ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

24 november 2010 *

In zaak C-40/10,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 22 januari 2010,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Currall, G. Berscheid en J.-P. Keppenne als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

ondersteund door:

Europees Parlement, vertegenwoordigd door S. Seyr en A. Neergaard als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt,

* Procestaal: Frans.

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bauer als gemachtigde, bijgestaan door D. Waelbroeck, avocat,

verweerder,

ondersteund door:

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door B. Weis Fogh als gemachtigde,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door J. Möller en B. Klein als gemachtigden,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou en S. Chala als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Republiek Litouwen, vertegenwoordigd door D. Kriaučiūnas en R. Krasuckaitė als gemachtigden,

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,

Republiek Polen, vertegenwoordigd door M. Szpunar als gemachtigde,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door S. Behzadi-Spencer en L. Seeboruth als gemachtigden,

interveniënten,

wijst HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, J. Malenovský en T. von Danwitz (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,
griffier: R. Şereş, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 oktober 2010,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt om gedeeltelijke nietigverklaring van verordening (EU, Euratom) nr. 1296/2009 van de Raad van 23 december 2009 houdende aanpassing met ingang van 1 juli 2009 van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Unie, alsmede van de aanpassingscoëfficiënten welke van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen (PB L 348, blz. 10; hierna: „bestreden verordening"), op grond dat die verordening schending oplevert van artikel 65 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie, dat is vastgesteld bij verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, alsmede van bijzondere maatregelen welke tijdelijk op de ambtenaren van de Commissie van toepassing zijn (PB L 56, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG, Euratom) nr. 723/2004 van de Raad van 22 maart 2004 (PB L 124, blz. 1; hierna: „Statuut"), en van de artikelen 1 en 3 tot en met 7 van bijlage XI bij het Statuut, voor zover de verschillende in het Statuut bedoelde bedragen daarbij onjuist zijn aangepast en een nieuwe rechtsgrondslag wordt gecreëerd om de bestreden verordening opnieuw te bekijken.

Toepasselijke bepalingen

Het Statuut

2 Artikel 65 van het Statuut luidt:

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

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

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

3. Voor de toepassing van dit artikel besluit de Raad, op voorstel van de Commissie, met de in lid 2, tweede alinea, eerste mogelijkheid, van artikel 148 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en artikel 118 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie vastgestelde gekwalificeerde meerderheid van stemmen."

3 Artikel 82, lid 2, van het Statuut bepaalt dat wanneer de Raad overeenkomstig artikel 65, lid 1, van het Statuut besluit tot aanpassing van de bezoldigingen, deze aanpassing ook geldt voor de pensioenen.

4 Overeenkomstig artikel 65 bis van het Statuut zijn de toepassingsbepalingen van de artikelen 64 en 65 van het Statuut vervat in bijlage XI bij het Statuut.

5 Deze bijlage XI („Wijze van toepassing van de artikelen 64 en 65 van het Statuut") bestaat uit verschillende hoofdstukken, waarvan het eerste, met de artikelen 1 tot en met 3, het in artikel 65, lid 1, van het Statuut bedoelde jaarlijks onderzoek naar het bezoldigingspeil betreft, en het tweede de tussentijdse aanpassingen van de bezoldigingen en de pensioenen in de zin van artikel 65, lid 2, van het Statuut. Hoofdstuk 2 bestaat uit de artikelen 4 tot en met 7.

6 Hoofdstuk 1 van bijlage XI bij het Statuut bevat een afdeling 1, met als opschrift „Elementen van de jaarlijkse aanpassingen". In die afdeling luidt artikel 1, lid 1: „Voor het onderzoek als bedoeld in artikel 65, lid 1, van het Statuut stelt Eurostat jaarlijks vóór het einde van de maand oktober een verslag op over de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud te Brussel, over de economische pariteiten tussen Brussel en bepaalde standplaatsen in de lidstaten, en over de ontwikkeling van de koopkracht van de bezoldigingen die de nationale ambtenaren van de centrale overheidsdiensten

genieten." De leden 2 tot en met 4 van dat artikel bevatten preciseringen betreffende de wijze waarop Eurostat, in samenwerking met de lidstaten de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud voor Brussel (internationaal indexcijfer van Brussel), de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud buiten Brussel (economische pariteiten en impliciete indexcijfers) en de ontwikkeling van de koopkracht van de bezoldigingen van de bij de centrale overheidsdiensten werkende nationale ambtenaren van acht lidstaten (specifieke indicatoren) berekent.

7 Artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut, dat deel uitmaakt van afdeling 2, betreffende de „Wijze van jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen", bepaalt:

„1. Overeenkomstig artikel 65, lid 3, van het Statuut neemt de Raad vóór het einde van elk jaar een besluit over de door de Commissie voorgestelde en op de elementen bedoeld in afdeling 1 gebaseerde aanpassing van de bezoldigingen en pensioenen met ingang van 1 juli.

2. De waarde van de aanpassing is gelijk aan het product van de specifieke indicator en het internationale indexcijfer van Brussel. De aanpassing wordt op nettobasis vastgesteld en kan worden uitgedrukt in een voor allen gelijk percentage of op niet-proportionele wijze.

3. De aldus vastgestelde aanpassing van de bezoldigingen wordt, volgens de hierna beschreven methode, verwerkt in de schaal van de basissalarissen die is opgenomen in artikel 66 van het Statuut en in bijlage XIII van het Statuut en in de artikelen 20, 63 en 93 van de regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden:

[...]

6. De bezoldigingen van de betrokken ambtenaren en de pensioenen van de gewezen ambtenaren en andere rechthebbenden worden tussen de datum waarop het besluit betreffende de nieuwe aanpassing van kracht wordt en de datum van inwerkingtreding van dat besluit, met terugwerkende kracht in positieve of in negatieve zin door de instellingen aangepast.

Als in het kader van die aanpassing met terugwerkende kracht een teveel ontvangen bedrag moet worden teruggevorderd, kan dat worden gespreid over een periode van maximaal twaalf maanden na de datum van inwerkingtreding van het besluit betreffende de volgende jaarlijkse aanpassing."

8 Artikel 4, lid 1, van bijlage XI bij het Statuut bepaalt: „Bij aanzienlijke wijziging van de kosten van levensonderhoud tussen juni en december [...] wordt besloten tot tussentijdse aanpassingen van de bezoldigingen als bedoeld in artikel 65, lid 2, van het Statuut met ingang van 1 januari, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de prognose inzake de ontwikkeling van de koopkracht tijdens de lopende referentieperiode van één jaar."

