



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

27 februari 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 19, lid 1, VEU – Rechtsmiddelen –
Daadwerkelijke rechtsbescherming – Onafhankelijkheid van de rechters – Handvest van de
grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47 – Verlaging van de salarissen in de nationale
openbare dienst – Bezuinigingsmaatregelen”

In zaak C-64/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de
Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal) bij beslissing van 7 januari 2016,
ingekomen bij het Hof op 5 februari 2016, in de procedure

Associação Sindical dos Juizes Portugueses

tegen

Tribunal de Contas,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, L. Bay Larsen, T. von
Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas, E. Levits (rapporteur) en C.G. Fernlund, kamerpresidenten,
C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 februari 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- de Associação Sindical dos Juizes Portugueses, vertegenwoordigd door M. Rodrigues, advocado,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, M. Rebelo,
F. Almeida en V. Silva als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Flynn en M. França als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 mei 2017,

* Procestaal: Portugees.

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Associação Sindical dos Juizes Portugueses (vakbond van Portugese rechters; hierna: „ASJP”) en de Tribunal de Contas (rekenkamer, Portugal) over de tijdelijke verlaging, in het kader van de begrotingsvoornemens van de Portugese Staat, van de aan de leden van deze instantie uitgekeerde salarissen.

Rechtskader

Unierecht

- 3 Artikel 2 VEU bepaalt:

„De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

- 4 Artikel 19, leden 1 en 2, VEU bepaalt:

„1. Het Hof van Justitie van de Europese Unie omvat het Hof van Justitie, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken. Het verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen.

De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.

2. [...]

De rechters en de advocaten-generaal van het Hof van Justitie en de rechters van het Gerecht worden gekozen uit personen die alle waarborgen voor onafhankelijkheid bieden [...].”

Portugees recht

- 5 Artikel 1, lid 1, van de lei nr. 75/2014 – Estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (wet nr. 75/2014 tot vaststelling van de regeling voor tijdelijke salarisverlagingen en van de voorwaarden voor intrekking ervan) van 12 september 2014 (*Diário da República*, serie I, nr. 176, van 12 september 2014, blz. 4896; hierna: „wet nr. 75/2014”) bepaalt dat wordt overgegaan tot tijdelijke toepassing van de regeling voor verlaging van de salarissen in de openbare dienst.

6 Artikel 2 van deze wet stelt:

„1 – Het totale brutomaandsalaris van de in lid 9 bedoelde personen, wordt, wanneer dat meer dan 1 500 EUR bedraagt, ongeacht of deze personen op die datum hun functie uitoefenen dan wel, om welke reden dan ook, na die datum hun functie opnemen, verlaagd met:

- a) 3,5 % van het totale bedrag van de salarissen die meer dan 1 500 EUR en minder dan 2 000 EUR bedragen;
- b) 3,5 % van het bedrag van 2 000 EUR, vermeerderd met 16 % van de waarde van het totale salaris boven 2 000 EUR, zodat de algehele verlaging tussen 3,5 % en 10 % bedraagt voor salarissen gelijk aan of hoger dan 2 000 EUR en gelijk aan of lager dan 4 165 EUR;
- c) 10 % van de totale waarde voor salarissen die meer dan 4 165 EUR bedragen.

[...]

9 – De onderhavige wet is van toepassing op de hieronder opgesomde ambtsdragers en personen:

- a) de president van de Republiek;
- b) de voorzitter van de Assembleia da República [parlement van de Republiek];
- c) de eerste minister;
- d) de leden van de Assembleia da República;
- e) de leden van de regering;
- f) de rechters van de Tribunal Constitucional [grondwettelijk hof], de Tribunal de Contas [rekenkamer] en de procureur-generaal van de Republiek, zittende en staande magistraten van gerechten, magistraten van bestuursrechtbanken, fiscale rechtbanken en kantongerechten;
- g) de vertegenwoordigers van de Republiek bij de autonome regio's;
- h) de leden van de assembleias legislativas das regiões autónomas [parlementen van de autonome regio's];
- i) de leden van de regionale regeringen;
- j) de lokale gekozenen;
- k) de leden van andere grondwettelijke organen die niet in de voorgaande alinea's zijn vermeld en leden van bestuursorganen van zelfstandige bestuurlijke instanties, in het bijzonder van die welke hun functies uitoefenen in samenwerking met de Assembleia da República;
- l) de leden en het personeel van kabinetten, administratieve instanties en ondersteunende diensten van in de voorgaande alinea's vermelde ambtsdragers en organen, van de voorzitter en vicevoorzitter van de hoge raad voor de magistratuur, van de voorzitter en vicevoorzitter van de hoge raad voor de bestuurs- en fiscale rechtbanken, van de voorzitter van de Supremo Tribunal de Justiça [hooggerechtshof], van de voorzitter en de magistraten van de Tribunal Constitucional, van de voorzitter van de Supremo Tribunal Administrativo [hoogste bestuursrechter, Portugal], van de voorzitter van de Tribunal de Contas, van de Provedor de Justiça [ombudsman] en van de procureur-generaal van de Republiek;

