tussen de begrippen „onwettigheid" en „dienstfout" is tot nu toe niet helemaal opgehelderd. In vele bijdragen van de literatuur wordt de stelling verdedigd, dat een eventuele „onwettigheid" in de zin van de in verband met artikel 215 EEG-Verdrag gebruikte formulering tevens een dienstfout oplevert (zie de verwijzingen bij Huglo, Juris Classeur, Europe, aflevering 370, nr. 21).
Zie ook het arrest van 16 december 1987 (zaak 111/86, Delauche, Jurispr. 1987, blz. 5345, r. o. 30) waar het Hof op het vlak van het ambtenarenrecht de voorwaarde stelt, „dat het aan de instellingen verweten gedrag onwettig is". Zie voorts het arrest van 11 juli 1980 (zaak 137/79, Kohll, Jurispr. 1980, blz. 2601, r. o. 16), waarin het Hof (eveneens met betrekking tot het ambtenarenrecht) naar artikel 215 EEG-Verdrag verwijst.
In de onderhavige zaak gaat mijn voorkeur hoe dan ook uit naar het begrip „dienstfout", daar de door het Gerecht geconstateerde schending een ongeschreven regel betreft, die daarenboven in het licht van de omstandigheden van elk concreet geval moet worden toegepast (zie r. o. 36 en 37 van het bestreden arrest).

53 — Arrest van 8 oktober 1986 (gevoegde zaken 169/83 en 136/84, Jurispr. 1986, blz. 2801).

54 — Zie de tussentitel vóór r. o. 10 en de tekst van r. o. 13 van het arrest.

55 — Zie r. o. 22 van het arrest.

56 — Zoals bekend behoeft het gemeenschapsrecht, als onvolledige rechtsorde, ook op andere vlakken aanvulling door algemene rechtsbeginselen, die worden afgeleid uit de rechtsstelsels van de Lid-staten: zie in verband met de fundamentele rechten bij voorbeeld het arrest van 14 mei 1974 (zaak 4/73, Nold, Jurispr. 1974, blz. 491, r. o. 13).

57 — Met betrekking tot het EGKS-Verdrag is het criterium van de context in twee recente arresten uitdrukkelijk erkend: arresten van 30 januari 1992 (gevoegde zaken C-363/88 en C-364/88, Finsider, Jurispr. 1992, blz. I-359, r. o. 24) en 18 mei 1993 (zaak C-220/91 P, Stahlwerke Peine-Salzgitter, Jurispr. 1993, blz. I-2393, r. o. 29).

58 — Zie laatstelijk het arrest van 19 mei 1992 (gevoegde zaken C-104/89 en C-37/90, Mulder, Jurispr. 1992, blz. I-3061, r. o. 12).
Zie met betrekking tot het door het Hof gehanteerde criterium in het algemeen, Joliet, Le droit institutionnel des Communautés européennes, Le contentieux, Luik 1981, blz. 269-271; Rideau/Charrier, Code de procédures européennes, Parijs, 1990, blz. 189.

59 — De Commissie betwist niet, dat gelet op het tijdstip waarop zij haar voorstellen heeft ingediend, sprake is van een dienstfout waarvoor zij aansprakelijk kan worden gesteld.

60 — Kennelijk gaan ook advocaat-generaal Mancini (conclusie van 11 december 1984, zaak 158/79, Roumengous Carpentier, Jurispr. 1985, blz. 39, 42) en rechter Biancarelli, aangewezen als advocaat-generaal (conclusie van 30 januari 1991, zaak T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter, Jurispr. 1991, blz. II-279, 364), van dat standpunt uit.

uit de inhoud en het doel van de gemeenschapsvoorschriften op het betrokken gebied. [61]

74. *3.* Derhalve moet worden onderzocht of *deze aanspraak, gelet op de rechtsstelsels der* Lid-Staten en de context waarin de ambtenaren een koopkrachtcompensatie verlangen, gegrond blijkt.

75. *a)* Het Hof heeft tot dusver niet de gelegenheid gehad om de aldus omschreven vraag te onderzoeken. Sommige arresten over ambtenarenrecht die verband houden met de evolutie van de koopkracht, betreffen de uitlegging van het mechanisme van de artikelen 64 en 65 Ambtenarenstatuut. [62] Over het algemeen kan men stellen, dat deze bepalingen overeenkomstig hun doel ruim zijn uitgelegd. [63]

76. In andere arresten heeft de rechtspraak zich ter zake van het koopkrachtverlies van aanspraken waarvan het bedrag op het relevante tijdstip in nauwkeurige voorschriften was vastgesteld, verzet tegen de toepassing van een later, voor de ambtenaren gunstiger, tijdstip. [64] Dit kan als keerzijde van de voormelde ruime uitlegging worden beschouwd.

77. *b)* Mijns inziens moet met dit laatste ook rekening worden gehouden voor de schadevergoeding die eventueel wegens de vertraging verschuldigd is. De regeling bij de toepassing waarvan de betrokken vertraging is *opgetreden, behoort — in de hiervoor* bedoelde zin — immers tot de context van de aanspraak. Daaruit kan met name volgen, dat een aanpassing van het bedrag aan de evolutie van de koopkracht door de rechter een vreemd element in het stelsel zou vormen.

78. Dat is hier het geval.

79. In dit verband zij in de eerste plaats herinnerd aan het doel van de artikelen 64 en 65. Deze bepalingen regelen de aanpassing van de bezoldiging naar tijd en plaats in het licht van de economische ontwikkeling en met name van de evolutie van de koopkracht. In artikel 65 ligt de nadruk op het aspect tijd, daar het de jaarlijkse aanpassing van het

61 — Zie het arrest van 10 juli 1969 (zaak 9/69, Sayag, Jurispr. 1969, blz. 329, r. o. 5-11) en de conclusie van advocaat-generaal Gand van 1 juli 1969 in die zaak (ibid., blz. 339, 341).

62 — Arresten van 6 oktober 1982 (zaak 59/81, Commissie/Raad, Jurispr. 1982, blz. 3329), 15 december 1982 (zaak 158/79, Roumengous Carpentier, ibid., blz. 4379), 28 juni 1988 (zaak 7/87, Commissie/Raad, Jurispr. 1988, blz. 3401) en 23 januari 1992 (zaak C-301/90, Jurispr. 1992, blz. I-221).

63 — Zie in die zin de arresten van 31 mei 1979 (zaak 156/78, Newth, Jurispr. 1979, blz. 1941) en 13 februari 1980 (zaak 256/78, Misenta, Jurispr. 1980, blz. 219).