9 Hoofdstuk 5 van bijlage XI bij het Statuut heeft als opschrift „Uitzonderingsclausule". Het bestaat uit artikel 10, dat luidt:

„In geval van ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaal-economische toestand binnen de Gemeenschap, die wordt beoordeeld aan de hand van door de Commissie verstrekte objectieve gegevens ter zake, dient de Commissie, na raadpleging van de andere instellingen in het kader van de statutaire bepalingen, passende voorstellen in bij de Raad, die een besluit neemt overeenkomstig de procedure als bedoeld in artikel 283 van het EG-Verdrag."

10 Hoofdstuk 7 van die bijlage, met als opschrift „Slotbepalingen en herzieningsclausule", bestaat uit artikel 15, dat luidt:

„1. De bepalingen van deze bijlage zijn van toepassing vanaf 1 juli 2004 tot en met 31 december 2012.

2. Zij worden herzien aan het einde van het vierde jaar, met name in het licht van de gevolgen voor de begroting. Te dien einde legt de Commissie het Europees Parlement en de Raad een verslag voor en, indien nodig, een voorstel om deze bijlage te wijzigen op basis van artikel 283 van het EG-Verdrag."

De bestreden verordening

11 Opdat de Raad overeenkomstig artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut vóór eind 2009 beslist over de aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen, diende de Commissie op 29 oktober 2009 voorstel COM(2009) 603 definitief in.

12 Op 19 november 2009 werd een gewijzigd voorstel voor een verordening ingediend [COM(2009) 629 definitief] nadat twee lidstaten hun statistieken hadden gerectificeerd voor de referentieperiode die in aanmerking moet worden genomen voor de berekening van de ontwikkeling van de koopkracht, bedoeld in artikel 1, lid 4, sub a, van bijlage XI bij het Statuut.

13 Volgens punt 3.1 van de toelichting bij dat voorstel was de specifieke indicator gelijk aan 2,8 %, het internationaal indexcijfer van Brussel 0,9 % en de voorgestelde aanpassing van de bezoldigingen en pensioenen in België en in Luxemburg 3,7 %, het product van die twee elementen. Alle in het voorstel voor een verordening genoemde bedragen werden aangepast met 3,7 %.

14 De bestreden verordening neemt het voorstel van de Commissie slechts ten dele over.

15 Punt 1 van de considerans van de verordening, dat in dezelfde bewoordingen is gesteld als het enige punt van de considerans van het voorstel, luidt: „Teneinde te waarborgen dat de koopkracht van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Unie gelijke tred houdt met die van de nationale ambtenaren dienen de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Unie in het kader van het jaarlijkse onderzoek 2009 te worden aangepast."

16 Het door de Raad toegevoegde punt 2 van de considerans van de bestreden verordening luidt: „De door de Commissie voorgestelde aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen [dient] te worden gewijzigd in het licht van de financiële en economische crisis en als een onderdeel van het economische en sociale beleid van de Unie. De situatie dient opnieuw te worden bekeken wanneer daartoe aanleiding is."

17 De artikelen 2 en 4 tot en met 17 van de bestreden verordening bevatten de nieuwe bedragen van de bezoldigingen die door de Raad zijn vastgesteld met toepassing van een aanpassingspercentage van 1,85 %, welke bedragen in de plaats komen van die welke de Commissie had voorgesteld met toepassing van een aanpassingspercentage van 3,7 %.

18 Artikel 18 van de bestreden verordening, dat in het voorstel van de Commissie geen tegenhanger heeft, luidt:

„Deze verordening wordt zo nodig opnieuw bekeken en daartoe dient de Commissie, wanneer daartoe aanleiding is, een voorstel tot wijziging van deze verordening in waarover de Raad met gekwalificeerde meerderheid een besluit zal nemen."

Conclusie van partijen en procesverloop bij het Hof

19 De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

— de bestreden verordening, met uitzondering van de artikelen 1, 3 en 19, nietig te verklaren, met handhaving van de gevolgen ervan totdat de Raad een nieuwe verordening zal hebben vastgesteld waarin de artikelen 64 en 65 van het Statuut en bijlage XI daarbij correct worden toegepast, en

— de Raad te verwijzen in de kosten.

20 De Raad concludeert dat het het Hof behage:

— het beroep te verwerpen, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

21 Bij beschikking van de president van het Hof van 26 februari 2010 is het Parlement toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

22 Bij beschikking van de president van het Hof van 4 mei 2010 zijn het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Republiek Litouwen, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

23 Bij beschikking van de president van het Hof van 30 juni 2010 is het verzoek tot interventie van Union Syndicale Luxembourg afgewezen op grond dat Union Syndicale Luxembourg, als rechtspersoon naar Luxemburgs recht, volgens artikel 40, tweede alinea, tweede volzin, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie niet het recht heeft om in deze zaak te interveniëren.

24 Het verzoek van de Commissie om de zaak volgens de versnelde procedure te behandelen, is afgewezen bij beschikking van de president van het Hof van 26 februari 2010.

Het beroep

25 Ter onderbouwing van haar beroep voert de Commissie twee middelen aan: schending van het Statuut en bijlage XI daarbij door de artikelen 2 en 4 tot en met 17 van de bestreden verordening en door artikel 18 van die verordening.

Het eerste middel: schending van artikel 65 van het Statuut en van de artikelen 1 en 3 van bijlage XI bij het Statuut

Argumenten van partijen

26 Met het eerste middel stelt de Commissie dat de Raad de bedragen van de bezoldigingen en de pensioenen waarin het Statuut en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden voorzien, onjuist heeft aangepast nu hij de door de Commissie met toepassing van een aanpassingspercentage van 3,7 % voorgestelde bedragen heeft vervangen door bedragen die het resultaat zijn van een aanpassingspercentage van 1,85 %.

27 Het aanpassingspercentage van 1,85 %, dat juist de helft bedraagt van het door de Commissie berekende percentage, kan niet het resultaat zijn van de toepassing van de in de artikelen 1 en 3 van bijlage XI bij het Statuut genoemde factoren. Het is op forfaitaire wijze vastgesteld op basis van algemene overwegingen betreffende de economische toestand op het tijdstip van vaststelling van de bestreden verordening.

28 De procedure van artikel 65 van het Statuut en van de artikelen 1 en 3 van bijlage XI bij het Statuut voert echter een methode in voor een automatische aanpassing, die de Raad geen beoordelingsruimte laat, tenzij hij de voorgestelde cijfers betwist. De jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen is geen wetgevingshandeling, maar slechts een uitvoeringshandeling die eerder administratief dan normatief van aard is.