- m) de militairen van de Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana (GNR) [strijdkrachten en de nationale republikeinse garde], met inbegrip van de militaire rechters en de adviseurs van het openbaar ministerie, alsook van andere militaire strijdkrachten;
- n) het leidinggevend personeel van de diensten van de staf van de president en van het parlement, van andere ondersteunende diensten van grondwettelijke organen, van de overige diensten en organen van de centrale, regionale of plaatselijke overheid, en personeel dat tegen vergoeding hiermee vergelijkbare functies uitoefent;
- o) de managers in overheidsdienst of daarmee gelijkgestelden, leden van uitvoerende, beraadslagende, raadgevende of controlerende organen of andere statutaire organen van openbare instellingen die onder de algemene of een bijzondere regeling vallen, van publiekrechtelijke rechtspersonen waarvan de onafhankelijkheid voortvloeit uit het feit dat zij actief zijn op het gebied van regelgeving, toezicht of controle, van openbare bedrijven waarvan het aandelenkapitaal volledig of grotendeels in handen van de overheid is, van overheidsbedrijven waarvan de exploitatie aan een derde onderneming is gegund, van instellingen uit de regionale en gemeentelijke bedrijfssector, van openbare stichtingen en van andere openbare instellingen;
- p) de werknemers die openbare ambten bekleden in de staf van de president en van de Assembleia da República of in andere grondwettelijke organen, alsook zij die openbare ambten bekleden in welke publiekrechtelijke arbeidsverhouding dan ook, met inbegrip van werknemers die op wachtgeld zijn gesteld met het oog op omscholing of die met buitengewoon verlof zijn;
- q) de werknemers van openbare instellingen die onder een bijzondere regeling vallen en van publiekrechtelijke rechtspersonen waarvan de onafhankelijkheid voortvloeit uit het feit dat zij actief zijn op het gebied van regelgeving, toezicht of controle met inbegrip van de werknemers van onafhankelijke regulerende instanties;
- r) de werknemers van openbare bedrijven waarvan het aandelenkapitaal volledig of grotendeels in handen van de overheid is, van overheidsbedrijven en instellingen uit de regionale en plaatselijke bedrijfssector;
- s) de werknemers en leidinggevendenden van publiekrechtelijke openbare stichtingen en privaatrechtelijke openbare instellingen en van instellingen die niet onder de voorgaande alinea's vallen;
- t) het reservepersoneel, personeel met vervroegd pensioen of op wachtgeld gesteld personeel dat niet in actieve dienst is en dat in aanmerking komt voor geldelijke prestaties die gekoppeld zijn aan het salaris van het personeel in actieve dienst.

[...]

15 – De in dit artikel vervatte regeling is dwingend en heeft voorrang boven andersluidende bepalingen, ook al zijn het bijzondere bepalingen of uitzonderingsbepalingen, collectieve overeenkomsten en arbeidsovereenkomsten, die niet van deze regeling kunnen afwijken of hierin wijzigingen aanbrengen.”

- 7 De lei nr. 159-A/2015 – Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (wet nr. 159-A/2015 houdende intrekking van de salarisverlaging in de publieke sector) van 30 december 2015 (*Diário da República*, serie I, nr. 254, van 30 december 2015, blz. 10006-(4); hierna: „wet nr. 159-A/2015”) heeft, met ingang van 1 januari 2016, de salarisverlagingsmaatregelen van wet nr. 75/2014 stapsgewijs ingetrokken.

8 Artikel 1 van die wet luidt:

„Deze wet beëindigt de bij wet [nr. 75/2014] ingestelde salarisverlaging in fasen, zoals vastgelegd in het volgende artikel.”

9 Artikel 2 van die wet luidt:

„[d]e salarisverlaging van wet nr. [75/2014] zal in de loop van 2016 gefaseerd in driemaandelijkse stappen als volgt worden ingetrokken:

a) intrekking van 40 % voor de vanaf 1 januari 2016 uitbetaalde salarissen;

b) intrekking van 60 % voor de vanaf 1 april 2016 uitbetaalde salarissen;

c) intrekking van 80 % voor de vanaf 1 juli 2016 uitbetaalde salarissen;

d) volledige intrekking van de verlaging van de vanaf 1 oktober 2016 uitbetaalde salarissen.”

10 Volgens de lei nr. 98/97 de Organização e Processo do Tribunal de Contas (wet nr. 98/97 betreffende de organisatie en de procedure van de rekenkamer) van 26 augustus 1997 (*Diário da República*, serie I-A, nr. 196, van 26 augustus 1997) controleert deze kamer onder meer de ontvangst van de eigen middelen van de Unie en het gebruik van de daarvan afkomstige financiële middelen, en kan zij in dit domein in samenwerking met de bevoegde organen van de Unie handelen op grond van artikel 5, lid 1, onder h), van deze wet. Volgens de artikelen 44 en 96 van dezelfde wet is deze kamer ook bevoegd om vragen te behandelen over de voorafgaande controle (*visto*) van de regelmatigheid van deze handelingen, overeenkomsten of andere instrumenten die uitgaven of overheidsschulden teweegbrengen, met name in het kader van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten.

Hoofdeding en prejudiciële vraag

11 Bij wet nr. 75/2014 heeft de Portugese wetgever vanaf oktober 2014 een tijdelijke salarisverlaging ingevoerd voor een reeks ambtsdragers en personen die werkzaam zijn in de publieke sector. Krachtens bestuursrechtelijke besluiten van „loonbeheer” die op grond van deze wet werden vastgesteld, werd het salaris van de rechters van de Tribunal de Contas verlaagd.

12 De ASJP heeft namens leden van de Tribunal de Contas een bijzonder administratief beroep ingesteld bij de Supremo Tribunal Administrativo dat strekt tot nietigverklaring van deze bestuursrechtelijke besluiten voor de maand oktober 2014 en de daaropvolgende maanden, tot veroordeling van de verweerder tot terugbetaling van het ingehouden deel van het salaris, vermeerderd met de vertragingsrente tegen de wettelijke interestvoet, alsmede tot erkenning van het recht van de belanghebbenden op uitbetaling van hun volledige salaris.

13 Tot staving van dit beroep stelt de ASJP dat de bestreden maatregelen tot salarisverlaging inbreuk maken op het „beginsel van de onafhankelijkheid van de rechters”, dat niet alleen is opgenomen in de Portugese grondwet maar ook in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en in artikel 47 van het Handvest.

14 Volgens de verwijzende rechter berusten de maatregelen van tijdelijke verlaging van de salarissen in de publieke sector op de noodzaak om het buitensporige Portugese begrotingstekort in het jaar 2011 terug te dringen. Hij is van mening dat die maatregelen binnen het kader van het Unierecht zijn genomen of op zijn minst daar hun oorsprong hebben, daar de Portugese regering bij besluiten van de Unie, waarbij onder meer financiële bijstand is toegekend aan deze lidstaat, is verplicht het tekort te verminderen.

- 15 Dienaangaande wijst de verwijzende rechter erop dat de discretionaire bevoegdheid waarover de Portugese Staat beschikt voor de concretisering van zijn begrotingsvoornemens – die door de instellingen van de Unie wordt erkend – hem evenwel niet vrijstelt van de op hem rustende verplichting tot naleving van de algemene beginselen van Unierecht, waaronder het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechter, dat zowel op de nationale rechterlijke instanties als op die van de Unie van toepassing is.
- 16 Volgens de verwijzende rechter wordt de daadwerkelijke bescherming van de uit de rechtsorde van de Unie voortvloeiende rechten immers krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in eerste instantie door de nationale rechterlijke instanties gewaarborgd. Zij dienen deze bescherming te verzekeren met eerbiediging van de in artikel 47 van het Handvest neergelegde beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.
- 17 De verwijzende rechter benadrukt dienaangaande dat de onafhankelijkheid van de rechtsprekende organen afhangt van de waarborgen die zijn verbonden aan het statuut van hun leden, ook wat hun bezoldiging betreft.
- 18 In die omstandigheden heeft de Supremo Tribunal Administrativo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet, gelet op het dwingende vereiste van wegwerking van het buitensporige begrotingstekort en de in bepalingen [van Unierecht] geregelde financiële bijstand, het beginsel van onafhankelijkheid van de rechter – zoals dit voortvloeit uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, artikel 47 van het Handvest en de rechtspraak van het Hof van Justitie – aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de maatregelen tot salarisverlaging waaraan de magistraten in Portugal zijn onderworpen, op grond dat zij door andere machten/organen van het openbaar gezag eenzijdig en doorlopend zijn opgelegd, zoals dit blijkt uit artikel 2 van wet [nr. 75/2014]?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

- 19 De Europese Commissie betoogt dat de verwijzende rechterlijke instantie in haar beslissing niet de redenen heeft uiteengezet voor de keuze van de Unierechtelijke bepalingen waarvan zij de uitlegging vraagt.
- 20 Dienaangaande moet in herinnering worden gebracht dat uit de geest van samenwerking waarin prejudiciële verzoeken moeten worden gedaan, voortvloeit dat de nationale rechter in zijn verwijzingsbeslissing de precieze redenen uiteenzet waarom hij een antwoord op zijn vragen betreffende de uitlegging van sommige bepalingen van het Unierecht noodzakelijk acht voor de beslechting van het geschil (zie in die zin arrest van 4 mei 2016, Philip Morris Brands e.a., C-547/14, EU:C:2016:325, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 21 In casu bevat de verwijzingsbeslissing voldoende gegevens om het Hof in staat te stellen de redenen te begrijpen op grond waarvan de verwijzende rechter heeft verzocht om uitlegging van artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest ten behoeve van het hoofdgeding.
- 22 De Portugese regering werpt van haar kant een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het prejudicieel verzoek op, op grond dat wet nr. 159-A/2015 de salarisverlaging die vanaf 1 oktober 2014 de personen werkzaam in de publieke sector heeft getroffen, op 1 oktober 2016 volledig heeft opgeheven. Aldus voert zij aan dat het argument dat die salarisverlaging strijdig is met het beginsel van de onafhankelijkheid van rechters, zonder voorwerp is geraakt.

- 23 Dienaangaande moet in herinnering worden gebracht dat het Hof slechts kan weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is (zie onder meer arrest van 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 24 In casu, zoals de advocaat-generaal in punt 32 van zijn conclusie opmerkt, gaat het in het hoofdgeding om de nietigverklaring van bestuursrechtelijke besluiten op grond waarvan het salaris van de leden van de Tribunal de Contas is verlaagd, alsmede over de terugbetaling van de ingehouden bedragen krachtens wet nr. 75/2014.
- 25 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat de op het salaris van de betrokken personen ingehouden bedragen in de periode van oktober 2014 tot oktober 2016 niet zijn terugbetaald. Bijgevolg is het geschil in het hoofdgeding niet zonder voorwerp geraakt en dient de exceptie van niet-ontvankelijkheid te worden verworpen.
- 26 Uit het voorgaande volgt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

Ten gronde

- 27 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in die zin moet worden uitgelegd dat het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechters zich verzet tegen de toepassing op leden van de rechterlijke macht van een lidstaat van algemene maatregelen tot salarisverlaging, zoals in het hoofdgeding aan de orde, die samenhangen met verplichtingen om een buitensporig begrotingstekort weg te werken, alsmede met een programma voor financiële bijstand van de Unie.
- 28 Aangezien verzoekster in het hoofdgeding uitsluitend optreedt namens de leden van de Tribunal de Contas, dient met het oog op de beantwoording van die vraag alleen rekening te worden gehouden met de situatie van de leden van deze instantie.
- 29 Om te beginnen dient te worden opgemerkt dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, wat de materiële werkingssfeer betreft, van toepassing is op de „domeinen die vallen onder toepassing van het Unierecht”, onafhankelijk van de situatie waarin de lidstaten dit recht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, ten uitvoer brengen.
- 30 Overeenkomstig artikel 2 VEU is de Unie gebaseerd op waarden, zoals de rechtsstaat, die de lidstaten gemeen hebben in een samenleving die onder meer door rechtvaardigheid wordt gekenmerkt. Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten en, in het bijzonder, hun rechterlijke instanties, gebaseerd is op de fundamentele premisse dat de lidstaten een reeks gemeenschappelijke waarden delen waarop de Unie berust, zoals wordt gepreciseerd in artikel 2 VEU [zie in die zin advies 2/13 (Toetreding van de Europese Unie tot het EVRM) van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punt 168].
- 31 De Unie is een unie die wordt beheerst door het recht, waarin de justitiabelen het recht hebben om tegen iedere beschikking of enigerlei andere nationale handeling waarmee ten aanzien van hen een handeling van de Unie van algemene strekking wordt toegepast, in rechte op te komen (zie in die zin arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 91 en 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 32 Artikel 19 VEU, dat het in artikel 2 VUE verankerde rechtsstaatbeginsel concreetiseert, vertrouwt het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de Unie niet alleen toe aan het Hof maar ook aan de rechters van de lidstaten [zie in die zin advies 1/09 (Overeenkomst over de invoering van een gemeenschappelijk stelsel voor octrooigeschillenbeslechting) van 8 maart 2011, EU:C:2011:123, punt 66; arresten van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 90, en 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punt 45].
- 33 De nationale rechters vervullen aldus, in samenwerking met het Hof, een taak die hun gezamenlijk is opgedragen om de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en de toepassing van de Verdragen te waarborgen [zie in die zin advies 1/09 (Overeenkomst over de invoering van een gemeenschappelijk stelsel voor octrooigeschillenbeslechting) van 8 maart 2011, EU:C:2011:123, punt 69, alsmede arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 99].
- 34 Het staat dus aan de lidstaten om, onder meer krachtens het in artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU genoemde beginsel van loyale samenwerking, de toepassing en de eerbiediging van het recht van de Unie op hun grondgebied te waarborgen [zie in die zin advies 1/09 (Overeenkomst over de invoering van een gemeenschappelijk stelsel voor octrooigeschillenbeslechting) van 8 maart 2011, EU:C:2011:123, punt 68]. Daartoe, en zoals artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU bepaalt, voorzien de lidstaten voor de justitiabelen in de nodige rechtsmiddelen om een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren. De lidstaten moeten dus voorzien in een stelsel van beroepsmogelijkheden en procedures dat de eerbiediging van het fundamentele recht op daadwerkelijke rechtsbescherming op de voornoemde gebieden kan verzekeren (zie in die zin arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 100 en 101 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 35 Het beginsel van daadwerkelijke bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleen en waarnaar artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verwijst, is immers een algemeen beginsel van Unierecht dat uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeit en dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, dat op 4 november 1950 te Rome werd ondertekend, en meer recentelijk in artikel 47 van het Handvest (zie in die zin arresten van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 37, en 22 december 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, punten 29-33).
- 36 Het is inherent aan het bestaan van een rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van de bepalingen van Unierecht te verzekeren (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Hieruit volgt dat elke lidstaat moet verzekeren dat de instanties die als „rechterlijke instantie” – in de zin van het Unierecht – deel uitmaken van zijn stelsel van beroepsmogelijkheden, voldoen aan de vereisten van een daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden.
- 38 Dienaangaande dient te worden opgemerkt dat in het kader van de beoordeling van de hoedanigheid van „rechterlijke instantie” onder meer rekening dient te worden gehouden met de wettelijke grondslag van het orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, de procedure op tegenspraak, de toepassing door het orgaan van de regels van het recht en de onafhankelijkheid van het orgaan (arrest van 16 februari 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Volgens de gegevens waarover het Hof beschikt, en die de verwijzende rechter dient na te gaan, kunnen bij de Tribunal de Contas, overeenkomstig de in punt 10 van het onderhavige arrest vermelde wet nr. 98/97, vragen aanhangig worden gemaakt over de eigen middelen van de Unie en over het gebruik van financiële middelen die van de Unie afkomstig zijn. Die vragen kunnen de toepassing of de uitlegging van het recht van de Unie betreffen (zie met name arrest van 26 mei 2016, Județul

Neamț en Județul Bacău, C-260/14 en C-261/14, EU:C:2016:360). Hetzelfde geldt voor de vragen over de voorafgaande controle (*visto*) van de regelmatigheid van handelingen, overeenkomsten of andere instrumenten die uitgaven of overheidsschulden teweegbrengen, onder meer in het kader van overheidsopdrachten, die krachtens deze wet bij deze instantie aanhangig kunnen worden gemaakt.

- 40 Voor zover de Tribunal de Contas als „rechterlijke instantie” in de zin van punt 38 van het onderhavige arrest uitspraak kan doen over vragen betreffende de toepassing of de uitlegging van het recht van de Unie – wat moet worden nagegaan door de verwijzende rechter – moet de betrokken lidstaat bijgevolg waarborgen dat deze instantie voldoet aan de vereisten die inherent zijn aan een daadwerkelijke rechtsbescherming overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.
- 41 Opdat deze bescherming zou worden gewaarborgd, is de instandhouding van de onafhankelijkheid van een dergelijke instantie primordiaal, zoals bevestigd door artikel 47, tweede lid, van het Handvest, dat de toegang tot een „onafhankelijk” gerecht vermeldt als één van de vereisten voor het fundamentele recht op een daadwerkelijke voorziening in rechte.
- 42 De waarborg van onafhankelijkheid, die onlosmakelijk verbonden is met de rechterlijke opdracht (zie in die zin arresten van 19 september 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punt 49; 14 juni 2017, Online Games e.a., C-685/15, EU:C:2017:452, punt 60, en 13 december 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, punt 40), is niet alleen geboden op het niveau van de Unie – met betrekking tot de rechters en de advocaten-generaal van het Hof zoals artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU bepaalt – maar ook op het niveau van de lidstaten, met betrekking tot de nationale rechterlijke instanties.
- 43 De onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke instanties is in het bijzonder essentieel voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking die gestalte krijgt in het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van de prejudiciële verwijzing, doordat dit mechanisme, overeenkomstig de in punt 38 van onderhavig arrest in herinnering gebrachte vaste rechtspraak, slechts in werking kan worden gesteld door een instantie die tot taak heeft om het Unierecht toe te passen en die met name voldoet aan dat criterium van onafhankelijkheid.
- 44 Het begrip onafhankelijkheid veronderstelt met name dat de instantie haar rechtsprekende taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd is tegen tussenkomsten of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in aan hen voorgelegde geschillen in gevaar zouden kunnen brengen (zie in die zin arresten van 19 september 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punt 51, en 16 februari 2017, Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 Net zoals de onafzetbaarheid van de leden van de betrokken instantie (zie met name arrest van 19 september 2006, Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punt 51), is de ontvangst door deze leden van een bezoldiging die qua omvang evenredig is aan het belang van de functies die zij uitoefenen, een aan de rechterlijke onafhankelijkheid inherente waarborg.
- 46 Blijkens de verwijzingsbeslissing zijn de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregelen tot salarisverlaging vastgesteld vanwege verplichtingen in verband met de wegwerking van het buitensporige begrotingstekort van de Portugese Staat en binnen de context van een programma van door de Unie aan deze lidstaat verleende financiële bijstand.
- 47 Deze maatregelen voorzagen in een beperkte verlaging van het salarisbedrag tegen een variabel percentage afhankelijk van de omvang van dat bedrag.
- 48 Zij zijn niet alleen toegepast op de leden van de Tribunal de Contas maar, meer in het algemeen, op verschillende ambtsdragers en personen die werkzaam zijn in de publieke sector, waaronder de vertegenwoordigers van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht.

- 49 De voornoemde maatregelen mogen hierdoor niet worden beschouwd als zouden zij specifiek zijn vastgesteld voor de leden van de Tribunal de Contas. Zij zijn juist vergelijkbaar met de algemene maatregelen die bedoeld zijn om de gezamenlijke leden van de nationale openbare dienst te doen bijdragen in de besparingsinspanning die noodzakelijk is om het buitensporige begrotingstekort van de Portugese Staat terug te dringen.
- 50 Ten slotte waren de salarisverlagende maatregelen die in deze wet zijn vastgesteld en in werking zijn getreden op 1 oktober 2014, zoals blijkt uit het opschrift van wet nr. 75/2014 en uit de bewoordingen van artikel 1, lid 1, ervan, tijdelijk van aard. Na een gefaseerde afbouw van deze maatregelen in de loop van het jaar 2016 heeft wet nr. 159-A/2015 op 1 oktober 2016 definitief een einde gesteld aan de salarisverlaging.
- 51 In die omstandigheden kunnen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde salarisverlagende maatregelen niet worden geacht afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de leden van de Tribunal de Contas.
- 52 Gelet op alle bovenstaande overwegingen, dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU in die zin moet worden uitgelegd dat het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechters zich niet verzet tegen de toepassing op leden van de Tribunal de Contas van algemene maatregelen tot salarisverlaging, zoals in het hoofdgeding aan de orde, die samenhangen met verplichtingen om een buitensporig begrotingstekort weg te werken alsmede met een programma voor financiële bijstand van de Unie.

Kosten

- 53 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moet in die zin worden uitgelegd dat het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechters zich niet verzet tegen de toepassing op leden van de Tribunal de Contas (rekenkamer) van algemene maatregelen tot salarisverlaging, zoals in het hoofdgeding aan de orde, die samenhangen met verplichtingen om een buitensporig begrotingstekort weg te werken alsmede met een programma voor financiële bijstand van de Europese Unie.

ondertekeningen