64 — Zie bij voorbeeld het arrest van 21 mei 1981 (zaak 156/80, Morbelli, Jurispr. 1981, blz. 1357, r. o. 34). Zie ook het arrest van het Gerecht van 28 februari 1992 (zaak T-8/90, Colmant, Jurispr. 1992, blz. II-469).

„bezoldigingspeil" regelt. Artikel 64 heeft daarentegen in de eerste plaats betrekking op het geografische aspect, daar het moet waarborgen, dat de ambtenaren ongeacht hun plaats van tewerkstelling in de Gemeenschap een min of meer gelijkwaardig salaris ontvangen.

80. Beide artikelen hebben tot doel, bezoldigingsregelingen uit te werken die leiden tot de betaling van bepaalde *nominale* bedragen. Wanneer de koopkracht van deze bedragen tijdens de geldingsduur van die regelingen daalt, kan de aanpassing enkel plaatsvinden door nieuwe maatregelen op grond van de artikelen 64 en 65, die de vorige aanvullen of vervangen.

81. In dit verband moet rekening worden gehouden met het feit, dat de aanpassingsmechanismen van beide artikelen op een onderzoek achteraf berusten: de aanpassing gebeurt altijd op basis van ontwikkelingen die zich reeds hebben *voorgedaan*, niet op basis van de verwachte evolutie. Er is echter niet bepaald, dat de voorgenomen aanpassing de sinds de referentiedatum verstreken tijd in aanmerking moet nemen. Dat geldt zelfs voor artikel 65, dat voorziet in een datum (lid 1) en een termijn (lid 2) voor het optreden van de Raad. Ook in geval van „vertraging" bij de vaststelling van de aanpassingsmaatregel voorziet het Ambtenarenstatuut niet in een overeenkomstige verhoging van de nominale bedragen. Zoals gezegd vormen die mechanismen volgens de rechtspraak van het Hof een uitputtende regeling.

82. In de tweede plaats zij eraan herinnerd, dat het Ambtenarenstatuut de aanpassing van de salarissen aan de Commissie en de Raad heeft toevertrouwd. Uit de stukken blijkt, dat de vertegenwoordigers van het personeel bij de procedure voor de uitwerking van het voorstel van de Commissie worden betrokken.

83. Uit dit oogpunt kan ik er niet voor pleiten, dat de gemeenschapsrechter bij een te late vaststelling een compensatie van de koopkracht moet toekennen. Dat zou immers in tegenspraak zijn met het uitputtende karakter van de regeling, de bevoegdheid van de Commissie en de Raad en de betekenis die moet worden gehecht aan de participatie van het personeel in de fase die tot het voorstel leidt.

84. Deze bedenkingen moeten evenwel opzij worden gezet wanneer het verzuim van de instellingen zover gaat, dat zij de essentie van hun zorgplicht verwaarlozen. Daarvoor bestaan hier evenwel geen aanwijzingen (afgezien van het feit, dat de rechtspraak aanwijzingen verschaft hoe ambtenaren tegen een dergelijke extreme situatie kunnen opkomen, bij voorbeeld door de salarisafrekening aan te vechten [65]).

65 — Zie het arrest van 15 december 1982, Roumengous Carpentier (voetnoot 37).

85. Aan de aldus uit de context van de opgeworpen aansprakelijkheidsvraag getrokken conclusie wordt niet afgedaan door de criteria die ten grondslag lagen aan het arrest Dumortier van 19 mei 1982 [66], daar de context daarvan verschillend was.

86. Dat arrest werd gewezen na een tussenarrest uit 1979 [67], waarbij de Gemeenschap aansprakelijk was gesteld voor de afschaffing van restituties voor maïsgries. Het Hof heeft de schade toen berekend op basis van de restituties die aan verzoekers zouden zijn uitgekeerd, indien de regeling niet op onwettige wijze zou zijn ingetrokken. In het eindarrest van 1982 stelde het Hof vast, dat de vergoeding die de Gemeenschap op die grond aan verzoekers verschuldigd was, volgens de op de datum van het interlocutoir arrest geldende koers van de ECU in de nationale munt moest worden omgerekend.

87. Mijns inziens vertonen die zaak en de onderhavige onvoldoende gelijkenissen om de betwiste keuze van het Gerecht voor koopkrachtcompensatie gerechtvaardigd te doen voorkomen.

88. Om te beginnen ging het toen niet om de verhoging van het nominale bedrag van de niet-ontvangen restituties (door toepassing van een percentage), maar om de omrekening van — ongewijzigde — nominale bedragen in de nationale munteenheid. De door het Hof gekozen oplossing houdt derhalve rekening met de omstandigheid, dat de niet-ontvangen betalingen vergelijkbaar waren met een schuld in vreemde munt. Het Hof heeft bij voorbeeld niet — uitgaande van de omrekeningskoers op vorige vervaldata — een compensatie van de koopkracht van de aldus berekende bedragen gelast.

89. In de tweede plaats heeft het Hof teruggegrepen naar een omrekeningskoers die deel uitmaakte van het communautaire restitutiemechanisme, in plaats van de koopkracht van de verschillende munten zelf aan te passen.

90. In de derde plaats wilde het Hof kennelijk de gelijke behandeling van de schuldeisers garanderen, een element dat in de onderhavige zaak niet aan de orde is.

91. Tegen de hier voorgestane oplossing is ook niets in te brengen vanuit het oogpunt van de rechtsstelsels der Lid-Staten, die naast het hiervoor behandelde criterium van de context van belang zijn voor de toepasselijke aansprakelijkheidsregeling.

92. Om te beginnen moet worden vastgesteld, dat de onderhavige zaak betrekking heeft op de laattijdige nakoming van financiële verplichtingen. Weliswaar is de vertra-

66 — Gevoegde zaken 64/76 en 113/76, 167/78 en 239/78, 27/79, 28/79 en 45/79, Dumortier e. a., Jurispr. 1982, blz. 1733.

67 — Arrest van 4 oktober 1979, zaaknummer en partijen als in de vorige voetnoot, Jurispr. 1979, blz. 3091.

ging niet opgetreden bij de betaling van een bepaald of bepaalbaar bedrag, maar tijdens de procedure die tot de vaststelling van dat bedrag heeft geleid. De gevolgen voor de schuldeiser zijn in beide gevallen evenwel dezelfde.