29 Uit de tekst van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut blijkt reeds dat de Raad ter zake slechts een gebonden bevoegdheid heeft. Anders dan de Raad betoogt, kan artikel 65 van het Statuut geen voorrang hebben op dat artikel 3, aangezien die twee bepalingen in de normenhiërarchie op dezelfde plaats staan. Bovendien zou artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut nutteloos zijn indien artikel 3 van die bijlage de Raad een beoordelingsruimte zou geven waardoor hij behalve met de in dat artikel 3 genoemde elementen rekening zou mogen houden met elementen die geen betrekking hebben op de referentieperiode, zoals de economische of financiële toestand op het tijdstip van vaststelling van de verordening tot aanpassing van de bezoldigingen.

30 Dat de Raad bij de vaststelling van de verordening tot aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen een gebonden bevoegdheid heeft, wordt ook bevestigd door de arresten van 5 juni 1973, Commissie/Raad (81/72, Jurispr. blz. 575, punten 9 en 10), en 6 oktober 1982, Commissie/Raad (59/81, Jurispr. blz. 3329, punten 23-25), die zijn gewezen met betrekking tot eerdere versies van de methode voor aanpassing van de

bezoldigingen, die voorzagen in een juridisch minder strikt en minder gedetailleerd kader dan dat waarin de huidige bijlage XI bij het Statuut voorziet.

31 De Commissie beklemtoont dat het automatisme in de aanpassingsmethode van bijlage XI bij het Statuut is gewild door de Raad zelf, die in verordening nr. 723/2004 de hem door de Commissie voorgestelde methode heeft aanvaard teneinde een zekere stabiliteit op middellange termijn te creëren en omdat er verschillende elementen waren die voor de Raad een tegenprestatie opleverden. Dienaangaande noemt de Commissie de invoering van de „speciale heffing" op de door de Unie betaalde bezoldigingen en de verhoging van de pensioenbijdragen, waardoor de stijging van het loonniveau verminderd is. De Commissie herinnert er verder aan dat de methode van jaarlijkse aanpassing waarin bijlage XI bij het Statuut voorziet, niet alleen positieve, maar ook negatieve resultaten kan hebben. Gelet op die aspecten heeft de Raad er door de aanvaarding van die methode in toegestemd om voor de duur van de geldigheid van bijlage XI bij het Statuut, namelijk acht jaar, de voorwaarden van die bijlage in acht te nemen.

32 Volgens de Commissie is artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut de enige bepaling op grond waarvan rekening kan worden gehouden met een plotselinge verslechtering van de sociaal-economische toestand. Dat artikel is in casu echter niet toegepast.

33 De Raad kon het voorstel van de Commissie op grond van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut niet omzetten in een voorstel dat artikel 10 als rechtsgrondslag heeft, welk artikel de Commissie een ruime vrijheid geeft om te beoordelen of een voorstel op grond van die bepaling noodzakelijk is. Bovendien heeft de Raad de Commissie niet formeel verzocht om een voorstel op basis van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut in te dienen. De indiening van een dergelijk voorstel door de Commissie had trouwens enkel betrekking kunnen hebben op toekomstige wijzigingen van het Statuut en kon de Raad, die een gebonden bevoegdheid heeft, niet ontslaan van zijn verplichting

om voor eind 2009 de in artikel 3, lid 1, van die bijlage neergelegde bevoegdheid uit te oefenen teneinde de bezoldigingen en de pensioenen met ingang van 1 juli 2009 aan te passen.

34 Nu in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut wordt verwezen naar artikel 283 EG, thans artikel 336 VWEU, kon de methode voor de aanpassing van de bezoldigingen na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bovendien slechts worden gewijzigd door het Parlement en de Raad handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure. De Raad kan zich niet op een gestelde spoedeisendheid beroepen om zich aan die vereisten te onttrekken. Door in verordening nr. 723/2004 niet te voorzien in de mogelijkheid om ten minste voorlopige maatregelen te nemen, heeft de Raad willens en wetens de „traagheid" van de toepassing van de uitzonderingsclausule aanvaard.

35 Ten slotte beklemtoont de Commissie dat de vertraging bij de inaanmerkingneming van elke financiële ontwikkeling, zowel negatief als positief, inherent is aan de methode van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut. Zo zal de economische crisis meespelen in 2010, voor zover de gevolgen van die crisis in de referentielidstaten tussen juli 2009 en juni 2010 doorwegen in het bezoldigingsniveau van de respectieve nationale ambtenaren. Artikel 10 van de bijlage mag derhalve enkel in daadwerkelijk uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden worden toegepast.

36 Om elke discontinuïteit in de regeling van de bezoldigingen en de pensioenen te vermijden, verzoekt de Commissie het Hof echter om gebruik te maken van artikel 264, tweede alinea, VWEU, zodat de nietig verklaarde bepalingen effect blijven sorteren

totdat de Raad ter uitvoering van het arrest overeenkomstig het voorstel van de Commissie een nieuwe verordening vaststelt die van kracht wordt op 1 juli 2009.

37 Het Parlement sluit zich aan bij alle middelen en conclusies van de Commissie. Het beklemtoont met name dat de Raad door de vaststelling van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut op voorhand heeft omschreven hoe hij zijn bevoegdheid op grond van artikel 65 van het Statuut zal uitoefenen, zodat het besluit betreffende de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen slechts een eenvoudige toepassing van de regels en criteria van bijlage XI is. Artikel 65, lid 3, van het Statuut moet bijgevolg aldus worden uitgelegd dat het de Raad met betrekking tot die jaarlijkse aanpassing slechts een uitvoeringsbevoegdheid verleent. Gebruikmaking van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut vergt een initiatief van de Commissie en de toepassing van de gewone wetgevingsprocedure overeenkomstig artikel 336 VWEU. In casu is die procedure echter niet gevolgd.

38 De Raad is daarentegen van mening dat hij, gelet op de bewoordingen en de algemene structuur van artikel 65 van het Statuut en van bijlage XI daarbij, met betrekking tot de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen nog steeds over een beoordelingsmarge beschikt, ook als hij niet betwist dat de door de Commissie voorgestelde jaarlijkse aanpassing overeenkomstig artikel 1 van bijlage XI juist is berekend. Op basis van de in artikel 65, lid 1, gebezigde woorden „in het bijzonder" stelt de Raad dat bijlage XI bij het Statuut omschrijft hoe bepaalde criteria waarmee hij bij het onderzoek van het niveau van de bezoldigingen en de pensioenen rekening moet houden, moeten worden toegepast, maar dat die bijlage niet belet dat hij ook andere criteria in aanmerking neemt.

