ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

19 november 2013*

„Beroep tot nietigverklaring — Besluit 2011/866/EU — Jaarlijkse aanpassing van bezoldigingen en pensioenen van ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Unie — Ambtenarenstatuut — Artikel 65 van het Statuut — Aanpassingsmethode — Artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut — Uitzonderingsclausule — Artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut — Ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand — Aanpassing van aanpassingscoëfficiënten — Artikel 64 van het Statuut — Besluit van de Raad — Weigering om voorstel van de Commissie goed te keuren”

In zaak C-63/12,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 3 februari 2012,

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

verzoekster,

ondersteund door:

Europees Parlement, vertegenwoordigd door A. Neergaard en S. Seyr als gemachtigden,

interveniënt,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bauer en J. Herrmann als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek, D. Hadroušek en J. Vláčil als gemachtigden,

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door V. Pasternak Jørgensen en C. Thorning als gemachtigden,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Henze en N. Graf Vitzthum als gemachtigden,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad en S. Centeno Huerta als gemachtigden,

* Procestaal: Frans.

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door C. Wissels en M. Bulterman als gemachtigden,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door E. Jenkinson en J. Beeko als gemachtigden, bijgestaan door R. Palmer, barrister,

interveniënten,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (rapporteur), E. Juhász, M. Safjan, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresidenten, A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 juli 2013,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 september 2013,

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof om nietigverklaring van besluit 2011/866/EU van de Raad van 19 december 2011 betreffende het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad houdende aanpassing met ingang van 1 juli 2011 van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Unie, alsmede van de aanpassingscoëfficiënten die van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen (PB L 341, blz. 54; hierna: „bestreden besluit"), op grond dat dit besluit in strijd is met met name artikel 65 van het Ambtenarenstatuut 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 (EU, Euratom) nr. 1080/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 (PB L 311, blz. 1), gerectificeerd op 5 juni 2012 (PB L 144, blz. 48, hierna: „Statuut"), alsook de artikelen 1, 3 en 10 van bijlage XI bij het Statuut.

Toepasselijke bepalingen

2 Artikel 64 van het Statuut bepaalt het volgende:

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

Deze coëfficiënten worden, op voorstel van de Commissie, door de Raad vastgesteld met de gekwalificeerde meerderheid van stemmen, vastgesteld in artikel 16, leden 4 en 5, [VEU] [...]."

3 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 Unie. 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 Unie van een gemeenschappelijke index, vastgesteld door het Bureau voor de Statistiek van de Europese Unie 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 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.

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 artikel 16, leden 4 en 5, [VEU] vastgestelde gekwalificeerde meerderheid van stemmen."

4 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 voor de pensioenen geldt.

5 Ingevolge artikel 65 bis van het Statuut zijn de toepassingsbepalingen van de artikelen 64 en 65 vervat in bijlage XI.

6 Deze bijlage XI, „Wijze van toepassing van de artikelen 64 en 65 van het Statuut", omvat meerdere hoofdstukken, waarvan het eerste – bestaande uit de artikelen 1 tot en met 3 – „Jaarlijks onderzoek naar het bezoldigingspeil (artikel 65, lid 1, van het Statuut)" heeft als opschrift, terwijl hoofdstuk 4 „Invoering en afschaffing van aanpassingscoëfficiënten (artikel 64 van het Statuut)" als opschrift heeft.

7 In artikel 1 van bijlage XI bij het Statuut, dat deel uitmaakt van afdeling 1 van hoofdstuk 1 van die bijlage, is bepaald dat Eurostat voor het onderzoek als bedoeld in artikel 65, lid 1, van het Statuut jaarlijks vóór het einde van de maand oktober een verslag opstelt over de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud te Brussel (België) (internationaal indexcijfer van Brussel), over de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud buiten Brussel (economische pariteiten en impliciete indexcijfers) en over de ontwikkeling van de koopkracht van de bezoldigingen die de nationale ambtenaren van de centrale overheidsdiensten van acht lidstaten genieten (specifieke indicatoren). Genoemd artikel 1 bevat ook nadere aanwijzingen over hoe Eurostat deze ontwikkelingen in samenwerking met de lidstaten moet berekenen.

8 Artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut, dat afdeling 2 van hoofdstuk 1 vormt onder het opschrift „Wijze van jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen", is als volgt verwoord:

„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 [...]

[...]

5. In België en Luxemburg is geen aanpassingscoëfficiënt van toepassing. De aanpassingscoëfficiënten die van toepassing zijn op:

a) de bezoldiging van de ambtenaren van de Europese Unie die werkzaam zijn in de andere lidstaten of in bepaalde andere standplaatsen,

b) [...] de pensioenen van de Europese Unie die in de andere lidstaten worden uitbetaald voor het deel van het pensioen dat overeenkomt met het vóór 1 mei 2004 opgebouwde pensioen,

worden verkregen door de economische pariteiten, bedoeld in artikel 1, en de wisselkoersen, bedoeld in artikel 63 van het Statuut, voor de betreffende landen aan elkaar te relateren.

De regeling bedoeld in artikel 8 is van toepassing in geval van terugwerkende kracht van de werking van de in plaatsen met een sterke inflatie toepasselijke aanpassingscoëfficiënten.

[...]"

9 Artikel 8 van bijlage XI bij het Statuut regelt de datum waarop de jaarlijkse en de tussentijdse aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten van kracht worden voor de plaatsen met een sterke stijging van de kosten van levensonderhoud.

10 Hoofdstuk 5 van deze bijlage draagt het opschrift „Uitzonderingsclausule". Het bestaat uit een enkel artikel 10, dat het volgende bepaalt:

„In geval van ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie, 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 het Europees Parlement en de Raad, die een besluit nemen overeenkomstig de procedure als bedoeld in artikel 336 [VWEU]."

11 Ingevolge artikel 15, lid 1, van genoemde bijlage zijn de bepalingen ervan van toepassing vanaf 1 juli 2004 tot en met 31 december 2012.

Voorgeschiedenis van het geding en bestreden besluit

12 In december 2010 heeft de Raad verklaard dat „de recente economische en financiële crisis in de [Unie], die in meerdere lidstaten grote budgettaire aanpassingen en een grotere onzekerheid op het gebied van de werkgelegenheid meebrengt, een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de [Unie] met zich brengt". Hij heeft de Commissie verzocht op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut en op basis van de door haar verstrekte objectieve gegevens tijdig passende voorstellen in te dienen, zodat het Europees Parlement en de Raad deze vóór eind 2011 konden onderzoeken en goedkeuren (zie Raadsdocument nr. 17946/10 ADD 1 van 17 december 2010).