93. Dienaangaande heeft het Gerecht — kennelijk gelet op de rechtsstelsels van sommige Lid-Staten (bij voorbeeld België en Italië) — onderscheid gemaakt tussen die twee gevallen: het heeft aan de te late vaststelling van de verschuldigde bedragen een recht op „compenserende interessen" ten bedrage van het koopkrachtverlies verbonden, terwijl „moratoire interessen" volgens het Gerecht alleen kunnen worden toegekend voor de periode na die vaststelling. Deze definitie van „compenserende interessen" als specifieke schadevergoeding voor koopkrachtverlies, is echter in eerste instantie toegesneden op gevallen waarin de rechter de vergoeding voor *verdere* schade moet berekenen, en daarbij rekening houdt met de tijd tussen het ontstaan van de schade en het (eind)arrest. [68]

94. Ten slotte moet worden beklemtoond, dat de toekenning van wegens het tijdsverloop gevorderde interessen die enkel steunen op statistisch vastgesteld koopkrachtverlies, in een aantal Lid-Staten wordt geweigerd of enkel in uitzonderlijke gevallen wordt aanvaard (bij voorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland).

95. Uit het oogpunt van de nationale rechtsstelsels kan tegen de hier voorgestelde oplossing bijgevolg niets worden ingebracht.

96. Het derde middel is derhalve gegrond.

Het eerste middel

97. *I.* Kernpunt van de argumenten van de Commissie in dit verband is de overweging, dat in de rechtspraak van het Hof geen strikt onderscheid (meer) wordt gemaakt tussen moratoire en compenserende interessen. De toekenning van *moratoire interessen* wordt van oudsher afhankelijk gesteld van de vraag of de betrokken schuld zeker, bepaald of bepaalbaar en opeisbaar is. *Compenserende interessen* daarentegen worden volgens de gebruikelijke definitie toegekend aan een schuldeiser die verdere schade bewijst. Daarvoor is het bestaan vereist van een opzettelijke handeling of een nalatigheid, een schadebrengend feit en een causaal verband tussen beide. In de rechtspraak is in de plaats van dit dualistische begrip een autonoom en monistisch, bij het begrip „moratoire interessen" aansluitend begrip ontwikkeld, dat echter verder gaat dan het traditionele begrip „vertragingsrente". De interessen in de zin

68 — Zie de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven van 26 januari 1993 (zaak C-271/91, Marshall, arrest van 2 augustus 1993, jurispr. 1993, blz. I-4367, I-4381, nr. 23), en de conclusie van advocaat-generaal Tesauro van 16 september 1993 (zaak C-308/87, Grifoni, arrest van 3 februari 1994, jurispr. 1994, blz. I-341, I-343, nrs. 22 en 24).

van dit begrip vormen louter een compensatie voor de schade die is ontstaan door de vertraging waarmee de instellingen de volgens het Ambtenarenstatuut verschuldigd bedragen hebben betaald. Voor de toekenning van die interessen is een dienstfout van het tot aanstelling bevoegd gezag en een verwittiging of ingebrekestelling vereist. Die interessen komen overeen met de wettelijke interessen in de zin van de rechtsstelsels van de Lid-Staten en vertonen derhalve naast het element natuurlijke opbrengst van het geld ook een factor die rekening houdt met de geldontwaarding.

98. *II.* Het doel dat de Commissie aldus met het eerste middel wil bereiken, is niet zonder meer duidelijk. Enerzijds komt zij immers op tegen het deel van het arrest, waarin aan de ambtenaren „compenserende interessen" werden toegekend: noch in het ambtenarenrecht, noch op enig ander gebied heeft het Hof haars inziens een zelfstandige aanspraak op aanpassing van de koopkracht van een met vertraging betaald bedrag aanvaard. [69] Anders dan in het arrest in eerste aanleg [70] wordt gesteld, zou er geen vaste rechtspraak zijn op het gebied van de aanpassing van achterstallige bedragen aan de evolutie van de kosten van levensonderhoud. [71]

99. Zij betwist echter ook het deel van het arrest, waarin de vordering tot toekenning van „moratoire interessen" wordt behandeld; zoals gezegd heeft het Gerecht die vordering overeenkomstig de conclusie van de Commissie afgewezen. Zo stelt de Commissie, dat het Gerecht het gemeenschapsrecht — inzake moratoire interessen bij laattijdige betaling van het salaris van een ambtenaar — verkeerd heeft uitgelegd. [72] Toen het de vordering tot betaling van moratoire interessen ongegrond verklaarde, is het Gerecht uitgegaan van een door de rechtspraak van het Hof intussen achterhaalde definitie van het begrip „moratoire interessen". [73]

100. Hoewel deze redenering, gelet op de belangen van de Commissie, op het eerste gezicht verbazing wekt, kan (met enige moeite) toch worden ingezien, waarom het haar uiteindelijk gaat. Ik verwijs in dit verband naar het antwoord van de Commissie op het bezwaar van de ambtenaren, dat het eerste middel bij gebreke van belang niet-ontvankelijk is daar de Commissie ter zake van de *moratoire interessen* niet in het ongelijk is gesteld (zie artikel 49, tweede alinea, van 's Hofs Statuut-EEG). In antwoord hierop stelt de Commissie immers, dat zij „belang heeft bij een terugkeer naar een haars inziens juistere uitlegging van het gemeenschapsrecht inzake *compenserende interessen*". [74] De eerste grief beoogt dan ook hetzelfde als de derde grief, namelijk de vernietiging van het bestreden arrest voor zover het Gerecht daarin wegens de vastgestelde vertraging een enkel op de statistische ontwikkeling van de koopkracht gebaseerde compensatie heeft toegekend.

69 — Blz. 18, nr. 7, van het verzoekschrift in hogere voorziening.

70 — Zie r. o. 35.

71 — Blz. 17, nrs. 4-6, en blz. 22, nr. 18, van het verzoekschrift in hogere voorziening.

72 — Blz. 16, nr. 2, van het verzoekschrift in hogere voorziening.

73 — Blz. 18, nr. 10, van het verzoekschrift in hogere voorziening.

74 — Blz. 2 van de memorie van repliek; cursivering van mij.