39 Zelfs als de Raad door de vaststelling van bijlage XI bij het Statuut zou hebben aanvaard om zich er in beginsel voor de duur van de geldigheid van die bijlage toe te verbinden om de daarin gestelde voorwaarden na te leven, heeft hij niet elke beoordelingsmarge

bij de vaststelling van de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen opgegeven. Hij heeft artikel 65 van het Statuut immers niet geschrapt en vervangen door artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut, noch zijn bevoegdheid om ter zake een besluit te nemen, geheel aan de Commissie gedelegeerd. De door de Commissie verdedigde lezing van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut, volgens welke dat artikel een automatische procedure invoert, ontneemt artikel 65 van het Statuut elk nuttig effect. Dienaangaande is het irrelevant of het besluit van de Raad betreffende de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen een wetgevings- dan wel een uitvoeringshandeling is.

40 Bovendien hebben het Hof in het arrest van 6 oktober 1982, Commissie/Raad (reeds aangehaald, punt 32), en het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen in de arresten van 7 december 1995, Abello e.a./Commissie (T-544/93 en T-566/93, JurAmbt. blz. I-A-271 en II-815, punt 53); 8 november 2000, Bareyt e.a./Commissie (T-158/98, JurAmbt. blz. I-A-235 en II-1085, punt 57), en 25 september 2002, Ajour e.a./Commissie (T-201/00 en T-384/00, JurAmbt. blz. I-A-167 en II-885, punt 47), vastgesteld dat de Raad met betrekking tot de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen over een beoordelingsmarge beschikt.

41 Hoe dan ook beschikt de Raad over een dergelijke beoordelingsmarge in geval van een bijzonder ernstige economische crisis als die van eind 2008, waarvan niemand bij de vaststelling van verordening nr. 723/2004 het ontstaan en de omvang had kunnen voorzien. Het is ondenkbaar dat een verantwoordelijk wetgever de onontbeerlijke flexibiliteit in geval van een ernstige economische en sociale crisis geheel laat varen.

42 Deze op artikel 65 van het Statuut gebaseerde beoordelingsmarge bestaat los van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut. Stellig kan de toepassing van dat artikel tot hetzelfde resultaat leiden. Toepassing van artikel 10 vereist evenwel dat een zwaardere

procedure wordt ingeleid dan die van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut voor de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen, waaruit duidelijk blijkt dat artikel 10 noch tot doel, noch tot gevolg heeft dat het een substituut is voor de beoordelingsbevoegdheid die de Raad ontleent aan artikel 65 van het Statuut. In die context stelt de Raad dat hij, zelfs in het kader van de gewone wetgevingsprocedure overeenkomstig artikel 336 VWEU, krachtens artikel 294, lid 9, VWEU met eenparigheid van stemmen het voorstel van de Commissie kan amenderen, zelfs indien deze daarover negatief advies heeft uitgebracht.

43 Bovendien is het voorwerp van de handelingen die kunnen worden vastgesteld op grond van artikel 65 van het Statuut en van de artikelen 1 en 3 van bijlage XI bij het Statuut, en die van de handelingen die kunnen worden vastgesteld op grond van artikel 10 van bijlage XI slechts ten dele identiek. Artikel 10 heeft een veel ruimere strekking dan die andere bepalingen, aangezien het niet alleen de aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen ten gevolge van de „automatische" toepassing van de methode mogelijk maakt, maar ook de opschorting van de toepassing van de methode en de wijziging of afschaffing ervan bij een wetgevingshandeling. In het recht komt het vaak voor dat rechtsgrondslagen elkaar ten dele overlappen.

44 De verhoging van de bezoldigingen en de pensioenen met 1,85 % waarin de bestreden verordening voorziet, beoogt de koopkracht van de ambtenaren van de Unie te handhaven door de gevolgen van de inflatie in Brussel (0,9 %), de stijging van de bijdragen van de ambtenaren aan het pensioenstelsel (0,4 %) en de verhoging van de speciale heffing (0,43 %) ongedaan te maken. De toekenning van een nog grotere verhoging van de bezoldigingen en de pensioenen aan de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie dan die welke thans is verleend, zou bij de burgers slechts op onbegrip voor de Unie stuiten. Ook zou die verhoging voor de begrotingen van de lidstaten extra lasten hebben opgeleverd bovenop die welke het gevolg zijn van het optreden waartoe de economische crisis heeft genoodzaakt. Gelet op de maatregelen die de lidstaten ten gevolge van de economische crisis jegens hun nationale ambtenaren

hebben getroffen, volstond het niet, de weerslag van die maatregelen op het niveau van de volgende jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren van de Unie eind 2010 af te wachten.

45 Wat artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut betreft, betwist de Raad allereerst de opvatting dat dat artikel uitsluitend betrekking heeft op de eventuele vervanging van de „normale" methode van jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen door een andere, die slechts zou gelden voor de toekomst, zodat toepassing van artikel 10 uitgesloten is bij de tenuitvoerlegging van deze „normale" methode. Met name blijkt uit de omstandigheid dat artikel 10 als opschrift „Uitzonderingsclausule" heeft, dat op grond daarvan de jaarlijkse aanpassing kan worden bijgesteld indien de sociaal-economische toestand plotseling ernstig verslechtert, zonder dat daarom de „normale" methode voor de toekomst wordt gewijzigd.

46 In casu was voldaan aan de materiële voorwaarden voor toepassing van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut. Tijdens de referentieperiode had de Unie namelijk het hoofd moeten bieden aan een bijzonder ernstige economische crisis die was veroorzaakt door de financiële crisis. De gevolgen van die crisis waren voelbaar vanaf het tweede halfjaar van 2008 en waren bijzonder ernstig begin 2009. In het voorstel van de Commissie is met die gevolgen echter geen rekening gehouden.

47 Ondanks de op de Commissie rustende verplichting om ambtshalve op te treden wanneer er aanwijzingen zijn voor een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaal-economische toestand, en om in voorkomend geval tijdig een passend voorstel in te dienen op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, heeft zij geen beroep gedaan op dat artikel. Tijdens de discussies in de voorbereidende instanties van de Raad die aan de vaststelling van de bestreden verordening voorafgingen, is de mogelijkheid van een beroep op artikel 10 te berde gebracht. Tijdens twee bijeenkomsten,

eind november 2009 en begin december van dat jaar, heeft de Commissie echter gesteld dat zij geen op die rechtsgrondslag gebaseerd voorstel zou indienen.