13 Op 13 juli 2011 heeft de Commissie bij de Raad een verslag betreffende de uitzonderingsclausule (artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut) [COM(2011) 440 definitief; hierna: „verslag van 13 juli 2011"] ingediend. Om te beoordelen of het voor het jaar 2011 noodzakelijk was om de

uitzonderingsclausule in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut (hierna: „uitzonderingsclausule") toe te passen, is zij uitgegaan van 15 indicatoren, namelijk de toename van het bruto binnenlands product (bbp), de binnenlandse vraag, de voorraden, de netto-uitvoer, de particuliere consumptie, de overheidsconsumptie, de totale investeringen en de inflatie binnen de Unie, het begrotingssaldo en de overheidsschuld binnen de Unie, de totale werkgelegenheid, het werkloosheidspercentage en de beloning van werknemers binnen de Unie en de economische vertrouwensindex en verwachtingen in verband met de werkgelegenheid binnen de Unie. Daarbij heeft de Commissie zich gebaseerd op de Europese economische prognoses die het directoraat-generaal „Economische en Financiële Zaken" op 13 mei 2011 heeft bekendgemaakt.

14 Volgens het verslag van 13 juli 2011 bleek uit die indicatoren dat het economische herstel in de Unie doorzette. De conclusie van dit verslag luidde dat zich in de referentieperiode van 1 juli 2010 – de datum waarop de laatste jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen was ingegaan – tot midden mei 2011 – het ogenblik waarop de laatste gegevens ter beschikking werden gesteld – geen ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie had voorgedaan, en dat er geen aanleiding bestond om een voorstel op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut in te dienen.

15 Het onderzoek van het verslag van 13 juli 2011 heeft aanleiding gegeven tot discussies binnen de Raad, die hebben geleid tot een hernieuwd verzoek aan de Commissie om uitvoering te geven aan genoemd artikel 10 en om tijdig een passend voorstel voor de aanpassing van de bezoldigingen in te dienen opdat het Europees Parlement en de Raad dit voorstel vóór eind 2011 zouden kunnen bespreken en aannemen (zie Raadsdocument nr. 16281/11 van 31 oktober 2011).

16 In antwoord op dit verzoek heeft de Commissie mededeling COM(2011) 829 definitief van 24 november 2011 met aanvullende informatie bij het verslag van 13 juli 2011 (hierna: „aanvullende informatie") ingediend, die met name was gebaseerd op de Europese economische prognoses die het directoraat-generaal „Economische en Financiële Zaken" van de Commissie op 10 november 2011 had meegedeeld. In deze aanvullende informatie heeft de Commissie uiteengezet dat volgens die prognoses „de tendensen voor 2011 verslechterd [waren] ten opzichte van de voorjaarsprognose, zowel wat betreft de economische en de sociale indicatoren als wat betreft de crisis die de Europese economie momenteel doormaakt". Niettemin was de Commissie van oordeel dat de Unie niet werd geconfronteerd met een buitengewone situatie in de zin van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut die rechtvaardigde dat maatregelen werden genomen die verder gingen dan het koopkrachtverlies als gevolg van de „normale" methode in artikel 3 van die bijlage. De Commissie kon daarom geen beroep op de uitzonderingsclausule doen zonder inbreuk te maken op bedoeld artikel 10.

17 Op diezelfde dag heeft de Commissie bij de Raad een voorstel voor een verordening ingediend, houdende aanpassing met ingang van 1 juli 2011 van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Unie, alsmede van de aanpassingscoëfficiënten die van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen [COM(2011) 820 definitief; hierna: „voorstel voor een verordening"], dat was voorzien van een toelichting. De voorgestelde aanpassing van de bezoldigingen op basis van de „normale" methode in artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut bedroeg 1,7 %.

18 Bij het bestreden besluit heeft de Raad beslist „het voorstel [voor een verordening] niet aan te nemen", met name op de volgende gronden:

„(6) De Raad is van oordeel dat de door de Commissie voorgelegde documenten (het ‚verslag' [van 13 juli 2011] gevolgd door de ‚extra informatie') geen precieze en allesomvattende weergave van de huidige sociaaleconomische situatie in de Unie vormen.

(7) Voorts heeft de Commissie naar het oordeel van de Raad een fout gemaakt door voor haar analyse een te beperkte tijdsspanne te nemen. Daardoor kon de Commissie de situatie niet op passende wijze beoordelen en is de conclusie die in beide documenten wordt getrokken, namelijk dat er zich geen ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand in de Unie heeft voorgedaan, aanzienlijk vertekend.

(8) De Raad is het niet eens met deze conclusie. De Raad is ervan overtuigd dat de financiële en economische crisis die de Unie op dit ogenblik treft en in de meeste lidstaten tot aanzienlijke budgettaire aanpassingen leidt, waaronder aanpassingen van de salarissen van de nationale ambtenaren, een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie vormt.

[...]

(10) Met betrekking tot de economische situatie zijn de groeivooruitzichten in de Unie voor 2012 drastisch teruggebracht van + 1,9 % naar + 0,6 %. De kwartaalgroei in de Unie daalt van + 0,7 % in het eerste kwartaal van 2011 naar + 0,2 % in het tweede en het derde kwartaal van dat jaar. In het vierde kwartaal van 2011 en het eerste kwartaal van 2012 zal het bbp naar verwacht niet groeien.

(11) Bij de beoordeling van de huidige sociaaleconomische toestand had meer rekening moeten worden gehouden met de situatie op de financiële markten, meer bepaald met verstoringen in de kredietverstrekking en dalende prijzen van activa, beide belangrijke determinanten van economische ontwikkeling.

(12) Op sociaal vlak konden niet voldoende banen worden gecreëerd om een significante daling van het werkloosheidspercentage te bewerkstelligen. Het werkloosheidspercentage in de EU schommelde in 2010 en 2011 en bereikte in oktober 2011 een niveau van 9,8 % en blijft naar verwachting constant hoog.

(13) Gezien het voorgaande is de Raad van oordeel dat het standpunt van de Commissie wat betreft het zich voordoen van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand, alsook haar weigering om een voorstel uit hoofde van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut in te dienen, is gebaseerd op duidelijk ontoereikende en onjuiste gronden.

(14) Aangezien het [...] Hof [...] in de zaak [die heeft geleid tot het arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad (C-40/10, Jurispr. blz. I-12043)] heeft geoordeeld dat, gedurende de periode van toepassing van bijlage XI bij het Statuut, de procedure van artikel 10 daarvan de enige mogelijkheid vormt om bij de aanpassing van de bezoldigingen rekening te houden met een economische crisis, was de Raad afhankelijk van een voorstel van de Commissie om dat artikel in crisistijd toe te passen.