101. Stellig kan men zich niet van de indruk ontdoen, dat de Commissie naar aanleiding van deze zaak probeert, het Hof in het algemeen — ook inzake moratoire interessen — van de juistheid van haar standpunt te overtuigen. Formeel heeft dit middel evenwel enkel tot doel, het litigieuze arrest in de voormelde mate te vernietigen. [75]

102. *III.* Tegen deze achtergrond acht ik het niet opportuun, het eerste middel apart te behandelen. Zoals wij zagen, bereikt de Commissie het voormelde doel immers reeds met het derde middel. Bovendien zal ik bij het onderzoek van de incidentele hogere voorziening nog kunnen ingaan op het met het eerste middel voorgestelde alternatief voor de door het Gerecht gekozen oplossing, volgens hetwelk in een geval als dit geen compensatie voor het statistische koopkrachtverlies, maar wel „moratoire interessen" tegen een „wettelijke rentevoet" moeten worden toegekend.

Het eerste en het tweede onderdeel van het tweede middel

103. *I.* Evenals het eerste middel betreffen deze grieven de beide onderdelen van het arrest (de moratoire en de compenserende interessen). Uitgaande van de opvatting die de Commissie in dat verband juist acht [76], verwijt zij het Gerecht ontoereikende motivering van het arrest.

104. Daar deze grieven betrekking hebben op de formele regelmatigheid van het arrest, kunnen zij niet worden geacht door mijn voorstel inzake het derde middel zonder voorwerp te zijn geraakt.

105. *II. 1.* De Commissie stelt in de eerste plaats, dat de motivering van het litigieuze arrest in twee opzichten tegenstrijdig is. Ten eerste zou het door het Gerecht bereikte resultaat niet in overeenstemming zijn met het beweerdelijke (traditionele) onderscheid tussen moratoire en compenserende interessen. Ten tweede zou het Gerecht niet tot een coherente toepassing van het gemeenschapsrechtelijke begrip zijn gekomen.

106. De ambtenaren herhalen in dit verband hun stelling, dat de Commissie deze grieven bij gebreke van belang niet kan opwerpen, daar zij ter zake van de moratoire interessen niet in het ongelijk is gesteld. Dienaangaande volstaat het vast te stellen, dat de grieven van de Commissie uitgaan van de gedachte van een motiveringsgebrek, dat slaat op het hele arrest en derhalve ook op het deel betreffende de compenserende interessen, waar de Commissie wel in het ongelijk is gesteld. Dit argument van de ambtenaren moet dan ook worden verworpen.

75 — Hiervoor, nr. 100.
76 — Hiervoor, nr. 97.

107. Ten gronde moet de stelling van de Commissie evenwel worden verworpen. Het Gerecht heeft duidelijk genoeg uiteengezet, welk criterium het in deze zaak hanteert om onderscheid te maken tussen moratoire en compenserende interessen, namelijk de vraag of de hoofdschuld vaststaand of bepaalbaar was. [77] Het arrest bevat daarentegen geen definitie van de twee begrippen waarop de Commissie zich baseert. [78] De door de Commissie gelaakte tegenstrijdigheid is dan ook niet te vinden in de motivering van het arrest, maar bestaat wel tussen haar rechtsopvatting en die van het Gerecht.

108. Een zelfde oordeel moet worden uitgesproken over het verwijt van de Commissie, dat het Gerecht niet tot een coherente toepassing van het (door de Commissie verdedigde) gemeenschapsrechtelijke begrip is gekomen. Zoals de Commissie in haar eerste middel erkent, is het Gerecht niet van dat begrip uitgegaan. Ook in dit opzicht kan ik in het litigieuze arrest geen motiveringsgebrek ontwaren.

109. *2.* Volgens de Commissie is het bestreden arrest voorts gebrekkig gemotiveerd *voor zover de Commissie reeds eind 1985* haar voorstel voor de regeling van verordening nr. 3294/88 had ingediend. Zij baseert zich op de conclusie die het Gerecht daaruit in rechtsoverweging 38 van het litigieuze arrest [79] heeft getrokken en meent, dat het Gerecht er zelf van uit is gegaan, dat de hoofdschuld sinds 1986 bepaalbaar was. Op grond daarvan, aldus de Commissie, had het Gerecht vanaf dit tijdstip moratoire (en geen compenserende) interessen moeten toekennen.

110. Ook dit argument kan mij niet overtuigen. Uit de rechtsoverwegingen 23 en 24 van het bestreden arrest blijkt namelijk duidelijk, dat het Gerecht erkent, dat de Raad voor de vijfjaarlijkse aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten over een discretionaire bevoegdheid beschikt; het achtte de hoofdschuld dan ook eerst bepaalbaar op 24 oktober 1988, de dag waarop de Raad verordening nr. 3294/88 heeft vastgesteld. In dit licht kan de door de Commissie aangehaalde rechtsoverweging 38 van het bestreden arrest enkel aldus worden begrepen, dat de Raad begin 1986 over alle voor de uitoefening van die bevoegdheid noodzakelijke gegevens beschikte.

111. Het *resultaat* van mijn onderzoek van de *hogere voorziening van de Commissie* is,

77 — R. o. 23-25 van het bestreden arrest.

78 — Hiervoor, nr. 97.

79 — „In casu had de rechtsgrondslag voor de vijfjaarlijkse aanpassing uiterlijk in 1986 moeten zijn gelegd, aangezien de Raad toen over alle elementen beschikte die noodzakelijk waren om een verordening vast te stellen die in overeenstemming was met de vereisten van het Statuut."

dat haar grieven gegrond zijn voor zover

— met betrekking tot het recht op interessen vanaf 1986 een afdoende motivering van het arrest ontbreekt (tweede en vooral derde onderdeel van het tweede middel);

— het Gerecht het gemeenschapsrecht heeft geschonden, door op grond van de vastgestelde vertraging een recht op compensatie van het statistische koopkrachtverlies te erkennen (derde middel).

De incidentele hogere voorziening van de ambtenaren

112. In hun memorie van antwoord hebben de ambtenaren incidentele hogere voorziening ingesteld voor het geval het Hof geheel of ten dele beslist over de gegrondheid van de hogere voorziening. Volgt het Hof mijn zienswijze, dat de bezwaren van de ambtenaren tegen de ontvankelijkheid van de middelen van de Commissie in hoofdzaak [80] ongegrond zijn, dan is die voorwaarde vervuld. Ik zal hierna dan ook de incidentele hogere voorziening van de ambtenaren onderzoeken.

Inachtneming van de termijn van artikel 49, eerste alinea, van 's Hofs Statuut-EEG

113. Volgens de Commissie is de incidentele hogere voorziening (in haar geheel) niet-ontvankelijk, daar zij niet binnen de in voormelde bepaling gestelde termijn van twee maanden is ingesteld. Het Reglement voor de procesvoering laat haars inziens niet toe, de door een tijdig ingestelde hogere voorziening geschapen gelegenheid te gebruiken om daardoor niet aan de orde gestelde onderdelen van het arrest ter discussie te stellen.

114. Dit argument moet worden verworpen. Artikel 116, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt immers:

„De conclusies van de memorie van antwoord moeten strekken tot:

— gehele of gedeeltelijke verwerping van de hogere voorziening dan wel gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing van het Gerecht;

80 — De door de ambtenaren eveneens opgeworpen vraag betreffende de ontvankelijkheid van het eerste middel behoeft mijns inziens niet te worden beantwoord, daar dat middel niet beslissend is (zie hiervoor, nr. 102).

— gehele of gedeeltelijke toewijzing van het in eerste aanleg gevorderde; nieuwe conclusies zijn niet toegelaten."

115. Uit deze bepaling blijkt duidelijk, dat aan de andere partij wel degelijk de gelegenheid moet worden gegeven, een afzonderlijke tegenvordering in te stellen. De onderhavige zaak, waarin het Gerecht één van de twee vorderingen van de ambtenaren in eerste aanleg heeft toegewezen, maar de andere heeft afgewezen, toont trouwens aan dat dit vanuit het oogpunt van de gelijke behandeling van partijen een gewettigde doelstelling is. Wat de termijn voor de incidentele hogere voorziening betreft, volgt daaruit, dat de andere partij bij de hogere voorziening niet aan artikel 49, eerste alinea, van 's Hofs Statuut-EEG gebonden is, maar enkel de termijn voor de memorie van antwoord in acht hoeft te nemen.

116. Het verbaast dan ook niet, dat het Hof in een recent arrest stilzwijgend van de ontvankelijkheid van een bij de memorie van antwoord ingestelde incidentele hogere voorziening lijkt te zijn uitgegaan. [81]

117. De stelling van de Commissie, dat de incidentele hogere voorziening niet-ontvankelijk is, moet derhalve worden verworpen, zodat thans de grieven van de ambtenaren moeten worden onderzocht.

Tegenstrijdigheid tussen de motivering en het dictum van het arrest en schending van het discriminatieverbod

118. *I.* De argumenten van de ambtenaren op dit punt hebben vooral betrekking op het feit, dat het Gerecht het begin van de verplichting om interessen te betalen (dies a quo) op 1 januari 1984 heeft bepaald. Zij maken bezwaar tegen het feit, dat het Gerecht voor de tijd daarvoor geen schadevergoeding heeft toegekend. Dit zou onverenigbaar zijn met het uitgangspunt van het Gerecht, dat iedere niet te verontschuldigen vertraging bij de vaststelling van de regeling als een dienstfout moet worden beschouwd [82] en dat de Commissie reeds in januari 1982 over de relevante documenten van Eurostat beschikte. [83] Het arrest zou dan ook een duidelijke tegenstrijdigheid tussen de motivering en het dictum bevatten en het beginsel van gelijke behandeling schenden.

119. Bovendien zou er geen rechtvaardigingsgrond zijn voor het laattijdige handelen van de instellingen. In dit verband bespreken de ambtenaren in het algemeen de mogelijkheden van de instellingen om snel te handelen.

81 — Arrest van 8 april 1992 (zaak C-346/90 P, F., Jurispr. 1992, blz. I-2691).

82 — R. o. 36 van het bestreden arrest.
83 — R. o. 39 van het bestreden arrest.

120. Dit argument moet worden verworpen, daar het in feite de feitelijke beoordeling door het Gerecht in twijfel trekt. Uit een „onderzoek naar de omstandigheden rond de vaststelling van de onderhavige regeling" heeft het Gerecht immers afgeleid, dat „deze regeling in werkelijkheid reeds in januari 1984 had kunnen (...) worden vastgesteld". Daarbij heeft het niet enkel rekening gehouden met de beschikbaarheid van de gegevens van Eurostat, maar ook met het ritme van de voorbereidende vergaderingen. De ambtenaren hebben niets aangevoerd dat erop wijst, dat het Gerecht bij die beoordeling criteria heeft gehanteerd die op *juridische* gronden kunnen worden aangevochten. Zij hebben met name de noodzaak om na ontvangst van de gegevens van Eurostat voorbereidende vergaderingen te houden, niet betwist.

121. *II.* Het argument van de ambtenaren, dat het Gerecht bij de vergoeding van het koopkrachtverlies ook rekening had moeten houden met de waardevermindering van de vergoeding zelf (tussen 1988 en de effectieve betaling), kan evenmin worden aanvaard. Nog afgezien van het feit, dat een met het koopkrachtverlies overeenstemmende vergoeding niet verschuldigd is [84], hebben de ambtenaren deze vordering pas in hogere voorziening geformuleerd. Overeenkomstig artikel 116, lid 1, tweede streepje (in fine), en lid 2, van het Reglement voor de procesvoering kan er dan ook geen rekening mee worden gehouden.

84 — Hiervoor, nrs. 57-96.

Schending van de algemene beginselen inzake schadevergoeding

122. Het belangrijkste punt van de incidentele hogere voorziening betreft de beslissing van het Gerecht inzake het verzoek om betaling van „moratoire interessen". Zoals bekend heeft het Gerecht dat verzoek onder verwijzing naar het arrest Ammann [85] afgewezen, daar er bij gebreke van een vaststaande of objectief bepaalbare vordering vóór de vaststelling van verordening nr. 3294/88 geen sprake kon zijn van de vertraagde vereffening van een opeisbare schuld.

123. *I.* Alvorens op de kritiek van de ambtenaren op die overwegingen in te gaan, wil ik eerst de aandacht vestigen op twee mijns inziens belangrijke punten.

124. Het eerste betreft het begrip „moratoire interessen". Volgens de door het Hof in de zaak Campolongo [86] gegeven definitie vormen deze het bedrag waarop volgens de wet de schade wordt gewaardeerd die ontstaat door de niet-nakoming van een verplichting. Volgens deze uitspraak uit 1960 worden moratoire interessen forfaitair toegekend, zonder dat de schade concreet moet worden bewezen. Wat de *rentevoet* betreft, gaat het

85 — Arrest van 30 september 1986 (zaak 174/83, Ammann, Jurispr. 1986, blz. 2647).

86 — Arrest van 15 juli 1960 (gevoegde zaken 27/59 en 39/59, Campolongo, Jurispr. 1960, blz. 819, 851).

om de in vele Lid-Staten bekende wettelijke rente (zie bij voorbeeld het Belgische, Franse, Italiaanse en Duitse recht). Aan deze opvatting van moratoire interessen als rente tegen een forfaitair percentage heeft het Hof ook later vastgehouden. [87] Daarentegen heeft het reeds in 1964 [88] de (in het arrest Campolongo nog gehuldigde) opvatting verlaten, dat moratoire interessen bij gebreke van een „wettelijke regeling" in het gemeenschapsrecht niet konden worden toegekend. Sindsdien stelt het Hof de forfaitaire rentevoet zelf vast, in recente arresten meestal op 8 % 's jaars. [89] Ik zal er hierna dan ook van uitgaan, dat de partijen en het Gerecht het desbetreffende begrip zo hebben opgevat.

125. Het tweede punt dat ik vooraf wil behandelen, betreft het argument waarop de ambtenaren in eerste aanleg hun verzoek om betaling van moratoire interessen hebben gebaseerd. Luidens het bestreden arrest steunt dat verzoek op „de ongerechtvaardigde vertraging waarmee de Commissie de hun verschuldigde achterstallige salarisbedragen heeft betaald". [90] De kritiek van de ambtenaren in dat verband was gericht tegen „de vertraging waarmee hun achterstallige salarissen zijn *betaald*". [91] Met die kritiek knoopten de ambtenaren ter rechtvaardiging van hun vordering aan bij dezelfde feiten die ook het Gerecht — weze het met het oog op een compensatie ten bedrage van het statistische koopkrachtverlies — als grondslag voor de aansprakelijkheid heeft beschouwd.

126. *II.* In het licht van deze voorafgaande opmerkingen doet de onderhavige grief van de ambtenaren de vraag rijzen, of wegens de vertraging bij de vaststelling van de aanpassingsmaatregel, die — zoals wij reeds zagen — geen recht op compensatie van het statistische koopkrachtverlies doet ontstaan, moratoire interessen tegen een forfaitaire rentevoet verschuldigd zijn.

127. Volgens de ambtenaren verschilt de onderhavige zaak van de zaak Ammann, doordat de vertraging toen maar een jaar en tien maanden bedroeg, terwijl het hier meer dan acht jaar heeft geduurd voordat de verschuldigde achterstallen werden betaald. Wanneer men de in dat arrest ontwikkelde criteria toepast op de onderhavige zaak, zou er een lacune in de rechtsbescherming ontstaan of een ernstige inbreuk worden gemaakt op het algemene beginsel, dat bij te late nakoming van financiële verplichtingen een vergoeding verschuldigd is. Indien er geen moratoire interessen worden toegekend of geen aanpassing van de waarde van het geld plaatsvindt, zouden de ambtenaren over geen enkele beroepsmogelijkheid beschikken

87 — Zie bij voorbeeld de arresten van 16 maart 1978 (zaak 115/76, Leonardini, Jurispr. 1978, blz. 735) en 2 juli 1981 (zaak 185/80, Garganese, Jurispr. 1981, blz. 1785, r. o. 19-21).

88 — Zie het arrest van 19 maart 1964 (zaak 11/63, Lepape, Jurispr. 1964, blz. 127, vooral blz. 153 en 159).

89 — Zie in het ambtenarenrecht bij voorbeeld het arrest van 17 december 1987 (zaak 21/86, Samara, Jurispr. 1987, blz. 804); zie op het gebied van het algemene aansprakelijkheidsrecht het arrest van 19 mei 1992 in de zaak Mulder (hiervoor, voetnoot 58).

90 — R. o. 20 van het bestreden arrest.

91 — R. o. 21 van het bestreden arrest.

wanneer de instellingen om een of andere reden de vaststelling van een rechtsnorm langer dan redelijk is uitstellen.

128. Het argument, dat eerst bij de vaststelling van de verordening van de Raad een bepaalbare schuld is ontstaan, mag volgens de ambtenaren aan vergoeding in de vorm van moratoire interessen of anderszins niet in de weg staan, wanneer in de procedure ter vaststelling van die maatregel een uitzonderlijke vertraging optreedt. In dergelijke gevallen zou de toekenning van moratoire interessen, na het verstrijken van een door procedurevereisten gerechtvaardigde termijn, een billijke oplossing kunnen vormen.

129. Ik acht deze argumenten grotendeels gegrond.

130. Het uitgangspunt van het Gerecht, dat de hoofdschuld (ter hoogte van het op grond van de vijfjaarlijkse aanpassing na te betalen bedrag) eerst na de vaststelling van verordening nr. 3294/88 vaststond [92], is juist en wordt ook niet bestreden.

131. Dat is op zich evenwel geen beletsel om bij vertraging in de procedure moratoire interessen toe te kennen.

132. In het arrest Campolongo [93] klonk stellig nog de opvatting door, dat moratoire interessen *onafhankelijk zijn van het bestaan van een dienstfout* en het karakter hebben van een automatische sanctie wanneer een *opeisbare* schuld niet tijdig is betaald.

133. Deze zienswijze, hoe juist zij in sommige gevallen ook mag zijn [94], is in het ambtenarenrecht evenwel niet opportuun gebleken. Hier is zeer snel gebleken, dat wanneer de te late betaling van opeisbare schulden op een dienstfout berust, als vergoeding moratoire interessen moeten worden toegekend. Vertragingen zijn in de praktijk immers vaak te verklaren door een betwisting over de uitlegging van het Ambtenarenstatuut. Het Hof heeft daarom ook voor die gevallen een stelsel van forfaitaire „moratoire interessen" passend geacht. [95] Het recht op die interessen

92 — Zo ook met betrekking tot artikel 65, het arrest Ammann en de parallelle arresten van dezelfde dag (hiervoor, voetnoot 85).

93 — Zie voetnoot 86.

94 — Zie bij voorbeeld de moratoire interessen die het Hof in de zaak Berti heeft vastgesteld voor de tijd na het eindarrest waarin uitspraak werd gedaan over de hoogte van de schadevergoeding waarop verzoeker recht had (arrest van 14 februari 1985, zaak 131/85, Berti, Jurispr. 1985, blz. 645). Die interessen zijn vergelijkbaar met die welke het Hof in de aansprakelijkheidsprocedures op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft vastgesteld: eerst in de zogenoemde quellmehl- en maïsgriesarresten van 4 oktober 1979 (zie voetnoot 67 en de parallelle arresten van dezelfde dag), laatstelijk in de zaak Mulder (voetnoot 58).

95 — Zie bij voorbeeld de arresten van 13 juli 1978 (zaak 114/77, Jacquemart, Jurispr. 1978, blz. 1697), 16 oktober 1980 (gevoegde zaken 63/79 en 64/79, Boizard, Jurispr. 1980, blz. 2975), 5 februari 1981 (zaak 40/79, P., Jurispr. 1981, blz. 361) en 18 maart 1982 (zaak 103/81, Chaumont-Barthel, Jurispr. 1982, blz. 1003).

vloeit in een dergelijke situatie niet louter voort uit het feit, dat de schuld op de vervaldatum niet is betaald, maar vindt zijn echte grondslag in de verkeerde uitlegging van het Ambtenarenstatuut [96] en dus in een dienstfout, ook al bestaat die enkel in die onjuiste uitlegging. [97]

134. Tegen die achtergrond moet eraan worden herinnerd, dat het voor de schuldeiser van een geldsom economisch geen verschil uitmaakt, of de schuldenaar de betaling uitstelt nadat die som is bepaald of bepaalbaar is geworden, dan wel of zijn verzuim, en daardoor de dienstfout, in een vorig stadium moet worden gesitueerd, namelijk bij de vaststelling van het verschuldigde bedrag (of van de criteria voor de bepaling daarvan). [98]

135. Een onderscheid tussen die twee gevallen lijkt mij evenmin gerechtvaardigd met het oog op de belangen van de schuldenaar. Wanneer in een geval als het onderhavige de hoofdschuld niet vóór de vaststelling van de regeling bepaalbaar is, betekent dat, dat de bevoegde instelling een *beoordelingsbevoegdheid* heeft. Dit is echter niet beslissend, daar die bevoegdheid door de toekenning van moratoire interessen (wegens de vertraging in de procedure) niet wordt aangetast. Men kan immers niet algemeen stellen, dat de beoordelingsbevoegdheid bij een vlot verloop van de procedure anders zou zijn uitgeoefend. Zo is het in het onderhavige geval niet duidelijk, hoe de inhoud van de voorstellen van de Commissie had kunnen worden beïnvloed, wanneer zij in een sneller tempo overleg had gepleegd. Evenmin zou de houding van de Raad tegenover die voorstellen zijn veranderd, wanneer zij vroeger bij hem waren ingediend.

136. Bij dergelijke vertragingen kan men er dus vermoedelijk van uitgaan, dat wanneer de instellingen met bekwame spoed zouden hebben gehandeld, *dezelfde discretionaire beslissing op een eerder tijdstip zou zijn genomen.* [99]

137. Alvorens nader in te gaan op het arrest Ammann, wil ik beklemtonen dat aan dit uitgangspunt een groot aantal arresten van het Hof ten gronde ligt.

138. Als eerste daarvan lijkt zich hier het reeds vermelde [100] arrest Roumengous Carpentier van 15 januari 1985 [101] op te dringen,

96 — Zie het arrest van 13 oktober 1977 (zaak 106/76, Gelders-Deboeck, Jurispr. 1977, blz. 1623, r. o. 25-30).

97 — Zie het arrest van 27 april 1989 (zaak 271/87, Fedeli, Jurispr. 1989, blz. 993 [summiere publikatie; zie r. o. 15 en 16 van de integrale tekst]). Op zijn laatst in dit arrest lijkt het Hof de eis van een „ernstige" uitleggingsfout in de zin van het arrest Gelders (vorige voetnoot) te hebben laten vallen.

98 — Hiervoor, nr. 92.

99 — Zie over de bij de Raad zelf opgetreden vertraging hiervoor, nrs. 28-54 en hierna, nr. 144.

100 — Hiervoor, nrs. 42 en 43.

101 — Voetnoot 34; zie aldaar ook de parallelle arresten van dezelfde dag.

waarin het Hof kritiek uitte op „de uitzonderlijke traagheid waarmee de gemeenschapsinstellingen zich van hun taak hebben gekweten". De onderhavige vertraging van de Commissie is weliswaar niet helemaal vergelijkbaar met bovengenoemde zaak, waarin de Commissie door het teweegbrengen en het dulden van een onwettige situatie het ontstaan van de rechten van de ambtenaren vertraging had doen oplopen [102], maar toch blijkt uit dat arrest, dat ook gebeurtenissen die de vaststelling van rechten vertraagd hebben, grond kunnen vormen voor de betaling van moratoire interessen.

139. Het hier verdedigde standpunt wordt bovendien aangetroffen in een reeks overeenstemmende arresten betreffende de vaststelling van het invaliditeitspercentage [103], hetgeen ongetwijfeld een discretionaire handeling is. Zo overwoog het Hof in het arrest Leonardini, „dat de gedragslijn van de Commissie in casu niet in overeenstemming is met bovenbedoelde eisen van artikel 73 en de afdoening van het onderhavige dossier heeft vertraagd". [104] Het Hof kende daarop „moratoire interessen" (van 8 % 's jaars) toe vanaf de dag waarop het dossier had moeten zijn afgesloten. In dit verband is ook de zaak B. [105] bijzonder instructief. Blijkens de duidelijke termen van dit arrest stelt het Hof de vertraging bij de vaststelling van het invaliditeitspercentage gelijk met vertraagde betaling na die vaststelling. [106]

140. In de zaak Williams [107] is het Hof in dezelfde zin te werk gegaan. In die zaak had het tot aanstelling bevoegd gezag nagelaten, verzoeker overeenkomstig bepaalde, door dit gezag zelf (na verzoekers aanstelling) vastgelegde criteria in een salaristrap in te delen. Het Hof gelastte het tot aanstelling bevoegd gezag niet enkel, verzoekers salaristrapindeling retroactief „te corrigeren met inachtneming van de (...) neergelegde criteria" [108], maar verplichtte het tevens „tot betaling van *het uit die correctie voortvloeiende salarisverschil,* vermeerderd met 6 % rente vanaf iedere vervaldag". [109]

141. Ik kom thans tot het arrest Ammann.

142. In dat arrest antwoordde het Hof op het argument van de ambtenaren, dat de aanpassingsmaatregel van artikel 65 „met zeer

102 — Zie hiervoor, nr. 45.

103 — Arresten van 26 februari 1976 (zaak 101/74, Kurrer, Jurispr. 1976, blz. 259), 16 maart 1978 (zaak 115/76, Leonardini, Jurispr. 1978, blz. 735), 2 oktober 1979 (zaak 152/77, B., Jurispr. 1979, blz. 2819), 21 mei 1981 (zaak 156/80, Morbelli, Jurispr. 1981, blz. 1357) en 14 juli 1981 (zaak 186/80, Suss, Jurispr. 1981, blz. 2041).