48 De Raad stelt dat hij, bij gebreke van een voorstel van de Commissie op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, dat artikel niet kon hanteren. Hij had bijgevolg geen andere keuze dan gebruik te maken van de beoordelingsmarge waarover hij krachtens artikel 65 van het Statuut beschikt om de bestreden verordening binnen de gestelde termijn vast te stellen. Het Hof heeft bij herhaling geoordeeld dat „uitzonderlijke en onvoorziene omstandigheden" kunnen leiden tot oplossingen ad hoc, teneinde de Unie in staat te stellen op te treden en haar verantwoordelijkheden op te nemen, hetgeen in casu ontegenzeglijk het geval was. Zelfs indien de Commissie in de loop van december 2009 een voorstel op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut had ingediend, had dat voorstel wegens de zwaarte van de in dat artikel voorgeschreven procedure hoe dan ook onmogelijk vóór het eind van het jaar kunnen worden goedgekeurd.

49 De Deense, de Duitse, de Litouwse en de Poolse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk sluiten zich aan bij de middelen en conclusies van de Raad, maar geven verschillende verduidelijkingen.

50 Zo blijkt uit de tekst van artikel 65 van het Statuut en van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut en uit de rechtspraak van het Hof en het Gerecht dat de Raad met betrekking tot de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen over een beoordelingsbevoegdheid beschikt, met name wat de bij die aanpassing in aanmerking te nemen elementen betreft. Inzonderheid bevatten artikel 65 van het Statuut en bijlage XI daarbij geen uitputtende lijst van factoren die de Raad op geldige wijze in aanmerking mag nemen of van factoren die de Raad moet toepassen.

51 Volgens het institutioneel evenwicht van de Unie is de Raad geen eenvoudig „uitvoeringsorgaan" van de Commissie. In beginsel is de Raad niet verplicht om een voorstel van de Commissie voor een wetgevingshandeling zonder amendementen goed te keuren, maar kan hij dat voorstel met eenparigheid van stemmen wijzigen, naargelang van de procedure al dan niet samen met het Parlement. Hij is alleen verplicht niet af te wijken van het voorwerp en het doel van het voorstel, welke verplichting hij in casu is nagekomen. Zelfs indien aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden zijn overgedragen, kan de Raad in talrijke hypothesen een door de Commissie voorgestelde wetgevingshandeling de pas afsnijden. Uit de tekst van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut blijkt niet duidelijk dat daarbij aan de Raad enkel een bevoegdheid tot „automatische bevestiging" van het voorstel van de Commissie is verleend.

52 Volgens de door de Commissie verdedigde uitlegging van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut zou zij de toepassing van deze uitzonderingsclausule geheel lam kunnen leggen en die bepaling aldus elk nuttig effect ontnemen.

Beoordeling door het Hof

53 Het eerste middel, dat is ontleend aan schending van artikel 65 van het Statuut en van de artikelen 1 en 3 van bijlage XI daarbij door de artikelen 2 en 4 tot en met 17 van de bestreden verordening, doet de vraag rijzen of, en in voorkomend geval, in welke mate de Raad over een beoordelingsmarge beschikt waardoor hij onder aanvoering van een ernstige economische crisis kan afwijken van een voorstel van de Commissie betreffende de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie, zonder dat hij betwist dat de

cijfers in het aanpassingsvoorstel van de Commissie beantwoorden aan de vereisten van de artikelen 1 en 3 van bijlage XI bij het Statuut.

54 Artikel 65 van het Statuut formuleert de grondregel met betrekking tot het jaarlijks onderzoek en de eventuele aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie, welke aanpassing volgens artikel 82, lid 2, van het Statuut ook geldt voor de pensioenen. Artikel 65, lid 1, bepaalt dat de Raad jaarlijks een onderzoek instelt naar het bezoldigingspeil van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie. Bij dit onderzoek gaat de Raad na of het in het kader van de economische en sociale politiek van de Unie aangewezen is de bezoldigingen aan te passen. Eventuele verhogingen van de salarissen van het overheidspersoneel en de behoefte tot aanwerving van personeel worden in het bijzonder in aanmerking genomen.

55 Uit de tekst van artikel 65, lid 1, van het Statuut blijkt dat deze bepaling de Raad in het kader van het jaarlijks onderzoek naar het bezoldigingspeil een beoordelingsbevoegdheid verleent (zie in die zin reeds aangehaalde arresten van 5 juni 1973, Commissie/Raad, punten 7 en 11, en 6 oktober 1982, Commissie/Raad, punten 20-22 en 32).

56 Overeenkomstig artikel 65 bis van het Statuut zijn de toepassingsbepalingen van artikel 65 echter vervat in bijlage XI bij het Statuut.

57 Artikel 3 van die bijlage, betreffende de „Wijze van jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen", bepaalt in lid 1 dat de Raad vóór het einde van elk jaar een besluit neemt over de door de Commissie voorgestelde en op de elementen bedoeld in afdeling 1 van bijlage XI bij het Statuut gebaseerde aanpassing van de bezoldigingen

en pensioenen met ingang van 1 juli. Volgens artikel 3, lid 2, is de waarde van de aanpassing gelijk aan het product van de specifieke indicator en het internationale indexcijfer van Brussel, en wordt de aanpassing op nettobasis vastgesteld en uitgedrukt in een voor allen gelijk percentage of op niet-proportionele wijze. Ten slotte bepaalt artikel 3, lid 3, van bijlage XI bij het Statuut dat de aldus vastgestelde aanpassing van de bezoldigingen, volgens de later beschreven methode, wordt verwerkt in de schaal van de basissalarissen die is opgenomen in verschillende bepalingen van het Statuut en van de regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden.

58 Daaruit volgt dat volgens de tekst en de opzet van de in het vorige punt genoemde bepalingen, artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut op uitputtende wijze omschrijft welke criteria van toepassing zijn op de jaarlijkse aanpassing van het bezoldigingspeil.

59 Teneinde uit te maken of de Raad krachtens artikel 65 van het Statuut in dat kader niettemin rekening kan houden met andere elementen, met name het bestaan van een ernstige economische crisis, moet de relatie tussen die twee bepalingen worden onderzocht.

— De relatie tussen artikel 65 van het Statuut en artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut

60 Dienaangaande moet er in de eerste plaats aan worden herinnerd dat bijlage XI bij het Statuut volgens artikel 65 bis van het Statuut de toepassingsbepalingen van de artikelen 64 en 65 van het Statuut bevat.

61 In de tweede plaats moet in aanmerking worden genomen dat deze bijlage, met name artikel 3 ervan, dezelfde juridische waarde heeft als de artikelen van het Statuut en dus als artikel 65 daarvan. Daar artikel 65 van het Statuut en bijlage XI daarbij beide deel uitmaken van dezelfde handeling met een verordenend karakter, staan zij dus in de normenhiërarchie op dezelfde plaats.