(15) De Raad is ervan overtuigd dat in het licht van de formulering van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, en in het kader van de plicht tot oprechte samenwerking tussen de instellingen als geformuleerd in de tweede zin van artikel 13, lid 2, van het [VEU], de Commissie ertoe verplicht was een passend voorstel bij de Raad in te dienen. De conclusies van de Commissie en haar weigering om een passend voorstel in te dienen, vormen derhalve een inbreuk op die verplichting.

(16) De Commissie heeft niet de juiste conclusies getrokken uit de voorliggende feiten en geen voorstel ingediend overeenkomstig artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut; aangezien de Raad uitsluitend kan handelen op voorstel van de Commissie, heeft de Raad bijgevolg niet op correcte wijze kunnen reageren op de ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand door een besluit overeenkomstig artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut te nemen."

Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

19 De Commissie verzoekt het Hof om nietigverklaring van het bestreden besluit en verwijzing van de Raad in de kosten.

20 De Raad verzoekt het Hof:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, het beroep te verwerpen, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

21 Bij beschikking van de president van het Hof van 29 maart 2012 is het Parlement toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

22 Bij beschikking van de president van het Hof van 6 juli 2012 zijn de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

Ontvankelijkheid van het beroep

Argumenten van partijen

23 Volgens de Raad is het beroep niet-ontvankelijk omdat het bestreden besluit geen handeling is die autonome rechtsgevolgen sorteert, zodat het geen voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU is.

24 Met de vaststelling van dit besluit heeft de Raad het voorstel voor een verordening gewijzigd noch definitief afgewezen, maar slechts omwille van de transparantie de redenen uiteengezet waarom hij dit voorstel niet kon aannemen. Het bestreden besluit heeft geen gevolg voor het bestaan rechtens van het voorstel voor een verordening.

25 De Commissie benadrukt daarentegen dat de Raad wel degelijk een „besluit” in de zin van artikel 288, vierde alinea, VWEU, heeft vastgesteld, dat in de L-serie van het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekend is gemaakt. De Raad heeft op grondslag van het voorstel voor een verordening willen handelen, aangezien hij uitdrukkelijk naar dit voorstel verwijst in de derde aanhaling en in punt 5 van de considerans van het bestreden besluit.

26 Volgens de Commissie sorteert dit besluit autonome rechtsgevolgen. Dit leidt er immers toe dat de jaarlijkse aanpassing als voorzien in de artikelen 64 en 65 van het Statuut wordt verhinderd, terwijl ook uit de motivering ervan duidelijk blijkt dat het door de Raad ingenomen standpunt definitief is, zodat de weigering om dit voorstel voor een verordening aan te nemen neerkomt op een afwijzing van dit voorstel.

27 Bovendien is de weigering van een instelling om een besluit te nemen een handeling die vatbaar is voor een beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 263 VWEU, aangezien krachtens die bepaling had kunnen worden opgekomen tegen de handeling die de instelling weigert vast te stellen. De handeling die de Raad heeft geweigerd vast te stellen, namelijk een verordening, is als zodanig een voor beroep vatbare handeling.

Beoordeling door het Hof

28 Volgens vaste rechtspraak zijn voor beroep vatbare handelingen in de zin van artikel 263 VWEU alle door de instellingen vastgestelde handelingen, ongeacht de vorm, die tot doel hebben dwingende rechtsgevolgen tot stand te brengen (zie met name arresten van 31 maart 1971, Commissie/Raad, „AETR", 22/70, Jurispr. blz. 263, punt 42; 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie, C-521/06 P, Jurispr. blz. I-5829, punt 29; 18 november 2010, NDSHT/Commissie, C-322/09 P, Jurispr. blz. I-11911, punt 45, en 19 december 2012, Commissie/Planet, C-314/11 P, punt 94).

29 In de onderhavige zaak is een specifieke procedure aan de orde, waarin de instellingen verplicht zijn om jaarlijks de bezoldigingen aan te passen, hetzij door de „wiskundige" aanpassing volgens de methode in artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut, hetzij door van die wiskundige berekening af te wijken overeenkomstig artikel 10 van die bijlage.

30 In dat verband moet in aanmerking worden genomen dat de Commissie in het kader van de „normale" procedure voor de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en pensioenen in artikel 3, lid 1, van bijlage XI bij het Statuut, een voorstel voor een verordening heeft ingediend, waarover de Raad vóór eind 2011 had te beslissen.

31 In de considerans van het bestreden besluit heeft de Raad evenwel opgemerkt dat de financiële en economische crisis die de Unie thans treft, een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie vormt en dat de Commissie verplicht is een voorstel op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut in te dienen.

32 Hieruit volgt dat de Raad zijn beslissing over het voorstel voor een verordening dat op grond van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut was ingediend, niet heeft uitgesteld. Integendeel, hij heeft dit voorstel verworpen, waardoor een einde is gekomen aan de procedure uit hoofde van dit artikel 3.

33 Uit een en ander volgt dat het bestreden besluit dwingende rechtsgevolgen sorteert.

34 Het beroep tot nietigverklaring van dit besluit is dus ontvankelijk.

Ten gronde

35 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie twee grieven aan, die betrekking hebben op de weigering van de Raad om de bezoldigingen en de pensioenen aan te passen en op de weigering van de Raad om de aanpassingscoëfficiënten die afhankelijk van de verschillende standplaatsen of woonplaatsen op de bezoldigingen en de pensioenen van toepassing zijn, aan te passen.

Eerste grief, inzake de weigering van de Raad om de bezoldigingen en de pensioenen aan te passen

Argumenten van partijen

36 Met haar eerste grief geeft de Commissie primair te kennen dat de Raad misbruik van zijn bevoegdheid heeft gemaakt en artikel 65 van het Statuut en de artikelen 3 en 10 van bijlage XI bij het Statuut heeft geschonden.

37 De Raad heeft artikel 10 in feite gebruikt om met het bestreden besluit de salarissen van de Unie te bevriezen, hoewel de Commissie geen voorstel op grond van dit artikel had ingediend. Bij gebreke van een dergelijk voorstel waren de voorwaarden voor toepassing van genoemd artikel 10 niet vervuld en had de Raad het voorstel voor een verordening op grond van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut,

dat hem geen enkele beoordelingsruimte laat, moeten aannemen. Alleen de Commissie is bevoegd om de criteria in artikel 10 van die bijlage te analyseren en te bepalen of al of niet maatregelen moeten worden voorgesteld en van welk soort.

38 Tegelijkertijd heeft de Raad inbreuk gemaakt op de bevoegdheden van het Parlement, door alleen te beoordelen of de voorwaarden van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut waren vervuld, hoewel dit artikel verwijst naar artikel 336 VWEU en dus de gewone wetgevingsprocedure.