104 — Arrest Leonardini, vorige voetnoot, r. o. 12.

105 — Voetnoot 103.

106 — R. o. 20 en 21 van het arrest.

107 — Arrest van 6 oktober 1982 (zaak 9/81, Williams, Jurispr. 1982, blz. 3301).

108 — Punt 1 van het dictum.

109 — Punt 2 van het dictum; cursivering van mij.

aanzienlijke overschrijding van de normale termijn" [110] was vastgesteld, dat „een verplichting om vertragingsrente te betalen, hoe dan ook slechts denkbaar is wanneer het bedrag van de hoofdvordering vaststaat of althans op grond van vaststaande objectieve gegevens kan worden bepaald". [111]

143. Uit rechtsoverweging 22 blijkt evenwel, dat het Hof die regel niet absoluut achtte. In die overweging behandelde het Hof de situatie na het arrest waarbij een vorige, onwettige aanpassingsmaatregel nietig was verklaard:

„Wel zou de vraag kunnen rijzen, of er een verplichting tot betaling van vertragingsrente had kunnen ontstaan wanneer de vaststelling van het bedrag van de salarisschuld zonder goede gronden was vertraagd. In casu evenwel heeft de Raad zich met spoed geconformeerd aan 's Hofs arrest (...) en (...) verordening (...) vastgesteld."

144. Het Hof zette evenwel niet uiteen, waarom de vóór het arrest houdende nietigverklaring opgetreden vertraging niet behoefde te worden onderzocht. Die vertraging berustte immers bijna uitsluitend op het feit, dat de aanpassingsmaatregel weliswaar onverwijld was getroffen, maar qua inhoud aanvankelijk onwettig was. Het Hof zag daarin wellicht een probleem inzake de aansprakelijkheid voor wetgevend handelen [112], een probleem dat na het arrest houdende nietigverklaring niet meer bestond. Deze elementen vindt men in de onderhavige zaak echter alleen met betrekking tot de fase na de vaststelling van de onwettige verordening nr. 3619/86; in dat opzicht moet het litigieuze arrest reeds wegens een motiveringsgebrek worden vernietigd. [113] Voor de periode van begin 1984 tot eind 1985 gaat het duidelijk om een vertraging waarvoor de Commissie verantwoordelijk is, een „uitzonderlijke traagheid", zoals het Hof het in het arrest Roumengous Carpentier uitdrukte.

145. Ik kan niet akkoord gaan met de ambtenaren waar zij het arrest Ammann aldus pogen te verklaren, dat in die zaak tussen de *referentiedatum voor de aanpassing* en de *vaststelling van de maatregel* (resp. de betaling van de litigieuze bedragen) maar een relatief korte tijdsspanne lag. Of interessen al dan niet verschuldigd zijn, hangt namelijk af van de *ongewettigde vertraging* bij de vaststelling van de aanpassingsmaatregel. Die „vertraging" ontstaat in ieder geval op een na de referentiedatum vallend tijdstip. Anderzijds is de *duur* van de ongewettigde vertraging slechts een criterium voor het *bedrag* van de interessen, niet voor het *principe* ervan.

110 — R. o. 17 van het arrest.
111 — R. o. 19 van het arrest.
112 — Zie hiervoor, nr. 72.
113 — Hiervoor, nrs. 28-54.

146. Alles bij elkaar genomen ben ik hoe dan ook van oordeel, dat het arrest Ammann aan een dergelijke oplossing niet in de weg staat.

147. Ook vanuit het oogpunt van de overwegingen die tot de ontzegging van een recht op compensatie van het statistische koopkrachtverlies hebben geleid [114], rijzen geen bezwaren tegen de toekenning van moratoire interessen.

148. Moratoire interessen zijn een vorm van schadevergoeding waarmee de communautaire rechter zich, anders dan in het geval van koopkrachtcompensatie, niet inmengt in de bevoegdheid en de procedures van de Raad en de Commissie. Zij zijn in de rechtspraak, na aanvankelijke aarzelingen [115], uitgebouwd tot een typisch instrument van de rechter. De toegepaste rentevoet brengt geen systematische (aan de genoemde instellingen voorbehouden) aanpassing aan de koopkracht tot uitdrukking, maar het idee van een forfaitaire compensatie, die niet specifiek betrekking heeft op de ene of de andere vorm van schade (in het bijzonder: koopkrachtverlies of verlies van beleggingsmogelijkheden). Bovendien bevatten dergelijke interessen in het gemeenschapsrecht een element van een sanctie [116]: de schuldeiser behoeft geen schade te bewijzen en de omvang van de vertraging kan de rentevoet beïnvloeden. [117]

149. *III.* Uit een en ander volgt dat de ambtenaren, in afwijking van het bestreden arrest, wegens de te late vaststelling van verordening nr. 3294/88 althans voor de periode van 1 januari 1984 tot 31 december 1985 recht hebben op moratoire interessen.

Slotopmerking

150. Gelet op de gegronde grieven die in de hogere voorziening en in de incidentele hogere voorziening zijn aangevoerd, moet het litigieuze arrest worden vernietigd.

151. Wat het tweede en het derde onderdeel van het tweede middel [118] betreft, zal het Gerecht opnieuw de verantwoordelijkheid voor de tijd sinds 1986 moeten onderzoeken. Voor zover aan de ambtenaren op grond van hun incidentele hogere voorziening moratoire interessen moeten worden toegekend, moet bovendien nog een passende rentevoet worden bepaald. Dat is een taak voor het

114 — Zie hiervoor, nrs. 77-94.

115 — Zie hiervoor, nr. 124.

116 — Conclusie van advocaat-generaal Mancini van 31 januari 1985 in de zaak Ammann (Jurispr. 1985, blz. 2133, 2140).

117 — Zie het arrest Leonardini (voetnoot 103), r. o. 37.

118 — Hiervoor, nrs. 20-55.

Gerecht. Ingevolge artikel 54 van 's Hofs Statuut-EEG moet de zaak derhalve naar het Gerecht worden verwezen.

152. In dat geval moet ingevolge artikel 122 van het Reglement voor de procesvoering de beslissing omtrent de kosten worden aangehouden.

C — Conclusie

153. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

— het bestreden arrest in de gevoegde zaken T-17/89, T-21/89 en T-25/89 te vernietigen;

— de zaak voor afdoening naar het Gerecht te verwijzen;

— de uitspraak omtrent de kosten aan te houden.