62 Zowel de vaststelling van het Statuut als de wijzigingen die daarin zijn aangebracht, met name de invoeging van bijlage XI, zijn verricht bij wege van een verordening, welke handeling luidens artikel 288, tweede alinea, VWEU verbindend is in al haar onderdelen. Het Hof heeft met betrekking tot een bepaling van bijlage VIII bij het Statuut reeds geoordeeld dat het bij verordening nr. 259/68 vastgestelde Statuut alle in artikel 189, tweede alinea, EEG-Verdrag (waarmee thans artikel 288, tweede alinea, VWEU overeenkomt) omschreven kenmerken vertoont, en in al zijn onderdelen verbindend is (zie arrest van 20 oktober 1981, Commissie/België, 137/80, Jurispr. blz. 2393, punt 7).

63 Wat in de derde plaats de wording van bijlage XI bij het Statuut betreft, is de thans geldende versie van deze bijlage het resultaat van een voortdurende evolutie die is begonnen in 1972. Deze evolutie wordt gekenmerkt door een steeds nauwkeuriger en dwingender omkadering van de methode voor de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen, zowel wat de vorm van de gehanteerde rechtshandeling als de inhoud daarvan betreft.

64 Blijkens de arresten van 5 juni 1973, Commissie/Raad (reeds aangehaald, punten 3 en 4); 26 juni 1975, Commissie/Raad (70/74, Jurispr. blz. 795, punt 7), en 6 oktober 1982, Commissie/Raad (reeds aangehaald, punt 8), heeft de Raad namelijk in 1972 eerst beslist om voor een proefperiode van drie jaar een methode voor de aanpassing der bezoldigingen toe te passen waarbij gebruik werd gemaakt van twee indicatoren, maar waarbij de automatische toepassing van een rekenkundig gemiddelde van die twee indicatoren werd afwezen. Op grond van die benadering was het Hof van oordeel dat de Raad met dat besluit, vastgesteld in het kader van de hem bij artikel 65

van het Statuut toegekende bevoegdheden inzake de bezoldiging van het personeel, verplichtingen heeft aanvaard, tot nakoming waarvan hij zich heeft verbonden voor de door hem aangegeven periode (zie reeds aangehaalde arresten van 5 juni 1973, Commissie/Raad, punten 8 en 9; 26 juni 1975, Commissie/Raad, punten 20-22, en 6 oktober 1982, Commissie/Raad, punt 8).

65 In 1976 stelde de Raad een nieuwe methode voor de aanpassing der bezoldigingen vast, zoals blijkt uit het arrest van 6 oktober 1982, Commissie/Raad (reeds aangehaald, punten 9-13). Vervolgens is voor een periode van tien jaar een andere methode voor de aanpassing der bezoldigingen vastgesteld bij besluit 81/1061/Euratom, EGKS, EEG van de Raad van 15 december 1981 tot wijziging van de methode voor de aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Gemeenschappen (PB L 386, blz. 6).

66 Ten slotte heeft de Raad de methode voor de aanpassing van de bezoldigingen in het Statuut zelf opgenomen door de invoeging, voor de periode van 1 juli 1991 tot en met 30 juni 2001, van bijlage XI bij verordening (EGKS, EEG, Euratom) nr. 3830/91 van de Raad van 19 december 1991 tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en van de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen wat de vaststelling van de wijze van aanpassing van de bezoldigingen betreft (PB L 361, blz. 1). De geldigheidsduur van bijlage XI bij het Statuut in de versie van verordening nr. 3830/91 is twee keer verlengd, in december 2000 en in december 2003, alvorens bij verordening nr. 723/2004 voor een periode van acht jaar de huidige versie van die bijlage is goedgekeurd.

67 Gelet op voorgaande overwegingen moet worden geconcludeerd dat ofschoon de Raad de tekst van artikel 65 van het Statuut niet heeft gewijzigd, hij met de vaststelling van bijlage XI bij het Statuut bepalingen heeft ingevoerd ter uitvoering van dat

artikel. De algemene aanwijzingen in dat artikel worden gepreciseerd in artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut, waarbij de Raad voor een bepaald aantal jaren de concrete wijze van toepassing van de procedure van artikel 65 van het Statuut vaststelt, inzonderheid de criteria die op uitputtende wijze de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen beheersen.

68 Die omkadering, die de beoordelingsbevoegdheid van de Raad op grond van artikel 65 van het Statuut beperkt, is met name gerechtvaardigd gelet op het doel, een zekere stabiliteit op middellange termijn te garanderen en, met name tussen de organisaties die het personeel vertegenwoordigen en de betrokken instellingen, herhaalde discussies en moeilijkheden te vermijden over de vraag in welke mate een aanpassing gerechtvaardigd of noodzakelijk is (zie in die zin arrest van 5 juni 1973, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 2). In dat verband blijkt reeds uit de eerste overweging van de considerans van besluit 81/1061 en uit de tweede en de derde overweging van de considerans van verordening nr. 3830/91 dat die omkadering van de beoordelingsbevoegdheid van de Raad ertoe strekt de harmonische betrekkingen tussen de Europese instellingen en hun ambtenaren en andere personeelsleden te handhaven.

69 Om dat doel te bereiken, moet de Raad zich echter houden aan de criteria van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut.

70 Verder berust het aanpassingsmechanisme van artikel 3 in wezen op het idee van een afstemming, zij het met enige vertraging, van de loonontwikkeling op het niveau van de Unie op die welke zich tussen de maand juli van het vorige jaar en de maand juli van het lopende jaar heeft voorgedaan in de referentielidstaten, die zelf de weerspiegeling is van beslissingen inzake de bezoldiging van de ambtenaren die de autoriteiten van die lidstaten hebben genomen in het licht van de economische toestand in die

periode. Bovendien kunnen de in artikel 3 genoemde criteria niet alleen positieve, maar ook negatieve resultaten hebben, zoals met name blijkt uit lid 6 van dat artikel.

71 Daaruit volgt dat de Raad, door de vaststelling van bijlage XI bij het Statuut, zichzelf bij een autonome beslissing voor de geldigheidsduur van die bijlage ertoe heeft verbonden om bij de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid die hij ontleent aan artikel 65 van het Statuut de criteria in acht te nemen die op uitputtende wijze zijn genoemd in artikel 3 van die bijlage. De redenering van het Hof in de reeds aangehaalde arresten van 5 juni 1973, Commissie/Raad (punt 9), en 26 juni 1975, Commissie/Raad (punten 20-22), geldt mutatis mutandis voor de verordening tot invoering van bijlage XI bij het Statuut, die de Raad heeft vastgesteld conform artikel 65 bis van het Statuut. Derhalve kan de Raad zich in het kader van artikel 3 niet beroepen op een beoordelingsmarge die de in dat artikel omschreven criteria te buiten gaat.