39 De enige mogelijkheid voor de Raad om de toepassing van de uitzonderingsclausule te verkrijgen, zou zijn geweest om, onder aanvoering van een kennelijke beoordelingsfout, bij het Hof op te komen tegen het besluit van de Commissie tot afwijzing van het verzoek om uitvoering aan die clausule te geven of tegen het verzuim van de Commissie om een passend voorstel uit hoofde van dit artikel 10 in te dienen, zo nodig vergezeld van een gelijktijdig verzoek om voorlopige maatregelen voor de periode tot aan de uitspraak van het arrest ten gronde.

40 Subsidiair betoogt de Commissie dat de Raad, zelfs gesteld dat hij bevoegd was om het bestreden besluit vast te stellen, het recht heeft geschonden door in strijd met de voorwaarden voor toepassing van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut te handelen. Zij meent dat het bestreden besluit „ontoereikend en onjuist" is gemotiveerd, omdat in 2011 niet aan bedoelde toepassingsvoorwaarden was voldaan.

41 Onder verwijzing naar de rechtspraak dat zij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt op de gebieden waarop een complexe economische en/of sociale situatie moet worden beoordeeld, zet de Commissie uiteen dat zij is uitgegaan van 15 indicatoren die zowel op de economische als op de sociale situatie betrekking hadden, ten aanzien waarvan de lidstaten geen kritiek hebben geuit in de loop van de bespreking van het verslag van 13 juli 2011 en de aanvullende informatie. De gronden die de Raad heeft genoemd in de punten 7, 8 en 10 tot en met 12 van het bestreden besluit kunnen niet afdoen aan de door de Commissie getrokken conclusie in dat verslag en de aanvullende informatie.

42 Het Parlement schaart zich achter de argumenten van de Commissie. Het voegt hieraan toe dat de Raad, indien hij om politieke redenen die verband houden met de financiële crisis, de in het Statuut vastgelegde methode voor aanpassing van de bezoldigingen en pensioenen had willen wijzigen, de gewone wetgevingsprocedure had moeten volgen, waarin de politieke keuze door de twee medewetgevers wordt gemaakt: het Parlement en de Raad.

43 De Raad geeft te kennen dat het bestreden besluit niet op artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut is gebaseerd. Bij gebreke van een voorstel van de Commissie op grond van die bepaling, kon hij deze niet toepassen en heeft hij dit ook niet gedaan.

44 Volgens de Raad is de Commissie niet als enige bevoegd om de sociaaleconomische toestand binnen de Unie te beoordelen en om een eventuele ernstige en plotselinge verslechtering daarvan in de zin van artikel 10 vast te stellen. Ook de Raad en het Parlement beschikken in dat verband over een beoordelingsbevoegdheid. Krachtens genoemd artikel 10 en de verplichting tot loyale samenwerking in artikel 13, lid 2, tweede volzin, VEU, had de Commissie het Parlement en de Raad van objectieve gegevens moeten voorzien, opdat zij hun eigen beoordeling van de situatie hadden kunnen maken.

45 Indien de Raad in de uitoefening van die beoordelingsbevoegdheid, en anders dan de Commissie, tot de conclusie zou zijn gekomen dat de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule vervuld waren, dan had hij geen andere optie gehad dan het voorstel van de Commissie op basis van de „normale" methode in artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut niet aan te nemen en tegelijk beroep bij het Hof in te stellen om te doen vaststellen dat de conclusie van de Commissie ongegrond was. Hoe dan ook, zelfs al zou de Commissie als enige bevoegd zijn om de voorwaarden voor toepassing van de

uitzonderingsclausule te beoordelen, dan nog zou zij een dergelijk recht niet kunnen doen gelden zonder daarbij onder rechterlijk toezicht te staan. De Raad zou zo te handelen hebben gehad, indien hij van oordeel was dat de analyse van de Commissie op een kennelijke onjuiste beoordeling berustte.

46 Dit is in de onderhavige zaak ook zo geschied. Het bestreden besluit heeft uitsluitend tot gevolg dat de rechtspositie van de Raad wordt gehandhaafd in afwachting van een arrest van het Hof waarin uitspraak wordt gedaan over de vraag of in casu aan de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule was voldaan, zodat de Commissie verplicht was om op die grondslag een voorstel in te dienen. Een verzoek om voorlopige maatregelen voor het Hof voor de periode tot aan de uitspraak van het arrest ten gronde zou in deze situatie niet gepast zijn.

47 Daarnaast is de motivering van dit besluit niet ontoereikend, aangezien in de 16 punten van de considerans een onderbouwing voor het standpunt van de Raad is te vinden, en ook niet onjuist.

48 De Raad is wat dat aangaat van oordeel dat hij over een eigen beoordelingsbevoegdheid beschikt ten aanzien van de evaluatie van de sociaaleconomische toestand en dat het rechterlijk toezicht op de uitoefening van die bevoegdheid binnen dezelfde grenzen moet blijven als die voor de door de Commissie uitgeoefende bevoegdheid. De Commissie had dus moeten aantonen dat de Raad een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt.

49 Wat bovendien het begrip „ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand" in de zin van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut aangaat, deelt de Raad in beginsel het standpunt van de Commissie dat het woord „verslechtering" een achteruitgang van de sociaaleconomische toestand omschrijft, dat de „ernst" ervan moet worden beoordeeld aan de hand van de omvang en ook de duur van de geconstateerde economische en sociale gevolgen en dat het „plotselinge" ervan moet worden beoordeeld aan de hand van de snelheid waarmee de gevolgen zijn ingetreden en de voorzienbaarheid van de gevolgen. De Commissie heeft die criteria echter kennelijk onjuist toegepast. Ook haar analyse vertoont vele lacunes, fouten in de gehanteerde methodologie en fouten bij de beoordeling, zodat de resultaten van haar analyse vals zijn.

50 De Tsjechische Republiek meent dat de Raad procedureel gezien niet anders kon handelen om te komen tot effectief toezicht op de wettigheid van de wijze waarop de Commissie haar bevoegdheden krachtens artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut heeft uitgeoefend. Wil die procedure echter regelmatig zijn, dan moet de Raad de eerbiediging van de voorwaarden voor toepassing van dit artikel juist hebben beoordeeld, hetgeen de hoofdvraag is.

51 Het Koninkrijk Denemarken beroept zich op factoren in verband met de economische situatie in Denemarken, en met name een plotse en belangrijke achteruitgang in de ontwikkeling van de reële bezoldigingen van de Deense ambtenaren in de loop van 2011, om te illustreren dat er in die periode wel degelijk sprake was van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie.

52 De Bondsrepubliek Duitsland meent dat de conclusies van de Commissie in het verslag van 13 juli 2011 en de aanvullende informatie onjuist zijn. Zij noemt meerdere factoren die volgens haar aantonen dat de sociaaleconomische toestand plotseling is verslechterd in 2011, zoals het feit dat drie lidstaten waren aangewezen op financiële steun en de achteruitgang van het bbp en de uitvoer binnen de Unie in het vierde kwartaal van 2011. Deze lidstaat is voorts van mening dat de toelichting die de Commissie in haar verslag van 13 juli 2011 heeft gegeven bij het „beginsel van parallellisme" tussen de ontwikkeling van de koopkracht van de ambtenaren in acht referentielidstaten en die van de koopkracht van de ambtenaren van de Unie, niet ter zake dienend is in het kader van het onderzoek van de voorwaarden voor toepassing van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, aangezien de „normale" methode voor jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen die in het Statuut is opgenomen, niet alle factoren weergeeft die op de koopkracht van de bezoldigingen van de nationale ambtenaren van invloed zijn.

53 Het Koninkrijk Spanje is ook van mening dat er ten tijde van de indiening van het voorstel voor een verordening door de Commissie, voldoende gegevens voorhanden waren om aan te tonen dat sprake was van een ernstige en buitengewone crisis die de toepassing van genoemd artikel 10 strikt noodzakelijk maakte, zoals met name volgt uit de economische prognoses van de Commissie in de herfst van 2011, die op 10 november 2011 zijn bekendgemaakt, en de maatregelen inzake werknemers in de openbare sector die in 2010 en 2011 in Spanje zijn vastgesteld.

54 Het Koninkrijk der Nederlanden geeft te kennen dat het dan wel zo mag zijn dat de Commissie de objectieve gegevens over de sociaaleconomische toestand verstrekt, maar dat het niet zo is dat zij als enige bevoegd is om die toestand te beoordelen. De Raad beschikt in het kader van de uitzonderingsclausule over een discretionaire bevoegdheid bij de evaluatie van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie. Deze lidstaat voegt hieraan toe dat de voorzitter van de Commissie, Barroso, in november 2011 tijdens de presentatie van het jaarlijkse onderzoek naar de groei voor het jaar 2012 heeft verklaard dat sprake was van een huidige crisis waarvoor noodgrepen nodig waren om daaraan het hoofd te bieden. Bovendien duidt de terminologie in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut er niet op, dat alleen een sociaaleconomische verslechtering die wordt veroorzaakt door externe gebeurtenissen de toepassing van de uitzonderingsclausule rechtvaardigt.

55 Volgens het Verenigd Koninkrijk mag de Raad in het licht van de door de Commissie verstrekte objectieve gegevens vaststellen dat zich een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand heeft voorgedaan en in dat geval beslissen om het voorstel van de Commissie dat krachtens artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut is ingediend, niet aan te nemen. Bovendien heeft de Commissie haar analyse van de vraag of artikel 10 van die bijlage van toepassing was, gebaseerd op de onjuiste premisse dat het „beginsel van parallellisme” zoals uitgedrukt in bedoeld artikel 3 moest worden gehandhaafd. Noch de letter noch de geest van genoemd artikel 10 duiden er echter op dat de enige relevante manier om een economische of sociale verslechtering aan te tonen, erin bestaat na te gaan of zich een gebeurtenis heeft voorgedaan die de koopkracht van de nationale ambtenaren heeft gewijzigd op een zodanig wijze dat daarmee geen rekening kan of kon worden gehouden door middel van de methode in artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut.

Beoordeling door het Hof

56 De eerste door de Commissie aangevoerde grief, inzake misbruik van bevoegdheid door de Raad en schending van artikel 65 van het Statuut en de artikelen 3 en 10 van bijlage XI bij het Statuut, heeft in wezen betrekking op de verdeling van de rollen tussen de instellingen van de Unie in het kader van de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen.

57 Aangaande in de eerste plaats de wijze van toepassing van dat artikel 65, dat is opgenomen in bijlage XI bij het Statuut, moet eraan worden herinnerd dat artikel 3 van die bijlage, dat de „normale” procedure voor jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen definieert, zowel een wiskundige berekening van de aanpassing als het tijdstip waarop die aanpassing van kracht wordt voorschrijft, zodat dit noch aan de Commissie noch aan de Raad enige beoordelingsmarge laat ten aanzien van de inhoud van het voorstel en de handeling die moet worden vastgesteld.

58 De uitzonderingsclausule in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut laat de instellingen een ruime beoordelingsmarge ter zake van de inhoud van de te treffen maatregelen en zij bepaalt dat het Parlement en de Raad samen een besluit nemen overeenkomstig de procedure als bedoeld in artikel 336 van het VWEU, dat wil zeggen volgens de normale wetgevingsprocedure in artikel 294 VWEU.

59 Daaraan moet worden toegevoegd dat gedurende de geldigheidsduur van bijlage XI bij het Statuut, 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 om de in artikel 3, lid 2, van die bijlage vastgelegde criteria buiten toepassing te laten (arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 77).

60 Hieruit volgt dat de instellingen verplicht zijn om elk jaar een besluit te nemen over de aanpassing van de bezoldigingen, hetzij door een „wiskundige" aanpassing volgens de methode in artikel 3, hetzij door van die wiskundige berekening af te wijken overeenkomstig artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut.

61 Voorts kan, gezien de fundamentele verschillen tussen die beide procedures op het punt van het verloop ervan, meer bepaald de bepaling van de inhoud van het te nemen besluit en de daarbij betrokken instellingen, een procedure die is ingeleid op basis van een voorstel van de Commissie op grond van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut, niet op grond van dat voorstel door de Raad worden omgevormd tot een procedure op grond van artikel 10 van die bijlage (zie in die zin arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 83). Aangezien een voorstel dat op grond van dat artikel 3 wordt ingediend, niet aan het Parlement wordt voorgelegd, anders dan het geval zou zijn in geval van een voorstel op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, kan van een dergelijke omvorming geen sprake zijn, zelfs niet indien het Parlement en de Raad daarover overeenstemming zouden bereiken.

62 De onmogelijkheid waarin het Parlement en de Raad verkeren om de rechtsgrondslag waarop de Commissie een voorstel heeft ingediend te wijzigen, is een fundamenteel verschil tussen enerzijds de procedures voor de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen in bijlage XI van het Statuut en anderzijds de bepalingen van het VEU die de wetgevende activiteit van de instellingen van de Unie regelen. Volgens die laatste bepalingen kunnen het Parlement en de Raad immers, tezamen handelend, krachtens artikel 294, lid 7, sub a, en lid 13, VWEU de door de Commissie gekozen rechtsgrondslag hangende de wetgevingsprocedure wijzigen.

63 In die omstandigheden moet de verdeling van de rollen tussen de instellingen in het stadium van het inleiden van de procedure voor de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen worden beoordeeld aan de hand van de specifieke aspecten van de procedures in bijlage XI van het Statuut.

64 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat het begrip „ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie" in de zin van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut een objectief begrip is.

65 Hoewel genoemd artikel 10 in verschillende procedurele stappen voorziet en uitdrukkelijk voorschrijft dat alleen de Commissie de objectieve gegevens verstrekt en passende voorstellen indient bij het Parlement en de Raad die over die voorstellen een beslissing nemen, wordt daarin niet gepreciseerd welke instelling of instellingen bevoegd is of zijn om de door de Commissie verstrekte gegevens te beoordelen teneinde vast te stellen of zich al of niet een verslechtering in de zin van die bepaling heeft voorgedaan, meer bepaald wanneer de Commissie en de Raad tegenovergestelde conclusies verdedigen.

66 Om te bepalen welke instelling of instellingen in dat geval bevoegd is of zijn, moet de context waarin artikel 10 van bijlage XI moet worden geplaatst in aanmerking worden genomen. Dit artikel is opgenomen in een bijlage bij het Statuut die tot doel heeft de wijze van toepassing van artikel 65 van het Statuut te definiëren.

67 Genoemd artikel 65, lid 1, van het Statuut bepaalt dat de Raad degene is die jaarlijks een onderzoek instelt naar het bezoldigingspeil van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Unie en bij dit onderzoek nagaat of het in het kader van de economische en sociale politiek van de Unie aangewezen is de bezoldigingen aan te passen. Uit de bewoordingen van die bepaling vloeit voort dat zij de Raad

een beoordelingsbevoegdheid in het kader van het jaarlijkse onderzoek van het bezoldigingspeil toekent (zie in die zin arresten van 5 juni 1973, Commissie/Raad, 81/72, Jurispr. blz. 575, punten 7 en 11; 6 oktober 1982, Commissie/Raad, 59/81, Jurispr. blz. 3329, punten 20-22 en 32, en 24 november 2010, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 55).

68 Gelet op de rol die de Raad in artikel 65, lid 1, van het Statuut heeft gekregen, moet de opzet van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut aldus worden uitgelegd dat het in dat stadium van de procedure aan de Raad staat om te bepalen of sprake is van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand in de zin van dat artikel 10, met het oog op het inleiden van de bij dat artikel voorziene procedure.

69 Gelet voorts op de bijzonderheden van de procedures in de artikelen 3 en 10 van bijlage XI bij het Statuut, waarop in de punten 60 tot en met 62 van dit arrest is gewezen, gebiedt de doelstelling van dit artikel 10, en met name de eerbiediging van de rol die daarbij aan het Parlement is toegekend, dat de procedure in genoemd artikel 10 ook kan worden ingeleid wanneer de Commissie en de Raad tegenovergestelde inzichten hebben ten aanzien van het bestaan van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie en dus ten aanzien van de vraag of het aangewezen is om uitvoering te geven aan de procedure in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut. In geval van dergelijke onenigheid, kan alleen met het inleiden van laatstgenoemde procedure het Parlement in het besluitvormingsproces worden betrokken.

70 Het inleiden daarvan is echter niet zeker gesteld, en het nuttig effect van artikel 10 zou kunnen worden afgezwakt, wanneer de Commissie als enige bevoegd zou zijn om te beslissen of sprake is van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie.

71 Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat, gelet op de duidelijke tekst van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, niet kan worden gesteld dat de uitoefening van de bij dat artikel aan de Commissie verleende bevoegdheid tot het indienen van passende voorstellen, voor die instelling een loutere mogelijkheid vormt (arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 79).

72 Het staat dus aan de Raad om de door de Commissie verstrekte objectieve gegevens te beoordelen, teneinde vast te stellen of al of niet sprake is van een dergelijke ernstige en plotselinge verslechtering op grond waarvan van de „normale” methode voor jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen in artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut kan worden afgeweken en de procedure in artikel 10 van die bijlage kan worden ingeleid, opdat de Raad tezamen met het Parlement een beslissing kan nemen over de passende maatregelen die de Commissie in een dergelijke crisissituatie voorstelt.

73 Een dergelijke uitlegging kan overigens, anders dan de Commissie en het Parlement betogen, geen afbreuk doen aan het beginsel van het institutionele evenwicht of de verdeling van de bevoegdheden op dit gebied tussen de instellingen van de Unie, aangezien bedoelde vaststelling door de Raad slechts een tussenstap is in de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut.

74 Benadrukt moet immers worden dat wanneer de Raad op basis van de door de Commissie verstrekte objectieve gegevens vaststelt dat sprake is van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie in de zin van dit artikel 10, de Commissie verplicht is om aan het Parlement en de Raad passende voorstellen op grond van bedoeld artikel voor te leggen. In die situatie beschikt zij evenwel over een eigen beoordelingsmarge ten aanzien van de inhoud van die voorstellen, dat wil zeggen de vraag welke maatregelen volgens haar passend zijn, gelet op de gegeven sociaaleconomische toestand en, in voorkomend geval, andere factoren die in aanmerking moeten worden genomen, zoals het personeelsbeheer en meer bepaald de behoefte tot aanwerving van personeel.

75 In casu heeft de Raad de Commissie verzocht om hem objectieve gegevens te verschaffen om tot de beoordeling als bedoeld in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut over te kunnen gaan en heeft de Commissie dergelijke gegevens ook aan de Raad verstrekt, vergezeld van haar eigen beoordeling.

76 De beoordeling die elk van de beide instellingen respectievelijk hebben verricht, heeft tot tegengestelde conclusies geleid, zonder dat de Commissie voorstellen op basis van de beoordeling door de Raad heeft ingediend, op basis waarvan het Parlement en de Raad volgens de procedure in artikel 294 VWEU een beslissing krachtens artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut hadden kunnen nemen over passende maatregelen in het licht van de bestaande sociaaleconomische toestand binnen de Unie.

77 In die situatie was de Raad niet verplicht tot aanneming van het voorstel voor een verordening dat op basis van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut was ingediend, dat wil zeggen de „normale" methode voor aanpassing van de bezoldigingen, aangezien het in dat stadium van de procedure aan hem stond om het bestaan van een ernstige en plotselinge verslechtering in de zin van artikel 10 van die bijlage vast te stellen, op basis waarvan de procedure in dat artikel kon worden ingeleid.

78 Bijgevolg heeft de Raad met de vaststelling van het bestreden besluit geen misbruik van zijn bevoegdheid gemaakt en heeft hij evenmin artikel 65 van het Statuut of de artikelen 3 en 10 van bijlage XI daarbij geschonden.

79 Aangaande het door de Commissie subsidiair aangevoerde argument dat de Raad de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut heeft geschonden, omdat daaraan in 2011 niet was voldaan, moet eraan worden herinnerd dat de Commissie daarmee betoogt dat zij over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt op de gebieden waarop een complexe economische en/of sociale situatie moet worden beoordeeld en dat de gronden die in het bestreden besluit zijn aangevoerd niet kunnen afdoen aan de conclusie van de Commissie in het verslag van 13 juli 2011 en de aanvullende informatie.

80 Gelet op de conclusie in punt 77 van dit arrest, dat het in dat stadium van de procedure aan de Raad staat om vast te stellen of sprake is van een verslechtering in de zin van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, op basis waarvan de procedure in dat artikel kan worden ingeleid, kan de Commissie zich er niet op beroepen dat zij een beoordelingsbevoegdheid heeft ten aanzien van deze vaststelling, die door de Raad moet worden verricht.

81 Hieruit volgt dat het door de Commissie subsidiair aangevoerde argument niet ter zake dienend is.

82 Gelet op een en ander moet de eerste grief worden afgewezen.

Tweede grief, inzake de weigering tot aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten die afhankelijk van de standplaats of de woonplaats op de bezoldigingen en pensioenen van toepassing zijn

Argumenten van partijen

83 Met deze grief geeft de Commissie te kennen dat de Raad in strijd met artikel 64 van het Statuut en de artikelen 1 en 3 van bijlage XI bij het Statuut heeft gehandeld door te weigeren het voorstel voor een verordening aan te nemen voor zover dit betrekking had op de aanpassing van de op de bezoldigingen en de pensioenen toepasselijke aanpassingscoëfficiënten. Genoemde artikelen 1 en 3 zijn op het gebied van de coëfficiënten voor de Raad net zo verbindend als op het gebied van de salarisaanpassing. De Commissie verwijst in dit verband naar de argumenten die zij in het kader van haar eerste grief heeft uitgewerkt. Zij voegt daaraan toe dat volgens de bewoordingen en de opzet van de artikelen 3 en 8 van bijlage XI bij het Statuut, de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten vóór het einde van elk jaar moet plaatsvinden, zoals ook geldt voor de aanpassing van het algemene peil van de bezoldigingen en de pensioenen.

84 De Raad heeft ook het beginsel van gelijke behandeling geschonden, aangezien met de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten wordt beoogd de ambtenaren ongeacht hun plaats van tewerkstelling in de Unie inhoudelijk steeds gelijk te behandelen. Voor deze economische pariteit tussen Brussel en de overige standplaatsen moet los van de aanpassing van het algemene peil van de bezoldigingen en de pensioenen worden gezorgd.

85 Tot slot heeft de Raad artikel 296, lid 2, VWEU geschonden door te verzuimen zijn besluit te motiveren op het punt van de aanpassingscoëfficiënten. In het bestreden besluit is artikel 64 van het Statuut zelfs niet vermeld. Het voorstel voor een verordening betreffende de aanpassingscoëfficiënten kon los van de aanpassing van de bezoldigingen worden beoordeeld. Deze coëfficiënten beogen immers uitvoering te geven aan het beginsel van gelijke behandeling ongeacht het algemene bezoldigingspeil, zodat zij niet aan de algemene economische en sociale ontwikkeling in de Unie kunnen worden gebonden. Artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut kon dus niet als rechtvaardiging dienen voor de weigering om de door de Commissie voorgestelde aanpassingscoëfficiënten vast te stellen.

86 Volgens de Raad is de tweede grief, evenals de eerste grief, gebaseerd op de onjuiste veronderstelling dat hij het voorstel voor een verordening definitief heeft afgewezen. Anders dan artikel 65 van het Statuut, voorziet voorts noch artikel 64 daarvan noch enige andere bepaling van bijlage XI bij het Statuut erin dat de Raad verplicht zou zijn om vóór het einde van het jaar een beslissing ten aanzien van de aanpassingscoëfficiënten te nemen, ook al worden die coëfficiënten in de regel om praktische redenen tegelijk met het bezoldigingspeil aangepast. Meer bepaald verwijst artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut niet naar genoemd artikel 64.

87 Aangaande de beweerde schending van het beginsel van gelijke behandeling meent de Raad dat de verschillen die bestaan tussen de aanpassingscoëfficiënten die sinds 1 juli 2010 van toepassing zijn en die welke de Commissie in november 2011 heeft voorgesteld, globaal binnen een marge blijven waarmee voor een inhoudelijk en redelijk overeenstemmende behandeling in de zin van de rechtspraak kan worden gezorgd. Anders dan het geval is bij de aanpassing van het algemene bezoldigingspeil, voorziet bijlage XI van het Statuut immers niet in een dwingende wiskundige methode aan de hand waarvan kan worden bepaald wat een dergelijke overeenstemming zou moeten inhouden.

88 Aangaande het vermeende motiveringsgebrek herhaalt de Raad zijn argument dat het bestreden besluit geen „rechtshandeling” in de zin van artikel 296 VWEU is, zodat hij niet aan de bij dat artikel voorgeschreven motiveringsplicht is gebonden. Hoe dan ook was de hoofddoelstelling van het bestreden besluit de jaarlijkse aanpassing van het niveau van de bezoldigingen en de pensioenen en de toepassing van de uitzonderingsclausule daarop. Aangezien de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten slechts nevengeschikt was, met name gezien de budgettaire gevolgen ervan, hoefde daar geen specifieke motivering aan te worden gewijd, gelet op de rechtspraak over artikel 296 VWEU.

89 Volgens het Verenigd Koninkrijk hangt de vraag of tot enige aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten moet worden overgaan, direct af van een eventuele beslissing over de jaarlijkse aanpassing van het peil van de bezoldigingen en de pensioenen. Bij gebreke van een dergelijke beslissing was de Raad niet verplicht om zijn weigering om het voorstel voor een verordening aan te nemen, voor zover betrekking hebbend op de aanpassingscoëfficiënten afzonderlijk te motiveren.

Beoordeling door het Hof

90 Om over de gegrondheid van de tweede grief uitspraak te kunnen doen, moet worden onderzocht of de uitzonderingsclausule in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut enkel van toepassing is op de jaarlijkse aanpassing van het algemene bezoldigingspeil dan wel of deze ook de jaarlijkse aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten omvat.

91 Daarvoor moeten de bewoordingen van genoemd artikel 10 in aanmerking worden genomen. Dit artikel is in algemene bewoordingen opgesteld, zonder uitdrukkelijk te verwijzen naar bepaalde specifieke bepalingen van bijlage XI bij het Statuut, naar de aanpassing van het algemene bezoldigingspeil of naar de aanpassingscoëfficiënten.

92 Voorts moet rekening worden gehouden met de opzet van bijlage XI bij het Statuut.

93 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat artikel 10 van die bijlage is opgenomen in een op zichzelf staand hoofdstuk, dat volgt op de hoofdstukken over de regels inzake de jaarlijkse en tussentijdse aanpassing van de bezoldigingen en de invoering en afschaffing van aanpassingscoëfficiënten.

94 Bij de definitie van de wijze van toepassing van de artikelen 64 en 65 van het Statuut maakt bijlage XI van het Statuut geen duidelijk onderscheid tussen de regels betreffende de aanpassingscoëfficiënten en die betreffende de aanpassing van het algemene bezoldigingspeil, dat wil zeggen de aanpassing van de tabel van de basissalarissen. De wijze van toepassing van artikel 64 van het Statuut is daarentegen opgenomen in hoofdstuk 4 van die bijlage, dat betrekking heeft op de invoering en de afschaffing van de aanpassingscoëfficiënten, terwijl de wijze van toepassing van artikel 65, lid 1, van het Statuut is opgenomen in hoofdstuk 1 van bedoelde bijlage, dat betrekking heeft op het jaarlijks onderzoek van het peil van de bezoldigingen en de pensioenen. Dat laatste onderzoek omvat volgens artikel 3 van diezelfde bijlage niet alleen de aanpassing van het algemene peil van de bezoldigingen en de pensioenen, dat wil zeggen de tabel van de basissalarissen, maar ook de aanpassing van de toepasselijke aanpassingscoëfficiënten, zoals volgt uit lid 5 van dat artikel 3.

95 Hieruit volgt dat de uitzonderingsclausule in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen in haar geheel dekt, dus ook de toepasselijke aanpassingscoëfficiënten.

96 Gelet op een en ander en gelet op de beoordeling door het Hof van de eerste door de Commissie aangevoerde grief, heeft de Raad niet in strijd met artikel 64 van het Statuut of de artikelen 1 en 3 van bijlage XI bij het Statuut gehandeld toen hij besloot het voorstel voor een verordening op grond van dat artikel 3 niet aan te nemen, ook niet voor zover dat voorstel betrekking had op de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten.

97 De Raad heeft evenmin het beginsel van gelijke behandeling geschonden. Met zijn weigering om het voorstel voor een verordening aan te nemen, heeft de Raad immers het doel om uitvoering te geven aan de procedure in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut nagestreefd. Dit artikel 10 voert een bijzondere procedure in voor het geval dat de sociaaleconomische toestand binnen de Unie ernstig en plotseling verslechtert, zonder voor te schrijven tot welk inhoudelijk resultaat die procedure moet leiden. In die omstandigheden is het zeer wel mogelijk, of zelfs noodzakelijk, om het beginsel van gelijke behandeling in aanmerking te nemen bij de beslissing over de inhoud van de te treffen maatregelen, zonder dat dit beginsel een hindernis vormt voor het tot uitvoering brengen van die procedure.

98 Aangaande de door de Commissie aangevoerde schending van artikel 296, lid 2, VWEU, moet eraan worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de door die bepaling vereiste motivering weliswaar de redenering van de gemeenschapsinstelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig

tot uitdrukking moet doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen, doch het is niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, erin worden gespecificeerd (zie met name arresten van 29 februari 1996, Commissie/Raad, C-122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 29; 12 juli 2005, Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 en C-155/04, Jurispr. blz. I-6451, punt 133, en 12 december 2006, Duitsland/Parlement en Raad, C-380/03, Jurispr. blz. I-11573, punt 107).

99 Bij de vraag of de motiveringsplicht is nagekomen, moet immers niet alleen acht worden geslagen op de bewoordingen van de aangevochten handeling, doch ook op de context waarin zij is vastgesteld, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie met name reeds aangehaalde arresten van 29 februari 1996, Commissie/Raad, punt 29; Alliance for Natural Health e.a., punt 134, en Duitsland/Parlement en Raad, punt 108). In het bijzonder is een handeling voldoende gemotiveerd, wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokken instelling bekend is, zodat zij de strekking van de betreffende maatregel kan begrijpen (zie in die zin met name arresten van 29 oktober 1981, Arning/Commissie, 125/80, Jurispr. blz. 2539, punt 13; 22 juni 2004, Portugal/Commissie, C-42/01, Jurispr. blz. I-6079, punten 69 en 70, en 15 november 2012, Raad/Bamba, C-417/11 P, punt 54).

100 In de onderhavige zaak komt in de considerans van het bestreden besluit, meer bepaald in de punten 8, 15 en 16 ervan, duidelijk tot uiting dat dit besluit is gebaseerd op de overweging dat volgens de beoordeling van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie door de Raad, aan de inhoudelijke voorwaarden voor toepassing van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut is voldaan, zodat de Commissie een voorstel op grond van dat artikel had moeten indienen, in plaats van een voorstel overeenkomstig artikel 3 van die bijlage.

101 De standpunten die de Commissie en de Raad voorafgaand aan de vaststelling van het bestreden besluit hebben ingenomen, hadden bovendien betrekking op de algemene vraag of het voor het jaar 2011 aangewezen was om de „normale” methode in artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut dan wel de uitzonderingsclausule te volgen, zonder onderscheid te maken tussen het algemene bezoldigingspeil en de aanpassingscoëfficiënten.

102 Voor het overige verwijst de tweede aanhaling in het bestreden besluit naar bijlage XI van het Statuut in zijn geheel.

103 In die omstandigheden dekt de motivering van het bestreden besluit het voorstel voor een verordening in zijn geheel en dus zowel de aanpassing van het algemene peil van de bezoldigingen en de pensioenen als die van de aanpassingscoëfficiënten.

104 Hieruit volgt dat de Raad artikel 296, lid 2, VWEU niet heeft geschonden door in het bestreden besluit niet afzonderlijk uit te leggen waarom hij weigerde de aanpassingscoëfficiënten aan te passen zoals de Commissie had voorgesteld.

105 Uit een en ander volgt dat de tweede grief die door de Commissie is aangevoerd, ontleend aan schending van artikel 64 van het Statuut, van de artikelen 1 en 3 van bijlage XI bij het Statuut, van het beginsel van gelijke behandeling en van de motiveringsplicht, moet worden afgewezen.

106 Aangezien geen van de door de Commissie ter ondersteuning van haar beroep aangevoerde grieven kan worden aanvaard, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

107 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Raad te worden verwezen in de kosten. Volgens artikel 140, lid 1, van dat Reglement dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.

3) De Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en het Europees Parlement zullen hun eigen kosten dragen.

ondertekeningen