72 Bijgevolg kan de Raad zich in het kader van het jaarlijks onderzoek naar het bezoldigingspeil niet op de hem bij artikel 65 van het Statuut verleende beoordelingsbevoegdheid beroepen om af te wijken van de methode van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut en andere dan de in dat artikel genoemde criteria in aanmerking te nemen.

— De mogelijkheid om rekening te houden met een ernstige economische crisis

73 Wat de door de Raad en de interveniërende lidstaten aangevoerde mogelijkheid betreft om bij het jaarlijks onderzoek naar het bezoldigingspeil rekening te houden met een ernstige economische crisis, zij eraan herinnerd dat artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut luidt: „In geval van ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Gemeenschap, die wordt beoordeeld aan de hand

van door de Commissie verstrekte objectieve gegevens ter zake, dient de Commissie, na raadpleging van de andere instellingen in het kader van de statutaire bepalingen, passende voorstellen in bij de Raad, die een besluit neemt overeenkomstig de procedure als bedoeld in artikel 283 van het EG-Verdrag."

74 Dit artikel maakt het mogelijk om in een buitengewone situatie eenmalig af te wijken van de methode van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut, zonder die echter te wijzigen of voor de volgende jaren af te schaffen. Artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut staat namelijk in hoofdstuk 5 van die bijlage, met als opschrift „Uitzonderingsclausule". De wijziging van de bepalingen van bijlage XI bij het Statuut wordt daarentegen behandeld in hoofdstuk 7 van die bijlage, met het opschrift „Slotbepalingen en herzieningsclausule", dat slechts één artikel bevat, namelijk artikel 15. Artikel 15 stelt enerzijds de geldigheidsduur van de bepalingen van bijlage XI bij het Statuut vast, en voorziet anderzijds in een regeling voor een herziening van die bepalingen aan het einde van het vierde jaar, met name in het licht van de gevolgen voor de begroting. Daarin is tevens sprake van de mogelijkheid om deze bijlage te wijzigen op basis van artikel 283 EG.

75 Bovendien beoogt artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut volgens de bewoordingen ervan de instellingen in staat te stellen te reageren op plotselinge gebeurtenissen die eerder nopen tot een eenmalige reactie dan tot de algehele wijziging van de „normale" methode voor de aanpassing van de bezoldigingen. Zoals de Commissie ten slotte heeft overwogen in haar verslag van 27 juni 1994 over de toepassing van de uitzonderingsclausule [SEC(94) 1027 def., sub II.3, blz. 5 en 6], maakt deze clausule het mogelijk om rekening te houden met de gevolgen van een zowel ernstige als plotselinge verslechtering van de sociaal-economische toestand wanneer de bezoldigingen van de ambtenaren met toepassing van de „normale methode" niet snel genoeg worden aangepast.

76 Bijlage XI bij het Statuut voorziet bijgevolg in een specifieke procedure voor de aanpassing van de bezoldigingen in geval van ernstige economische crisis.

77 Teneinde bijlage XI bij het Statuut, met name de artikelen 3 en 10 daarvan, niet haar verbindende kracht te ontnemen (zie naar analogie arrest van 5 juni 1973, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 13), en bij gebreke van andere bepalingen in die bijlage betreffende de eventuele invloed van een economische crisis op de aanpassing van de bezoldigingen, moet worden geconcludeerd dat gedurende de geldigheidsduur van die bijlage de procedure van artikel 10 de enige mogelijkheid vormt om bij de aanpassing van de bezoldigingen rekening te houden met een economische crisis en dientengevolge niet de in artikel 3, lid 2, van die bijlage vastgelegde criteria toe te passen.

78 Dat de toepassing van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut afhankelijk is van een voorstel van de Commissie, doet aan deze conclusie niet af. Uit artikel 17, lid 2, VEU blijkt namelijk dat zulks strookt met het institutioneel evenwicht dat is neergelegd in de Verdragen, die voor wetgevingsprocedures het initiatiefrecht in beginsel uitsluitend bij de Commissie leggen.

79 Volgens artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut „dient" de Commissie in geval van ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaal-economische toestand passende voorstellen in. Gelet op de duidelijke tekst van dat artikel kan niet worden gesteld dat de uitoefening van de bij artikel 10 aan de Commissie verleende bevoegdheid voor die instelling een loutere mogelijkheid vormt.

80 Bovendien moet de Commissie de plicht tot loyale samenwerking tussen de instellingen respecteren, die is erkend in de rechtspraak (zie met name arresten van 27 september 1988, Griekenland/Raad, 204/86, Jurispr. blz. 5323, punt 16, en 10 december 2002, Commissie/Raad, C-29/99, Jurispr. blz. I-11221, punt 69) en sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon uitdrukkelijk is neergelegd in artikel 13, lid 2, tweede zin, VEU. Ten slotte volgt uit artikel 241 VWEU dat de Raad de Commissie kan verzoeken, alle studies die hij wenselijk acht ter verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen te verrichten en hem alle ter zake dienende voorstellen te doen. Anders dan in 1994 [zie verslag SEC(94) 1027 def. van de Commissie van 27 juni 1994, sub I, blz. 3] heeft de Raad de Commissie vóór de vaststelling van de bestreden verordening echter niet formeel verzocht om de verplichtingen die voor haar voortvloeien uit artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut na te komen.

81 Dat de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut zwaarder is dan die van artikel 3 van die bijlage, met name nu sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon het Parlement daaraan deelneemt, kan de Raad niet ervan ontslaan de in die bijlage geformuleerde regels na te leven. Dienaangaande zij opgemerkt dat de Raad zelf erkent dat zelfs ingewikkelde procedures waarbij verschillende instellingen betrokken zijn, binnen kortere termijnen kunnen worden afgerond indien er een politieke wil bestaat om snel tot een resultaat te komen. Die mogelijkheid is met name het gevolg van de wijze waarop het Parlement de behandeling van een procedure kan versnellen, zoals voorzien in artikel 229, tweede alinea, VWEU en de artikelen 134, lid 4, tweede alinea, 142 en 144 van het Reglement van het Europees Parlement.

82 Wat voorts de toestand ten tijde van de vaststelling van de bestreden verordening betreft, zij eraan herinnerd dat volgens het betoog van de Raad de gevolgen van de economische crisis reeds merkbaar waren tijdens de referentieperiode, die afliep in juli 2009. De Raad had dus reeds in de zomer van 2009 stappen kunnen ondernemen

met het oog op de indiening van een voorstel op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut.

83 Uit een en ander volgt dat de Raad niet beschikt over een beoordelingsmarge op grond waarvan hij, zonder gebruikmaking van de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, wegens een economische crisis kan besluiten om een aanpassing van de bezoldigingen vast te stellen die afwijkt van die welke de Commissie op de enkele grond van artikel 3 van die bijlage heeft voorgesteld, zoals hij heeft gedaan in de artikelen 2 en 4 tot en met 17 van de bestreden verordening.

84 Bijgevolg moeten de artikelen 2 en 4 tot en met 17 van de bestreden verordening nietig worden verklaard.

Het tweede middel: schending van artikel 65 van het Statuut en van de artikelen 3 tot en met 7 van bijlage XI bij het Statuut

Argumenten van partijen

85 Met haar tweede middel stelt de Commissie dat artikel 18 van de bestreden verordening artikel 65 van het Statuut en de artikelen 3 tot en met 7 van bijlage XI bij het Statuut schendt doordat het een nieuwe rechtsgrondslag creëert om de bestreden verordening opnieuw te bekijken, en bijgevolg ook een mogelijkheid om de bezoldigingen tussentijds aan te passen.

86 Artikel 65 van het Statuut voorziet voor de aanpassing van de bezoldigingen immers enkel in een jaarlijkse termijn. De mogelijkheid van een tussentijdse aanpassing van de bezoldigingen waarin de artikelen 4 tot en met 7 van bijlage XI bij het Statuut voorzien, vereist een aanzienlijke wijziging van de kosten van levensonderhoud tussen juni en december, en bovendien de indiening van een voorstel van de Commissie. De Raad heeft de Commissie echter niet om een daartoe strekkend voorstel verzocht en de Commissie heeft hoe dan ook geen dergelijk voorstel ingediend. De Raad kan evenmin op eigen houtje de procedurele vereisten van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut negeren, met name de noodzaak van een voorstel van de Commissie en de deelneming van het Parlement aan de wetgevingsprocedure.

87 Door de nietigverklaring van de artikelen 2 en 4 tot en met 17 van de bestreden verordening zou de herzieningsclausule van artikel 18 van die verordening hoe dan ook zonder voorwerp geraken.

88 Het Parlement voegt daaraan toe dat artikel 290 VWEU de Raad niet machtigt om zichzelf in een uitvoeringshandeling bevoegdheden voor te behouden en dat de artikelen 64 en 65 van het Statuut en bijlage XI daarbij geen enkele rechtsgrondslag bieden voor een dergelijke herzieningsclausule.

89 De Raad stelt dat het tweede middel verbonden is met het eerste middel en met de opvatting van de Commissie dat de Raad met de vaststelling van bijlage XI bij het Statuut elke beoordelingbevoegdheid heeft opgegeven. Artikel 18 van de bestreden verordening kan niet indruisen tegen de artikelen 4 tot en met 7 van bijlage XI bij het Statuut, aangezien die artikelen niet gelden voor dezelfde hypothese. Artikel 18 betreft namelijk de mogelijkheid om op voorstel van de Commissie het percentage waarmee de bezoldigingen en de pensioenen krachtens de bestreden verordening zijn aangepast, opnieuw te bekijken, rekening houdend met de evolutie van de economische en

financiële crisis en de economische en sociale politiek van de Unie, een en ander met toepassing van de flexibiliteit die het Statuut uitdrukkelijk vereist.

Beoordeling door het Hof

90 Het tweede middel van de Commissie is ontleend aan schending van artikel 65 van het Statuut en van de artikelen 3 tot en met 7 van bijlage XI bij het Statuut door artikel 18 van de bestreden verordening, dat voorziet in de mogelijkheid om de bestreden verordening opnieuw te bekijken. Die mogelijkheid was niet opgenomen in het voorstel van de Commissie.

91 Met betrekking tot het bezoldigingspeil voorziet artikel 65, lid 1, van het Statuut slechts in een jaarlijks onderzoek. Wat de aanpassingscoëfficiënten betreft, maakt lid 2 van dat artikel het daarentegen mogelijk die coëfficiënten in geval van een aanzienlijke wijziging van de kosten van levensonderhoud tussentijds aan te passen. De artikelen 1 tot en met 3 van bijlage XI bij het Statuut preciseren de wijze waarop het jaarlijks onderzoek naar het bezoldigingspeil wordt verricht, en de artikelen 4 tot en met 7 van die bijlage bevatten een gedetailleerdere regeling voor de tussentijdse aanpassingen van de aanpassingscoëfficiënten.

92 Geen van die bepalingen voorziet in de mogelijkheid om in het kader van het jaarlijks onderzoek naar het bezoldigingspeil nieuwe regels vast te stellen op grond waarvan dit bezoldigingspeil opnieuw kan worden bekeken of om de bezoldigingen aan te passen buiten de jaarlijkse aanpassing overeenkomstig de artikelen 65, lid 1, van het Statuut en 1 tot en met 3 van bijlage XI bij het Statuut om. Zij maken het evenmin mogelijk om af te wijken van de tussentijdse aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten waarin de artikelen 65, lid 2, van het Statuut en 4 tot en met 7 van bijlage XI voorzien.

93 Bijgevolg is artikel 18 van de bestreden verordening vastgesteld met schending van de artikelen 65 van het Statuut en 3 tot en met 7 van bijlage XI daarbij, zodat dat artikel dus ook nietig moet worden verklaard.

94 Uit een en ander volgt dat de artikelen 2 en 4 tot en met 18 van de bestreden verordening nietig moeten worden verklaard.

95 Teneinde een discontinuïteit in de regeling van de bezoldigingen te vermijden, moet evenwel toepassing worden gemaakt van artikel 264, tweede alinea, VWEU en moeten de gevolgen van de nietig verklaarde bepalingen van de bestreden verordening met betrekking tot de aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie met ingang van 1 juli 2009, namelijk de artikelen 2 en 4 tot en met 17 daarvan, worden gehandhaafd tot de inwerkingtreding van een nieuwe verordening van de Raad ter uitvoering van dit arrest.

Kosten

96 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Daar de Raad in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen. Volgens lid 4, eerste alinea, van voormeld artikel dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen hun eigen kosten.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

1) De artikelen 2 en 4 tot en met 18 van verordening (EU, Euratom) nr. 1296/2009 van de Raad van 23 december 2009 houdende aanpassing met ingang van 1 juli 2009 van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Unie, alsmede van de aanpassingscoëfficiënten welke van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen, worden nietig verklaard.

2) De gevolgen van de artikelen 2 en 4 tot en met 17 van verordening nr. 1296/2009 worden gehandhaafd tot de inwerkingtreding van een nieuwe verordening van de Raad van de Europese Unie ter uitvoering van dit arrest.

3) De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten.

4) Het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de republiek Litouwen, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en het Europees Parlement dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen