



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
Y. BOT
van 12 september 2013¹

Zaak C-63/12

Europese Commissie

tegen

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring — Ambtenarenstatuut — Artikelen 64 en 65 — Artikelen 1, 3 en 10 van bijlage XI — Jaarlijkse aanpassing van bezoldigingen en pensioenen en van aanpassingscoëfficiënten — Voorstel voor verordening houdende aanpassing volgens ‚normale’ methode — Besluit van de Raad om voorstel niet goed te keuren — Begrip ‚voor beroep vatbare handeling’ — Voorwaarden waaronder uitzonderingsclausule kan worden toegepast”

Zaak C-66/12

Raad van de Europese Unie

tegen

Europese Commissie

„Beroep tot nietigverklaring — Beroep wegens nalaten — Ambtenarenstatuut — Artikelen 64 en 65 — Artikelen 1, 3 en 10 van bijlage XI — Jaarlijkse aanpassing van bezoldigingen en pensioenen en van aanpassingscoëfficiënten — Voorstel voor verordening houdende aanpassing volgens ‚normale’ methode — Beroep van de Raad — Besluit om zaak voor het Hof te brengen — Toepasselijke meerderheidsregel”

en

Zaak C-196/12

Europese Commissie

tegen

Raad van de Europese Unie

¹ — Oorspronkelijke taal: Frans.

„Beroep wegens nalaten — Ambtenarenstatuut — Artikelen 64 en 65 — Artikelen 1, 3 en 10 van bijlage XI — Jaarlijkse aanpassing van bezoldigingen en pensioenen en van aanpassingscoëfficiënten — Voorstel voor verordening houdende aanpassing volgens ‚normale’ methode — Besluit van de Raad om voorstel niet goed te keuren — Verzuim”

Inhoud

I – Inleiding	4
II – Relevante bepalingen van het Statuut	7
III – Procesverloop voor het Hof	9
A – Zaak C-63/12	9
B – Zaak C-66/12	10
C – Zaak C-196/12	11
IV – Beroepen in de zaken C-63/12 en C-196/12	11
A – Ontvankelijkheid van de beroepen	11
1. Opmerkingen van de partijen en van de interveniënten	11
2. Beoordeling	13
a) Rechterlijke toetsing van weigeringsbesluiten van een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie	15
i) Het beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 263 VWEU is gericht tegen de onwettige gedraging van de instelling	15
ii) Het beroep wegens nalaten in de zin van artikel 265 VWEU is gericht tegen het stilzitten van de instelling	16
iii) De weigering om een handeling te verrichten dient via een beroep tot nietigverklaring te worden bestreden	17
b) Beoordeling van het gedrag van de Raad	20
B – Gegrondheid van het beroep in zaak C-63/12	22
1. Opmerkingen van de partijen en van de interveniënten	22
a) Voorafgaande opmerkingen	22
b) Argumenten aan de zijde van verzoekster	22
i) De Commissie	22

– Weigering tot aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen	22
– Weigering tot aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten	23
ii) Het Parlement	24
c) Argumenten aan de zijde van verweerder	24
i) De Raad	24
– Weigering tot aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen	24
– Weigering tot aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten	28
ii) De lidstaten	28
– De Tsjechische Republiek	28
– Het Koninkrijk Denemarken	28
– De Bondsrepubliek Duitsland	29
– Het Koninkrijk Spanje	29
– Het Koninkrijk der Nederlanden	29
– Het Verenigd Koninkrijk	30
2. Beoordeling	30
a) Rechtspraak van het Hof betreffende de respectieve rol en bevoegdheden van de Commissie en de Raad in het kader van de procedure tot aanpassing van de bezoldigingen	31
b) Oplossing van het geschil tussen de Commissie en de Raad over het bestaan van een „ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische situatie binnen de Unie”	33
i) Analyse van de voorwaarden voor toepassing van de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut	33
ii) Beoordeling van de gegrondheid van de middelen tot nietigverklaring	37
– Middel inzake misbruik van bevoegdheid	38
– Middel inzake schending van het recht door de Raad, die er niet van uit had mogen gaan dat hij het recht had om het voorstel voor een verordening niet goed te keuren	38
– Middel inzake niet-inachtneming van de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule wegens ontoereikende en onjuiste motivering	39
V – Beroep in zaak C-66/12	46
A – Gegrondheid van het beroep	46
1. Opmerkingen van de partijen en van de interveniënten	46

a) Ierland	46
b) De Franse Republiek	47
2. Beoordeling	47
B – Ontvankelijkheid van het beroep	48
1. Opmerkingen van de partijen en van de interveniënten	48
2. Beoordeling	50
VI – Kosten	56
VII – Conclusie	56

I – Inleiding

1. De vraag over de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Unie, die het gemeenschappelijke voorwerp vormt van de procedures in de zaken C-63/12, C-66/12 en C-196/12, is onlangs reeds door het Hof onderzocht en heeft geleid tot het arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad², waarbij het Hof verordening (EU, Euratom) nr. 1296/2009 van de Raad van 23 december 2009³, waarbij de bezoldigingen met een lager percentage waren aangepast dan was voorgesteld door de Europese Commissie, gedeeltelijk nietig heeft verklaard.

2. De vragen die in de drie onderhavige beroepen aan de orde zijn, nemen evenwel een andere vorm aan, zodat de vorige analyse dient te worden verdiept. Bovendien zijn er nieuwe, netelige problemen gerezen in verband met de ontvankelijkheid van de beroepen.

3. Het Statuut van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie 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 zijn⁴, zoals gewijzigd bij verordening (EG, Euratom) nr. 723/2004 van de Raad van 22 maart 2004⁵ en door verordening (EU, Euratom) nr. 1080/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010⁶.

4. De artikelen 1 en 3 van bijlage XI bij het Statuut bepaalden tot 31 december 2012 de voorwaarden waaronder de bezoldigingen van deze ambtenaren en andere personeelsleden jaarlijks op voorstel van de Commissie automatisch werden herzien door de Raad van de Europese Unie.

2 — C-40/10, Jurispr. blz. I-12043.

3 — Verordening 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).

4 — PB L 56, blz. 1.

5 — PB L 124, blz. 1.

6 — PB L 311, blz. 1 (hierna: „Statuut”).

5. Artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut voorzagt evenwel in een „uitzonderingsclausule”, die de mogelijkheid bood om van deze aanpassingsmethode af te wijken „[i]n geval van ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie”. In dat geval diende de Commissie „passende voorstellen” in te dienen bij de Raad, die besluit nam volgens de gewone wetgevingsprocedure.

6. Op 17 december 2010 heeft de Raad vastgesteld 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”, en de Commissie overeenkomstig artikel 241 VWEU verzocht om op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut en op basis van de door haar verstrekte objectieve gegevens tijdig passende voorstellen bij hem in te dienen, zodat het Europees Parlement en de Raad deze vóór eind 2011 konden onderzoeken en goedkeuren.⁷

7. Op 13 juli 2011 heeft de Commissie een verslag betreffende deze uitzonderingsclausule⁸ vastgesteld, waarin zij tot de conclusie kwam dat er geen sprake was van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie. De Raad heeft deze conclusie betwist en op 28 oktober 2011 met een „verpletterende” meerderheid van de delegaties besloten om een nieuw verzoek op grond van artikel 241 VWEU tot de Commissie te richten. De Raad verklaarde dat hij ervan „overtuigd [was] dat de huidige economische en financiële crisis in de [Unie], die in de meeste lidstaten tot grote budgettaire aanpassingen heeft geleid, een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de [Unie] vormt”, en heeft de Commissie „[i]n deze bijzondere en uitzonderlijke omstandigheden en gelet op de objectieve gegevens betreffende de economische en sociale situatie in het najaar van 2011” verzocht om artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut uit te voeren en een passend voorstel voor een aanpassing van de bezoldigingen in te dienen⁹.

8. Daarop heeft de Commissie, op 24 november 2011, een mededeling uitgevaardigd waarin zij aanvullende informatie verstrekte¹⁰ en waarin zij volhield dat de voorwaarden voor toepassing van de clausule niet waren vervuld. Dezelfde dag heeft zij een voorstel voor een aanpassing bij de Raad ingediend op grond van het jaarlijkse onderzoek van 2011.¹¹ Zij stelde voor om de bezoldigingen en pensioenen met 1,7% te verhogen – welk percentage voortvloeide uit de louter mechanische toepassing van de in het Statuut uiteengezette berekeningsmethode – en de aanpassingscoëfficiënten aan te passen.

9. Aangezien de Raad van mening was dat de weigering van de Commissie om krachtens artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut een voorstel in te dienen, op ontoereikende en onjuiste gronden was gebaseerd, heeft hij bij „besluit” van 19 december 2011¹² besloten om het voorstel voor een verordening niet goed te keuren.

10. Op 3 februari 2012 heeft de Commissie een beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingediend, dat is ingeschreven onder nummer C-63/12.

7 — Document 17946/10 ADD 1 van de Raad van 17 december 2010.

8 — Verslag van de Commissie betreffende de uitzonderingsclausule, ingediend bij de Raad (artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut) [COM(2011) 440 definitief; hierna: „verslag betreffende de uitzonderingsclausule”].

9 — Document 16281/11 van de Raad van 31 oktober 2011 (besluit genomen via een schriftelijke procedure, die is afgesloten op 4 november 2011).

10 — Mededeling van de Commissie aan de Raad met aanvullende informatie bij het verslag van de Commissie van 13 juli 2011 betreffende de uitzonderingsclausule [COM(2011) 829 definitief; hierna: „mededeling”].

11 — Voorstel 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 [COM(2011) 820 definitief; hierna: „voorstel voor een verordening”].

12 — Besluit 2011/866/EU van de Raad 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: „litigieus besluit”).

11. Naast dit beroep tot nietigverklaring heeft de Commissie, die de Raad op 25 januari 2012 een aanmaningsbrief heeft gezonden, op 26 april 2012 een beroep wegens nalaten ingesteld, dat is ingeschreven onder nummer C-196/12, voor het geval dat de houding van de Raad zou worden beschouwd als een verzuim om te handelen en dus als een nalaten in de zin van artikel 265 VWEU.

12. De Raad heeft op 3 februari 2012 een beroep tot nietigverklaring en, subsidiair, wegens nalaten ingesteld, die gericht is tegen zowel de mededeling als het voorstel voor een verordening. Dit beroep is ingeschreven onder nummer C-66/12.

13. De Commissie, die wordt ondersteund door het Parlement, is van mening dat de Raad in het kader van de procedure die in het Statuut voor de aanpassing van de bezoldigingen is vastgesteld, verplicht was om haar voorstel voor een verordening te volgen. Volgens de Commissie en het Parlement kon de Raad de automatische toepassing van de in het Statuut vastgestelde berekeningsmethode slechts op voorstel van de Commissie terzijde schuiven om rekening te houden met de economische en sociale crisis.

14. De Commissie verzoekt het Hof dus primair om nietigverklaring van het litigieuze besluit, en subsidiair, in het kader van het beroep wegens nalaten, om vast te stellen dat de Raad de krachtens het Statuut op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door het voorstel voor een verordening niet goed te keuren.

15. De Raad, die door verschillende lidstaten¹³ wordt ondersteund, betwist deze vordering, alsook de argumenten waarop zij is gebaseerd. Volgens deze instelling en de betrokken lidstaten is de Raad krachtens het Statuut bevoegd om te weigeren de bezoldigingen aan te passen wanneer hij van mening is dat de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule zijn vervuld.

16. De Raad verzoekt om nietigverklaring van de mededeling, voor zover de Commissie daarin definitief weigert om passende voorstellen in te dienen op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, alsook van het daaropvolgende voorstel voor een verordening. Hij wordt hierbij gesteund door dezelfde en nog drie andere lidstaten¹⁴. Subsidiair verzoekt hij het Hof om op grond van artikel 265 VWEU vast te stellen dat de Commissie door haar verzuim de Verdragen heeft geschonden.

17. Hoewel de drie zaken niet formeel gevoegd zijn, rechtvaardigt het feit dat de onderhavige beroepen onderling vervlochten zijn en dat ten gronde dezelfde middelen worden aangevoerd, dat één conclusie wordt gepresenteerd.

18. In deze conclusie zal ik betogen dat het litigieuze besluit een voor beroep vatbare handeling is. Op basis daarvan zal ik het Hof in overweging geven het door de Commissie ingestelde beroep tot nietigverklaring ontvankelijk te verklaren en het door deze instelling parallel ingestelde beroep wegens nalaten bijgevolg niet-ontvankelijk te verklaren.

19. Ik zal eveneens uiteenzetten dat de ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie een voorwaarde is voor de toepassing van de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, zodat de Raad het op de „normale” methode gebaseerde voorstel voor een verordening uitsluitend mag afwijzen indien deze voorwaarde is vervuld.

13 — Het gaat om 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.

14 — Ierland, de Franse Republiek en de Republiek Letland.

20. Ik zal hieraan toevoegen dat het Hof in geval van onenigheid tussen de Commissie en de Raad over het bestaan van een dergelijke verslechtering het institutionele evenwicht in acht dient te nemen door zich bij de uitoefening van zijn controle op de door de Commissie verrichte beoordeling te beperken tot het onderzoek of deze een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt.

21. Voorts zal ik mij op het standpunt stellen dat de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door op basis van objectieve gegevens te oordelen dat de economische crisis waarmee de lidstaten in 2010 geconfronteerd werden, geen omstandigheid vormde die de toepassing van de uitzonderingsprocedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut rechtvaardigde.

22. Ik zal hieruit afleiden dat het beroep van de Commissie tot nietigverklaring moet worden toegewezen en dat het litigieuze besluit nietig moet worden verklaard.

23. Aangezien de gegrondheid van het door de Commissie ingestelde beroep tot nietigverklaring tot gevolg heeft dat het beroep van de Raad ongegrond is, zal ik het Hof met het oog op een goede rechtsbedeling en om redenen van proceseconomie in overweging geven om geen uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van dit laatste beroep en het ten gronde te verwerpen.

24. Ik zal subsidiair concluderen dat het beroep van de Raad niet-ontvankelijk is op grond van het feit dat het besluit om de zaak voor het Hof aanhangig te maken met de in artikel 16, lid 3, VEU vastgestelde gekwalificeerde meerderheid van stemmen diende te worden genomen en dat de onregelmatigheid van het besluit, waarop de Commissie zich mag beroepen, de niet-ontvankelijkheid van het beroep meebrengt.

II – Relevante bepalingen van het Statuut

25. De relevante bepalingen zijn vervat in de artikelen 64, 65 en 65 bis van het Statuut alsook in de artikelen 1, 3, 10 en 15 van bijlage XI bij dit Statuut, met als titel „Wijze van toepassing van de artikelen 64 en 65 van het Statuut”.

26. Artikel 64 van het Statuut bepaalt:

„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, naargelang van de levensomstandigheden in de verschillende plaatsen van tewerkstelling.

Deze coëfficiënten worden, op voorstel van de Commissie, door de Raad vastgesteld met [...] gekwalificeerde meerderheid van stemmen [...].”

27. Artikel 65 van het Statuut luidt als volgt:

„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 [Eurostat] 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 [...] gekwalificeerde meerderheid van stemmen.”

28. Artikel 65 bis van het Statuut bepaalt dat de toepassingsbepalingen van de artikelen 64 en 65 van het Statuut vervat zijn in bijlage XI bij het Statuut.

29. Artikel 1, lid 1, van bijlage XI bij het Statuut bepaalt dat „[Eurostat v]oor 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, 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”.

30. Artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut 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.

[...]

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.

[...]”

31. De jaarlijkse aanpassing wordt berekend op basis van de volgende, in afdeling 1 van bijlage XI bij het Statuut genoemde elementen: de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud in Brussel, de economische pariteiten tussen Brussel en bepaalde standplaatsen in de lidstaten en, ten slotte, de ontwikkeling van de koopkracht van de bezoldigingen die de nationale ambtenaren van de centrale overheidsdiensten in de acht in artikel 1, lid 4, sub a, laatste alinea, van deze bijlage genoemde lidstaten ontvangen.¹⁵

15 — Het gaat om de volgende lidstaten: het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk. Na deze opsomming is in dezelfde bepaling vastgesteld dat de Raad, op voorstel van de Commissie op grond van artikel 65, lid 3, van het Statuut, een andere steekproef kan vaststellen die ten minste 75 % van het bnp van de Europese Unie moet vertegenwoordigen en van toepassing is vanaf het jaar volgende op dat van de vaststelling ervan.

32. Artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, dat het enige artikel vormt van hoofdstuk V van deze bijlage, met als titel „Uitzonderingsclausule”, 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].”

33. Ten slotte wordt in artikel 15 van bijlage XI bij het Statuut, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 7 van deze bijlage, met als titel „Slotbepalingen en herzieningsclausule”, het volgende bepaald:

„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 [336 VWEU].”

III – Procesverloop voor het Hof

A – Zaak C-63/12

34. De Commissie heeft haar verzoek tot nietigverklaring bij het Hof ingediend bij verzoekschrift van 7 februari 2012. De Raad heeft zijn verweerschrift ingediend op 2 april 2012, de Commissie haar memorie van repliek op 11 mei 2012 en de Raad zijn memorie van dupliek op 2 juli 2012.

35. Bij beschikking van de president van het Hof van 25 april 2012 is het Parlement toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Deze instelling heeft op 11 juni 2012 haar memorie in interventie ingediend. De Raad heeft op 27 juli 2012 zijn opmerkingen over deze memorie ingediend.

36. De Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk zijn bij beschikking van de president van het Hof van 6 juli 2012 toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

37. Deze lidstaten hebben hun memories van interventie ingediend: de Tsjechische Republiek op 19 september 2012, het Koninkrijk Spanje op 20 september 2012, het Verenigd Koninkrijk op 24 september 2012 en de andere lidstaten op 21 september 2012.

38. De Commissie heeft haar opmerkingen over deze memories in interventie ingediend op 4 januari 2013.

39. De Commissie verzoekt het Hof:

- het litigieuze besluit nietig te verklaren, en
- de Raad te verwijzen in de kosten.

40. Het Parlement verzoekt om de vordering van de Commissie toe te wijzen.

41. De Raad verzoekt het Hof:

- het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk te verklaren;

- subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren, en
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

42. De Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk verzoeken het Hof om de vordering van de Raad toe te wijzen.

B – *Zaak C-66/12*

43. De Raad heeft zijn verzoek tot nietigverklaring bij het Hof ingediend bij verzoekschrift van 9 februari 2012. De Commissie heeft haar verweerschrift ingediend op 23 maart 2012, de Raad zijn memorie van repliek op 11 mei 2012 en de Commissie haar memorie van dupliek op 22 juni 2012.

44. Bij beschikking van de president van het Hof van 20 april 2012 is het Parlement toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Het heeft zijn memorie in interventie ingediend op 11 juni 2012. De Raad heeft op 27 juli 2012 zijn opmerkingen over deze memorie ingediend.

45. Bij beschikking van de president van het Hof van 6 juli 2012 zijn de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Letland, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

46. Op de Republiek Letland na, die geen memorie heeft ingediend, hebben deze lidstaten hun memorie in interventie ingediend: de Tsjechische Republiek op 19 september 2012, het Koninkrijk Spanje op 20 september 2012, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk der Nederlanden op 21 september 2012, Ierland op 24 september 2012 en de Franse Republiek op 25 september 2012.

47. De Commissie heeft haar opmerkingen over deze memories in interventie ingediend op 4 januari 2013.

48. De Raad verzoekt het Hof:

- primair, de mededeling en het voorstel voor een verordening nietig te verklaren;
- subsidiair, vast te stellen dat de Commissie de Verdragen heeft geschonden door na te laten passende voorstellen bij het Parlement en de Raad in te dienen op basis van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, en
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

49. De Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Duitse Bondsrepubliek, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Letland, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk verzoeken om de vordering van de Raad toe te wijzen.

50. De Commissie verzoekt het Hof:

- het beroep te verwerpen, en
- de Raad te verwijzen in de kosten.

51. Het Parlement verzoekt om de vordering van de Commissie toe te wijzen.

C – Zaak C-196/12

52. De Commissie heeft haar beroep wegens nalaten bij het Hof ingesteld bij verzoekschrift van 26 april 2012. De Raad heeft zijn verweerschrift ingediend op 18 juni 2012, de Commissie haar memorie van repliek op 30 juli 2012 en de Raad zijn memorie van dupliek op 17 september 2012.

53. Bij beschikking van de president van het Hof van 4 september 2012 zijn de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad, terwijl het Parlement is toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

54. De memorie in interventie van de Bondsrepubliek Duitsland is ingediend op 16 oktober 2012, die van het Koninkrijk Spanje op 24 oktober 2012, die van het Verenigd Koninkrijk op 14 november 2012 en die van het Koninkrijk der Nederlanden en het Parlement op 16 november 2012.

55. De Commissie en de Raad hebben hun opmerkingen over deze memories in interventie respectievelijk ingediend op 16 januari 2013 en 21 januari 2013.

56. De Commissie verzoekt het Hof van Justitie:

- vast te stellen dat de Raad de krachtens het Statuut op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door het voorstel voor een verordening niet goed te keuren, en
- de Raad te verwijzen in de kosten.

57. Het Parlement verzoekt om de vordering van de Commissie toe te wijzen.

58. De Raad verzoekt het Hof:

- het beroep te verwerpen en
- de Commissie te verwijzen in de kosten.

59. De Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk verzoeken het Hof de vordering van de Raad toe te wijzen.

IV – Beroepen in de zaken C-63/12 en C-196/12

A – Ontvankelijkheid van de beroepen

1. Opmerkingen van de partijen en van de interveniënten

60. De Raad betoogt dat het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk is, aangezien het litigieuze besluit geen handeling is die autonome rechtsgevolgen sorteert. Door dit besluit vast te stellen, heeft de Raad immers het voorstel voor een verordening niet gewijzigd en evenmin definitief verworpen, maar enkel ter wille van de transparantie de redenen uiteengezet waarom hij dit voorstel niet kon goedkeuren.

61. De Commissie betwist deze analyse en stelt voor om een onderscheid te maken tussen de twee onderdelen van het voorstel voor een verordening dat de Raad heeft geweigerd goed te keuren.

62. Wat in de eerste plaats de aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie betreft, stelt de Commissie dat het beroep tot nietigverklaring ontvankelijk is, aangezien zowel uit het gebruikte juridische instrument als uit de inhoud van de bestreden handeling blijkt dat het gaat om een besluit.

63. Wat de vorm van de bestreden handeling betreft, merkt de Commissie op dat het litigieuze besluit behoort tot de in artikel 288 VWEU genoemde rechtshandelingen van de Unie, dat het is bekendgemaakt in de L-serie van het *Publicatieblad van de Europese Unie*, waarin de wetgeving van de Unie wordt gepubliceerd, en dat het als rechtsgrondslag het Statuut vermeldt, met name artikel 65 ervan en de bijlagen VII, XI en XIII bij dit Statuut, alsook artikel 20 van de Regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van de Unie.

64. Wat de inhoud van de bestreden handeling betreft, is de Commissie van mening dat deze onbetwistbare autonome rechtsgevolgen sorteert, aangezien het litigieuze besluit ertoe leidt dat er geen jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen plaatsvindt. Deze worden dus bevroren. De Commissie, die zich afvraagt hoe de Raad het voorstel zou kunnen goedkeuren zonder eerst het besluit om het niet goed te keuren in te trekken, is van mening dat het onderscheid dat de Raad wenst te maken tussen een „niet-goedkeuringsbesluit” en een „afwijzingsbesluit” niet op een vaststaande typologie berust.

65. Wat in de tweede plaats de vaststelling van de aanpassingscoëfficiënten betreft die op de bezoldigingen en de pensioenen worden toegepast, stelt de Commissie vast dat het litigieuze besluit op dit punt niet gemotiveerd is. Zij leidt hieruit af dat primair dient te worden vastgesteld dat de houding van de Raad moet worden opgevat als een onrechtmatig verzuim om te handelen, waartegen via een beroep tot nietigverklaring kan worden opgekomen, ook al heeft de Raad formeel een weigeringsbesluit vastgesteld.

66. De Raad antwoordt hierop onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof volgens welke ter bepaling of de bestreden maatregelen handelingen zijn, dient te worden gekeken naar wat zij in wezen inhouden¹⁶, dat de stelling dat het litigieuze besluit tot gevolg heeft dat de lonen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie worden bevroren, berust op de onjuiste premisse dat het loutere feit dat de Commissie een voorstel heeft ingediend op basis van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut volstaat om de Raad een onvoorwaardelijke verplichting op te leggen om op deze basis te handelen. Hij voegt hieraan toe dat de ambtenaren slechts recht hebben op de door de Commissie voorgestelde aanpassing indien de Raad een besluit neemt over deze aanpassing, wat vooronderstelt dat een keuze wordt gemaakt tussen twee rechtsgrondslagen die elkaar onderling uitsluiten, namelijk artikel 3 van het Statuut en artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut.

67. De Raad merkt ten slotte op dat het litigieuze besluit niet definitief is en geen gevolgen heeft voor het juridische bestaan van het voorstel voor een verordening, dat hij te allen tijde kan goedkeuren zonder de voorafgaande handeling in te trekken, gelet op de regel *lex posterior derogat priori*.

68. Het Parlement sluit zich aan bij het betoog van de Commissie. Het stelt dat het onderscheid dat de Raad maakt tussen een niet-goedkeuringsbesluit en een weigeringsbesluit, kunstmatig is en dat het bij de beoordeling van de aard van het besluit belangrijk is om rekening te houden met het feit dat dit het antwoord van de Raad vormt op een verplichting om de bezoldigingen en de pensioenen „voor het einde van elk jaar” aan te passen en op het voorstel dat de Commissie in dit kader heeft ingediend.

16 — De Raad verwijst naar de arresten van het Hof van 11 november 1981, IBM/Commissie (60/81, Jurispr. blz. 2639), en het Gerecht van 10 juli 1990, Automec/Commissie (T-64/89, Jurispr. blz. II-367).

69. De interveniërende lidstaten steunen het standpunt van de Raad en verwijzen daarbij naar de argumenten die deze heeft ontwikkeld. De Bondsrepubliek Duitsland voegt hieraan toe dat het litigieuze besluit geen rechtsgevolgen sorteert, aangezien hierbij geen procedure wordt afgesloten en het voorstel voor een verordening hierdoor evenmin zonder voorwerp geraakt. Dit besluit vormt slechts een tussenfase in de procedure die de Commissie heeft opgestart om de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen te bepalen en die slechts zal worden afgesloten wanneer de Raad een verordening heeft vastgesteld waarbij de bezoldigingen met terugwerkende kracht vanaf 1 juli 2011 worden aangepast.

2. Beoordeling

70. Zoals ik verder zal aantonen, dient tegen de twee onderdelen van het litigieuze besluit een beroep tot nietigverklaring en geen beroep wegens nalaten worden ingesteld.

71. Het beroep tot nietigverklaring en het beroep wegens nalaten die de Commissie heeft ingesteld, hebben in werkelijkheid één en hetzelfde voorwerp, aangezien zij ertoe strekken het gedrag van de Raad, die met een beroep op de uitzonderingsclausule heeft geweigerd om het voorstel voor een verordening goed te keuren, te bestraffen. Aangezien dit gedrag *prima facie*, positief beschouwd, als een besluit lijkt te kunnen worden opgevat en, negatief beschouwd, als een eventueel verzuim van de Raad om de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen door te voeren en de aanpassingscoëfficiënten te bepalen, heeft de Commissie deze handeling vanuit twee verschillende invalshoeken bestreden, door tegelijkertijd een beroep tot nietigverklaring en een beroep wegens nalaten in te stellen, waarop de Raad heeft gereageerd door een beroep tot nietigverklaring en, subsidiair, een beroep wegens nalaten in te stellen.

72. Het feit dat de Commissie en de Raad twijfels hebben over het te hanteren rechtsmiddel wijst erop dat er rechtsonzekerheid heerst over de draagwijdte van het beroep tot nietigverklaring en het beroep wegens nalaten, met name wanneer het bestreden gedrag bestaat in een weigering. Deze onzekerheid houdt verband met de complexiteit van het theoretische onderscheid tussen deze twee rechtsmiddelen en met bepaalde ontwikkelingen in de wetgeving, maar valt ook te verklaren door ontwikkelingen in de rechtspraak die wijzen op een gebrek aan eenduidigheid. Wat er ook van zij, het lijkt mij bijzonder verontrustend dat twijfels kunnen worden geuit over de scheidingslijn tussen deze twee beroepen, en dan nog wel door twee instellingen van de Unie, terwijl het rechterlijke systeem van toezicht op de wettigheid van de handelingen van de Unie wordt geacht te voldoen aan het beginsel van volledigheid¹⁷ en coherentie, wat nodig is met het oog op de eerbiediging van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming.

73. Dit laatste beginsel, dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en dat opnieuw is bevestigd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, impliceert dat elke onwettige handeling van een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie kan worden betwist wanneer zij bezwarend is.

74. Ter verzekering van een zo ruim mogelijke rechterlijke bescherming zou kunnen worden gesteld dat het in de eerste plaats van belang is om elke leemte in de wettigheidstoetsing te vermijden en dus aldus tewerk te gaan dat een negatief besluit van een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie door het Hof als behoeft van de wettigheid kan worden getoetst wanneer het bindende rechtgevolgen sorteert, ongeacht of deze toetsing wordt georganiseerd in het kader van een beroep tot nietigverklaring of een beroep wegens nalaten.

17 — Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de rechtsunie berust op de vaststelling van een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen, organen en organisaties van de Unie aan het Hof is opgedragen; zie met name arrest van 14 juni 2012, CIVAD (C-533/10, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

75. In dat geval zou moeten worden aanvaard dat er twee samenlopende rechtsmiddelen bestaan, en zou zo nodig een keuzerecht moeten worden verleend aan de verzoekende partijen, die vrij het rechtsmiddel zouden kunnen kiezen waarmee zij tegen een negatief besluit opkomen.

76. In de lijn van deze oplossing zij eraan herinnerd dat de twee rechtsmiddelen een gemeenschappelijk doel nastreven, wat in de rechtspraak van het Hof tot uitdrukking komt in de formule dat zij „slechts in één en dezelfde rechtsgang voorzien”¹⁸ of in het beginsel dat „in het stelsel van de door het verdrag geboden beroepsmogelijkheden een nauwe samenhang bestaat tussen [beide]”¹⁹.

77. Niettemin blijven deze twee rechtsmiddelen, ondanks hun gemeenschappelijke doel, verschillend van aard²⁰ en verschillen de voorwaarden waaronder zij ontvankelijk zijn en kunnen worden uitgeoefend, alsook – in mindere mate – de gevolgen die zij kunnen sorteren²¹. Ik ben er dan ook van overtuigd dat het noch in het belang van de partijen noch in dat van een goede rechtsbedeling is dat overlappingen worden toegestaan. Het is integendeel absoluut noodzakelijk om een duidelijke scheidingslijn tussen deze twee rechtsmiddelen te trekken, door vast te stellen dat het ene rechtsmiddel het andere uitsluit, en de harmonieuze co-existentie ervan door middel van een „systematische” benadering²² te verzekeren. De betrokken vraag is niet alleen theoretisch, aangezien zij vereist dat wordt onderzocht of het gaat om twee onderling aanvullende dan wel om samenlopende beroepen en in welke mate zij autonoom dan wel onderling afhankelijk zijn²³. Zij heeft ook een groot praktisch belang, aangezien het antwoord erop bepaalt of de verzoekende partijen het rechtsmiddel kunnen uitoefenen dat het meest geschikt is om de begane onrechtmatigheid te bestraffen, waarbij ik ervan uitga dat de voorkeur dient te worden gegeven aan die oplossing die het nuttige effect van de wettigheidstoetsing verzekert.

78. Alvorens meer in detail in te gaan op het gedrag van de Raad en het rechtsmiddel dat dient te worden aangewend om de wettigheid ervan te betwisten, zal ik dus beginnen met een uiteenzetting van de uit de huidige rechtspraak van het Hof af te leiden regels die de rechterlijke toetsing van „negatieve” gedragingen beheersen, dat wil zeggen van gedragingen waarbij een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie een weigering tot uitdrukking brengt.

18 — Zie arresten van 18 november 1970, Chevalley/Commissie (15/70, Jurispr. blz. 975, punt 6), en 6 november 1996, T. Port (C-68/95, Jurispr. blz. I-6065, punt 59), en beschikking van 1 oktober 2004, Pérez Escobar/Commissie (C-379/03 P, punt 15). In deze beslissingen wordt hieruit afgeleid dat particulieren, die nietigverklaring van een niet tot hen gerichte handeling van een instelling kunnen vorderen indien deze handeling hen rechtstreeks en individueel raakt, een beroep wegens nalaten moeten kunnen instellen tegen een instelling die heeft nagelaten een handeling vast te stellen waardoor zij op dezelfde wijze zouden worden geraakt.

19 — Zie arrest van 22 mei 1985, Parlement/Raad (13/83, Jurispr. blz. 1513, punt 36).

20 — Anders dan het EGKS-Verdrag, dat van het nalaten een bijzondere modaliteit van het beroep tot nietigverklaring maakte door het nalaten te omschrijven als „de impliciete weigering, die in [het] nalaten is besloten” (artikel 35), heeft het EG-Verdrag het beroep wegens nalaten een autonoom karakter verleend door vast te stellen dat het ertoe strekt de schending van het Verdrag te „doen vaststellen” die voortvloeit uit het verzuim om een besluit te nemen (artikel 175 EG-Verdrag, vervangen door artikel 232 EG, dat op zijn beurt is vervangen door artikel 265 VWEU).

21 — Deze gevolgen zijn niet fundamenteel verschillend en worden overigens toegelicht in één enkele bepaling, namelijk artikel 266, eerste alinea, VWEU, volgens hetwelk de betrokken instelling gehouden is „de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof”. De nietigverklaring van een handeling heeft evenwel de onmiddellijke en retroactieve verdwijning van deze handeling uit de rechtsorde tot gevolg, terwijl de vaststelling dat de instelling heeft nagelaten te handelen geen onmiddellijke wijziging in de juridische situatie teweegbrengt, maar de betrokken instelling verplicht om de handeling die zij niet heeft willen vaststellen, te verrichten.

22 — Zie met betrekking tot deze vraag met name de thesis van Berrod, F., *La systématique des voies de droit communautaires*, Dalloz, Parijs, 2003; Ritleng, D., „Pour une systématique des contentieux au profit d’une protection juridictionnelle effective”, *Mélanges en hommage à Guy Isaac: 50 ans de droit communautaire*, PU Toulouse, 2004, blz. 735, en Lenaerts, K., „La systématique des voies de recours dans l’ordre juridique de l’Union européenne”, *Mélanges en hommage à Georges Vandensanden*, Bruylant, Brussel, 2008, blz. 257.

23 — Zie dienaangaande de thesis van Berrod, F., op. cit., nr. 388, blz. 356, en nr. 392, blz. 359. Deze auteur vat de dialectische spanning tussen de twee beroepen samen door te verwijzen naar de „wezenseenheid” tussen beide en tegelijk te benadrukken dat het beroep wegens nalaten niettemin „in wezen autonoom” is ten opzichte van het beroep tot nietigverklaring.

a) Rechterlijke toetsing van weigeringsbesluiten van een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie

79. Mijns inziens kan het volgende worden geacht vast te staan. Aangezien het beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 263 VWEU is gericht tegen de onwettige gedraging van de instelling (i), terwijl het beroep wegens nalaten in de zin van artikel 265 VWEU is gericht tegen haar stilzitten (ii), moet de weigering om een handeling te verrichten worden bestreden met een beroep tot nietigverklaring (iii).

i) Het beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 263 VWEU is gericht tegen de onwettige gedraging van de instelling

80. Krachtens artikel 263 VWEU gaat het Hof de wettigheid na van de handelingen van de instellingen, met name van die van de Raad, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft.

81. Een handeling is slechts vatbaar voor een beroep tot nietigverklaring indien aan twee voorwaarden is voldaan.

82. Ten eerste moet een van de instellingen van de Unie materieel een rechtshandeling hebben verricht, dat wil zeggen een „bepaling” hebben vastgesteld.

83. Ten tweede blijkt uit de vaste rechtspraak betreffende beroepen tot nietigverklaring die door lidstaten of instellingen worden ingesteld, dat als voor beroep vatbare handelingen in de zin van artikel 263 VWEU worden aangemerkt „alle door de instellingen vastgestelde bepalingen, ongeacht de vorm, die tot doel hebben dwingende rechtsgevolgen tot stand te brengen”.²⁴ Wanneer het beroep tot nietigverklaring door een natuurlijke of rechtspersoon wordt ingesteld tegen een handeling die tot hem gericht is, moeten de bindende rechtsgevolgen van de handeling de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen.²⁵

84. Het criterium van het dwingende rechtsgevolg is van groot belang wanneer moet worden beoordeeld of een tussentijdse handeling in het kader van een administratieve procedure met meerdere fasen al dan niet voor beroep vatbaar is. Om voor beroep vatbaar te zijn, moet de handeling in beginsel definitief zijn. Volgens de door het Hof gehanteerde uitdrukking moet zij de „definitieve wilsverklaring [van de instelling]”²⁶ vormen, zodat tussentijdse handelingen die dienen ter voorbereiding van het definitieve besluit, zoals die waarbij de instelling haar voorlopig standpunt uit, niet als voor beroep vatbare handelingen kunnen worden beschouwd.²⁷

85. Zo is geoordeeld dat een door de Commissie aan de Raad voorgelegd voorstel voor een verordening niet als een voor beroep vatbare handeling kan worden opgevat, aangezien het slechts een tussentijdse handeling vormt die er uitsluitend toe strekt de vaststelling van een definitieve handeling voor te bereiden zonder het standpunt dat de Raad zal innemen, definitief vast te stellen.²⁸

86. Daarentegen moet een beroep tot nietigverklaring kunnen worden ingesteld tegen een tussentijdse handeling die „autonome rechtsgevolgen sorteert”.²⁹

24 — Zie arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie (C-463/10 P en C-475/10 P, Jurispr. blz. I-9639, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 — Zie beschikking van 14 mei 2012, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Commissie (C-477/11 P, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

26 — Zie arrest van 5 december 1963, Henricot e.a./Hoge Autoriteit (23/63, 24/63 en 52/63, Jurispr. blz. 461, blz. 476).

27 — Zie met name arrest IBM/Commissie, reeds aangehaald (punt 10), en beschikking Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Commissie, reeds aangehaald (punten 55 en 56).

28 — Beschikking Gerecht van 15 mei 1997, Berthu/Commissie (T-175/96, Jurispr. blz. II-811, punten 21 en 22).

29 — Zie beschikking Sepracor Pharmaceuticals (Ireland)/Commissie, reeds aangehaald (punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

87. Ten slotte wil ik preciseren dat tussentijdse maatregelen die geen besluit vormen, weliswaar als zodanig niet vatbaar zijn voor een beroep tot nietigverklaring, maar dat de eventuele gebreken ervan kunnen worden aangevoerd ter ondersteuning van een beroep tegen de definitieve handeling ter voorbereiding waarvan zij zijn genomen.³⁰

ii) Het beroep wegens nalaten in de zin van artikel 265 VWEU is gericht tegen het stilzitten van de instelling

88. Artikel 265 VWEU bepaalt dat ingeval het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Commissie of de Europese Centrale Bank in strijd met de Verdragen nalaat een besluit te nemen, de lidstaten en de overige instellingen van de Unie zich tot het Hof kunnen wenden om deze schending te doen vaststellen.

89. Het beroep wegens nalaten kan eveneens worden ingesteld door iedere natuurlijke of rechtspersoon die bezwaren indient tegen het feit dat een instelling, orgaan of instantie van de Unie heeft nagelaten te zijnen aanzien een andere handeling te verrichten dan het geven van een aanbeveling of een advies.

90. Dit beroep is slechts ontvankelijk indien de betrokken instelling, het betrokken orgaan of de betrokken instantie vooraf tot handelen is uitgenodigd en indien deze instelling, dit orgaan of deze instantie na twee maanden, te rekenen vanaf de uitnodiging, haar of zijn „standpunt” nog niet heeft „bepaald”.

91. Volgens vaste rechtspraak „is de grondgedachte [van het beroep wegens nalaten] dat bij onwettig nalaten van de [betrokken instelling] het Hof [kan worden verzocht], vast te stellen dat dit nalaten, voor zover de betrokken instelling hieraan nog geen einde heeft gemaakt, in strijd is met het Verdrag”.³¹

92. Vergelijken we deze regel met het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring, dan kunnen we de scheidingslijn trekken tussen de twee rechtsmiddelen die een rechtstreekse wettigheidstoetsing van het gedrag van de instellingen van de Unie beogen. Het beroep tot nietigverklaring is gericht tegen de wilsuiking die de vorm aanneemt van een rechtshandeling met bindende rechtsgevolgen; het beroep wegens nalaten is daarentegen gericht tegen het onwettige verzuim van de instelling. Met andere woorden, de wettigheidstoetsing wordt verricht via het beroep tot nietigverklaring wanneer de betrokken instelling een fout heeft begaan door te handelen, en via het beroep wegens nalaten wanneer zij een fout heeft begaan door niet te handelen.

93. Uit deze summa divisio vloeit het antwoord voort op de vraag welk beroep tegen een weigeringsbesluit dient te worden ingesteld.

30 — Zie arrest IBM/Commissie, reeds aangehaald (punt 12), en arrest Gerecht van 21 juni 2012, Spanje/Commissie (T-264/10 en T-266/10, punt 13).

31 — Zie arrest van 16 februari 1993, ENU/Commissie (C-107/91, Jurispr. blz. I-599, punt 10 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

iii) De weigering om een handeling te verrichten dient via een beroep tot nietigverklaring te worden bestreden

94. Het schijnbaar duidelijke onderscheid tussen het beroep tot nietigverklaring en het beroep wegens nalaten is weliswaar vertroebeld doordat het beroep wegens nalaten in het EGKS-Verdrag inhoudelijk anders is omschreven dan in het EEG-Verdrag³², maar mijns inziens blijkt duidelijk uit het onderzoek van de vraag met welk rechtsmiddel tegen de onwettigheid van een negatief besluit kan worden opgekomen, dat de weigering een handeling is waartegen een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld.

95. De weigering om een besluit te nemen, staat immers gelijk aan een besluit, aangezien zij een wilsuiting vormt, al is deze dan negatief, en een weigeringsbesluit moet aan dezelfde bevoegdheidsregels en vormvoorwaarden voldoen als een positief besluit.

96. De rechtspraak volgt duidelijk deze logica, waarbij beide besluiten worden gelijkgesteld, en er zijn tal van arresten waarbij het beroep tot nietigverklaring van weigeringsbesluiten ontvankelijk wordt verklaard.³³

97. In een obiter dictum in zijn arrest van 27 september 1988, Parlement/Raad³⁴, heeft het Hof evenwel aanvaard dat het Parlement een beroep wegens nalaten instelde tegen het verzuim van de Raad om een ontwerpbegroting voor te leggen, en dienaangaande verklaard dat „[t]egen een weigering tot handelen, hoe uitdrukkelijk die weigering ook moge zijn, [...] op grond van artikel 175 [kan] worden opgekomen voor het Hof, aangezien die weigering geen einde maakt aan het nalaten”.³⁵ Deze formulering, die in de rechtsleer „mysterieus” is genoemd³⁶, is eerder ingegeven door overwegingen die verband houden met de actieve procesbevoegdheid van het Parlement dan door de wil om het beroep wegens nalaten een ruimere draagwijdte te verlenen. In de latere rechtspraak heeft het Hof overigens opnieuw een meer orthodox standpunt ingenomen.³⁷

98. Bovendien maakt de rechtspraak een onderscheid naargelang de geweigerde handeling al dan niet definitieve rechtsgevolgen kan sorteren, om te bepalen of een weigeringsbesluit een voor beroep vatbare handeling vormt. Zo heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat, wanneer het gaat om een negatieve handeling, het besluit moet worden beoordeeld aan de hand van het voorwerp van het

32 — Met name heeft de gelijkschakeling in het EGKS-Verdrag van het stilzwijgen en een impliciet weigeringsbesluit besmettelijke gevolgen gehad in die zin dat elk, zelfs impliciet, weigeringsbesluit met een beroep wegens nalaten wordt aangevochten. Zie over deze vraag Soldatos, P., „L'introuvable recours en carence devant la Cour de justice des Communautés européennes”, *Cahiers de droit européen*, 1969, blz. 316 e.v.

33 — Zie met name arresten van 23 februari 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit (30/59, Jurispr. blz. 3); 15 december 1988, Irish Cement/Commissie (166/86 en 220/86, Jurispr. blz. 6473), over de afwijzing van een klacht tegen de verlening van steun; 9 december 2004, Commissie/Greencore (C-123/03 P, Jurispr. blz. I-11647), over de weigering van de Commissie om verdragingsrente te betalen op het terugbetaalde boetebedrag, en 18 november 2010, NDSHT/Commissie (C-322/09 P, Jurispr. blz. I-11911), over de weigering om een formele onderzoeksprocedure inzake staatssteun in te leiden.

34 — 302/87, Jurispr. blz. 5615.

35 — Punt 17.

36 — Zie Simon, D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Parijs, 2e ed., 1998, nr. 379, blz. 402.

37 — Zie arrest NDSHT/Commissie, reeds aangehaald (punten 44 à 56).

verzoek waarop het een antwoord vormt.³⁸ In deze ietwat sibillijns ogende formulering, waarop enkele variaties bestaan³⁹, komt in feite het volgende standpunt met betrekking tot negatieve besluiten tot uiting. De weigering om een handeling te verrichten is vatbaar voor een beroep tot nietigverklaring wanneer een dergelijk beroep had kunnen worden ingesteld tegen de handeling die de instelling niet heeft willen verrichten. De weigering is dus vatbaar voor beroep indien de geweigerde handeling definitieve rechtsgevolgen kan sorteren. Indien de geweigerde handeling niet dergelijke gevolgen sorteert, kan daarentegen geen beroep tot nietigverklaring bij het Hof worden ingesteld tegen de weigering om haar te verrichten.

99. De weigering om te handelen moet dus worden bestreden via een beroep tot nietigverklaring, ongeacht de vorm waarin zij tot uiting komt.

100. Dit geldt ten eerste voor een uitdrukkelijke weigering. Wanneer de instelling met een uitdrukkelijk weigeringsbesluit antwoordt, kan geen beroep wegens nalaten worden ingesteld, aangezien de verzoekende partij het recht heeft om binnen de door het VWEU gestelde termijn een beroep tot nietigverklaring in te stellen, dat haar de mogelijkheid biedt de onwettigheid van de door de instelling verrichte handeling te doen vaststellen.

101. De uitdrukkelijke weigering kan twee verschillende vormen aannemen.

102. Het kan om te beginnen gaan om een eenvoudige weigering om het gevraagde besluit te nemen.⁴⁰

103. Het kan ook gaan om de vaststelling van een handeling die niet overeenstemt met die waarom verzocht is. In dat geval kan het genomen besluit niet met een beroep wegens nalaten worden bestreden, aangezien dit beroep volgens de in verschillende arresten gegeven uitlegging ziet „op een nalaten door zich te onthouden een besluit te nemen of een standpunt te bepalen, en niet op het verrichten van een andere handeling dan die welke de betrokkenen wensten of noodzakelijk achtten”.⁴¹

38 — Zie arrest van 8 maart 1972, *Nordgetreide/Commissie* (42/71, Jurispr. blz. 105, punt 5), dat betrekking had op de weigering van de Commissie om de lijst van producten waarop het mechanisme van de compenserende bedragen kon worden toegepast, te wijzigen. Zie in dezelfde zin arrest van 24 november 1992, *Buckl e.a./Commissie* (C-15/91 en C-108/91, Jurispr. blz. I-6061, punt 22), dat betrekking had op de weigering van de Commissie om een heffing op de invoer van bepaalde landbouwproducten opnieuw in te stellen. Zie eveneens beschikkingen van 6 april 2006, *GISTI/Commissie* (C-408/05 P, punt 10), en 15 december 2011, *Altner/Commissie* (C-411/11 P, punt 7 en aldaar aangehaalde rechtspraak), betreffende de weigering van de Commissie om een niet-nakomingsprocedure in te stellen. In deze laatste beschikking wordt als reden voor de uitsluiting van het beroep tot nietigverklaring van deze weigering aangevoerd dat geen individuele beroepen kunnen worden ingesteld tegen handelingen waartoe de Commissie zich genoopt kan zien in het kader van de niet-nakomingsprocedure van artikel 258 VWEU, aangezien deze handelingen zijn gericht tot de lidstaten en niet tot individuele adressaten. Ter uitsluiting van een dergelijk beroep worden over het algemeen nog twee andere verklaringen aangevoerd, namelijk het feit dat de met redenen omklede adviezen van de Commissie geen bindende rechtsgevolgen hebben en de discretionaire bevoegdheid waarover de Commissie beschikt, zowel om het bestaan van de niet-nakoming te evalueren als om de niet-nakomingsprocedure in te leiden. Deze laatste verklaring lijkt mij te berusten op een verwarring tussen de voorwaarden waaronder het beroep ontvankelijk is en de voorwaarden waaronder het gegrond is. Het feit dat de betrokken instelling over een discretionaire bevoegdheid beschikt kan immers niet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring (in geval van uitdrukkelijke verwerping van een verzoek tot inleiding van een niet-nakomingsprocedure) of wegens nalaten (indien de instelling geen standpunt inneemt nadat zij is aangemaand om een niet-nakomingsprocedure in te leiden), maar maakt dit ongegrond, aangezien deze bevoegdheid in de weg staat aan de vaststelling dat de handeling of het verzuim van de instelling onwettig is.

39 — In het reeds aangehaalde arrest *Buckl e.a./Commissie* is sprake van een beoordeling naargelang van de „aard” van het verzoek, terwijl in het reeds aangehaalde arrest *Nordgetreide/Commissie* het „voorwerp” ervan wordt geanalyseerd.

40 — Zie met name arrest van 10 december 2002, *Commissie/Camar en Tico* (C-312/00 P, Jurispr. blz. I-11355), betreffende een beroep tot nietigverklaring dat was gericht tegen de weigering van de Commissie om krachtens artikel 16, lid 3, van verordening (EEG) nr. 404/93 van de Raad van 13 februari 1993 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector bananen (PB L 47, blz. 1) een verordening vast te stellen om het in artikel 18 van verordening nr. 404/93 bedoelde tariefcontingent aan te passen, teneinde het hoofd te bieden aan de gevolgen van de uitzonderlijke overstromingen van 1997 en 1998 voor de bananenproductie in Somalië.

41 — Zie arrest van 13 juli 1971, *Deutscher Komponistenverband/Commissie* (8/71, Jurispr. blz. 705, punt 2). Deze formulering is in identieke bewoordingen overgenomen in de reeds aangehaalde arresten *Irish Cement/Commissie* (punt 17), *Buckl e.a./Commissie* (punt 17) en *ENU/Commissie* (punt 10). Zie eveneens beschikking *Gerecht van 17 november 2010, Victoria Sánchez/Parlement en Commissie* (T-61/10, punt 38).

104. Het Hof heeft zelfs in een arrest van 23 januari 1992, Commissie/Raad⁴², dat is gewezen op een beroep tot nietigverklaring dat de Commissie had ingesteld tegen een verordening van de Raad tot rectificatie van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Gemeenschappen en houdende wijziging van de aanpassingscoëfficiënten die van toepassing waren op deze bezoldigingen en pensioenen, geoordeeld dat de vaststelling van een handeling waarbij een voorstel van de Commissie op onwettige wijze niet wordt geïntegreerd, via een beroep tot nietigverklaring kon worden betwist. In de zaak die tot dat arrest heeft geleid, heeft het Hof vastgesteld dat het voorstel van de Commissie met name betrekking had op de invoering van een specifieke aanpassingscoëfficiënt voor München (Duitsland) en dat de verordening die de Raad op basis van dat voorstel had vastgesteld, geen bepalingen in die zin bevatte. Daaruit heeft het Hof afgeleid dat de Commissie gerechtigd was om een beroep tot nietigverklaring van die verordening in te stellen, aangezien zij van mening was dat de Raad door dat verzuim een door het EEG-Verdrag opgelegde verplichting had geschonden.⁴³ Wanneer een instelling heeft gehandeld, maar daarbij een deel van de voorgestelde maatregel niet heeft genomen, kan de hieruit voortvloeiende onwettigheid volgens deze uitspraak dus worden bestraft via een beroep tot nietigverklaring.⁴⁴

105. Dit geldt ten tweede ook voor een impliciet weigeringsbesluit, met deze fundamentele nuance dat een impliciet besluit slechts uit het stilzwijgen of het stilzitten van een instelling kan voortvloeien indien een bepaling van Unierecht uitdrukkelijk in deze mogelijkheid voorziet. Uit vaste rechtspraak blijkt immers dat „[z]onder [...] uitdrukkelijke bepalingen, waarbij een termijn wordt gesteld na afloop waarvan een stilzwijgend besluit wordt geacht te zijn genomen en de inhoud van dat besluit wordt vastgesteld, [...] het niet-handelen van een instelling [...] niet [kan] worden gelijkgesteld met een besluit, omdat anders het door het Verdrag ingestelde stelsel van rechtsbescherming op losse schroeven zou worden gezet”.⁴⁵ Evenwel kan „in bepaalde specifieke omstandigheden [...] het stilzwijgen of het stilzitten van een instelling bij wijze van uitzondering als een impliciete weigeringsbeschikking [...] worden beschouwd”.⁴⁶

106. Tot zover in het kort de leidende beginselen inzake beroepen tegen negatieve besluiten.

107. Ik wil nog twee dingen preciseren.

108. Ten eerste wil ik erop wijzen dat de omstandigheid dat een besluit uitblijft doordat niet de vereiste meerderheid kan worden bereikt, niet gelijkstaat met een weigering om een besluit te nemen.

42 — C-301/90, Jurispr. blz. I-221.

43 — Punt 14.

44 — Advocaat-generaal Jacobs zet in punt 11 van zijn conclusie in de zaak die tot dat arrest heeft geleid uiteen dat het weliswaar wellicht ongebruikelijk lijkt de nietigverklaring van een verordening te verordenen voor zover deze niet voorziet in een bepaalde regeling, maar dat de vraag „of een verordening nu onwettig is doordat zij een bijzondere bepaling bevat of doordat zij deze niet bevat”, in wezen dezelfde is. Deze uitleg kan mij niet helemaal overtuigen. In een geval als dit houdt de onwettigheid geen verband met de vastgestelde verordening, die niet op zich onwettig is, maar vloeit zij voort uit het verzuim om een besluit te nemen. Voorts lijken de vaststelling van een andere bepaling dan die waarom is verzocht en het verzuim om een bepaling vast te stellen mij twee verschillende zaken. Indien beide worden gelijkgesteld, komt dat erop neer dat het gedeeltelijke verzuim om een besluit te nemen over een verzoek als een impliciete weigering wordt beschouwd, wat mijns inziens niet kan om de in punt 105 van de onderhavige conclusie aangevoerde reden.

45 — Zie beschikking van 13 december 2000, Sodima/Commissie (C-44/00 P, Jurispr. blz. I-11231, punt 24). Zie eveneens arrest Commissie/Greencore, reeds aangehaald (punt 45), en beschikkingen Gerecht van 24 maart 2011, Internationaler Hilfsfonds/Commissie (T-36/10, Jurispr. blz. II-1403, punt 38), en 13 november 2012, ClientEarth e.a./Commissie (T-278/11, punt 32). Deze twee beschikkingen bevatten een goed voorbeeld van een bepaling die het uitblijven van een antwoord van een instelling binnen de gestelde termijn gelijkstelt met een negatief antwoord. Het gaat om artikel 8, lid 3, van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB L 145, blz. 43), dat bepaalt dat het uitblijven van een antwoord van de instelling binnen de voorgeschreven termijn op een confirmatief verzoek tot verlening van toegang tot een document „geldt als een afwijzend antwoord”. Dit soort bepalingen is evenwel nog steeds vooral te vinden in het ambtenarenrecht, ook al worden ze ook op andere gebieden gebruikt. Zie voor diverse voorbeelden Mariatte, F., en Muñoz, R., *Contentieux de l'Union européenne / 2 – Carence – Responsabilité*, Lamy Axe droit, Parijs, 2011, blz. 29.

46 — Arrest Commissie/Greencore, reeds aangehaald (punt 45). Ik ken geen uitspraken van het Hof of het Gerecht waarin deze uitzondering wordt toegepast op basis van de vaststelling dat sprake is van uitzonderlijke omstandigheden.

109. Het arrest van 13 juli 2004, Commissie/Raad⁴⁷, dat is gewezen in een zaak die betrekking had op de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact, verduidelijkt dit onderscheid. De Commissie had een beroep ingesteld tot nietigverklaring van „de niet-vaststelling” door de Raad van de formele instrumenten die waren vervat in de aanbevelingen die de Commissie krachtens artikel 104, leden 8 en 9, EG⁴⁸ had geformuleerd om de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek te dwingen om hun overheidstekort terug te dringen. Het Hof was van oordeel dat het beroep niet-ontvankelijk was aangezien het gelaakte feit dat geen besluit was genomen hieruit voortvloeide dat de voor de vaststelling van dat besluit vereiste meerderheid niet was bereikt. Het Hof heeft bovendien opgemerkt dat geen enkele bepaling van gemeenschapsrecht een termijn stelde bij het verstrijken waarvan een stilzwijgend besluit werd geacht te zijn genomen, en de inhoud van dat besluit omschreef.⁴⁹

110. Ik voeg hieraan toe dat het arrest van 30 september 2003, Eurocoton e.a./Raad⁵⁰, waarin het Hof heeft geoordeeld dat de afwijzing door de Raad van een voorstel voor een verordening tot instelling van definitieve antidumpingrechten een voor beroep vatbare handeling was, niet tot staving van het tegendeel kan worden aangevoerd. Dit arrest, dat rekening houdt met de specifieke kenmerken van de antidumpingprocedure, kan weliswaar verwarring zaaien doordat het Hof te kennen geeft dat de loutere stemming een „standpuntbepaling” vormt, ook al is de voor de vaststelling van de verordening vereiste meerderheid niet bereikt⁵¹, maar dit arrest lijkt mij voornamelijk te kunnen worden verklaard door het feit dat in die procedure een termijn geldt waarna de Raad het voorstel van de Commissie niet meer kan goedkeuren, zodat de niet-goedkeuring van het voorstel binnen de gestelde termijn als een stilzwijgende afwijzing kon worden beschouwd.⁵²

111. Ten tweede blijkt uit vaste rechtspraak inzake de ontvankelijkheid van beroepen tot nietigverklaring dat voor de kwalificatie van de bestreden handelingen moet worden gekeken naar de wezenlijke inhoud van deze handelingen zelf, alsook naar de bedoeling van de auteurs ervan, zoals de Commissie en de Raad eensgezind hebben vastgesteld.⁵³

112. Aan de hand van de hierboven in herinnering gebrachte beginselen zal ik vaststellen welk rechtsmiddel tegen het gedrag van de Raad dient te worden aangewend, waarbij ik zal onderzoeken of dit gedrag al dan niet een voor beroep vatbaar besluit is.

b) Beoordeling van het gedrag van de Raad

113. Vormt het litigieuze „besluit”, waarbij de Raad heeft besloten om het voorstel voor een verordening niet goed te keuren en dat op artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut is gebaseerd, een handeling die met een beroep tot nietigverklaring kan worden bestreden?

114. Deze vraag moet mijns inziens ongetwijfeld bevestigend worden beantwoord.

115. Ik merk om te beginnen op dat de Raad zijn eigen besluit verdraait door te verklaren dat hij niet heeft gehandeld naar aanleiding van het voorstel voor een verordening, dat hij naar eigen zeggen niet heeft gewijzigd en evenmin definitief heeft verworpen, maar dat hij enkel de redenen heeft uiteengezet waarom hij dit voorstel niet kon goedkeuren. Het litigieuze besluit bevat niet enkel een toelichting, maar ook een dispositief, volgens hetwelk de Raad „besluit het voorstel van de Commissie niet aan te nemen”.

47 — C-27/04, Jurispr. blz. I-6649.

48 — Artikel 126, leden 8 en 9, VWEU.

49 — Punt 32 van dat arrest.

50 — C-76/01 P, Jurispr. blz. I-10091.

51 — Punten 58 en 59.

52 — Punt 64.

53 — Arrest van 17 juli 2008, Athinaiki Techniki/Commissie (C-521/06 P, Jurispr. blz. I-5829, punt 42).

116. De door de Raad verrichte handeling vormt dus wel degelijk een besluit.

117. Deze handeling is bovendien definitief, aangezien zij een einde maakt aan de procedure om de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie, alsmede de aanpassingscoëfficiënten die van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen, volgens de „normale” methode aan te passen voor het jaar 2011, waarbij dient te worden gepreciseerd dat artikel 3, lid 1, van bijlage XI bij het Statuut bepaalt dat de verordening van de Raad „voor het einde van elk jaar” moet worden vastgesteld. Dienaangaande zij opgemerkt dat het argument van de Raad dat het gaat om een voorlopig antwoord, volledig in tegenspraak is met zowel de gronden van het litigieuze besluit als het standpunt dat deze instelling in de onderhavige procedure verdedigt. Zoals blijkt uit punt 14 van de considerans van het litigieuze besluit, was de Raad van mening dat enkel de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut kon worden gevolgd om rekening te houden met de economische crisis. In de geest van de Raad is er dus geenszins sprake van een eventuele hervatting van de procedure, met name voor het geval dat de Commissie hem ervan zou kunnen overtuigen dat de uitzonderingsclausule niet kan worden toegepast. De Raad heeft dus duidelijk zijn wil geuit om de „normale” methode van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut definitief terzijde te schuiven en in plaats daarvan de specifieke procedure te volgen waarin artikel 10 van deze bijlage voorziet in geval van een ernstige economische crisis.

118. Het argument van de Bondsrepubliek Duitsland dat het litigieuze besluit een loutere tussenfase vormt in de procedure die de Commissie heeft opgestart om de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen vast te stellen, lijkt mij te berusten op een verwarring tussen de twee soorten procedure, die elkaar uitsluiten, zoals het Koninkrijk der Nederlanden terecht opmerkt.

119. Aangezien de Raad een argument ontleent aan de bewoordingen waarin het litigieuze besluit is opgesteld, wil ik hieraan toevoegen dat het voorgestelde onderscheid tussen een besluit „om niet goed te keuren” en een besluit „om te verwerpen” mij eerder spitsvondig lijkt te zijn dan wel doordacht. Het is niet zo dat de Raad geen standpunt heeft ingenomen over het voorstel voor een verordening, doordat hij bijvoorbeeld niet de vereiste meerderheid heeft behaald. Hij heeft een besluit genomen waarbij het voorstel voor een verordening zonder meer is afgewezen.

120. Bovendien zij opgemerkt dat de Raad heeft geweigerd om een verordening vast te stellen die, indien zij was vastgesteld, vanzelfsprekend bindende rechtsgevolgen zou hebben gehad voor zowel de instellingen van de Unie als de ambtenaren en de andere personeelsleden, die sinds 1 juli 2011 verstoken zijn van de verhoging waarop zij recht zouden hebben indien de Raad het voorstel voor een verordening had goedgekeurd.

121. Ten slotte berust het argument van de Commissie dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de twee onderdelen van het voorstel voor een verordening, waarbij de weigering tot aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten bij gebreke van motivering moet worden opgevat als een onwettig verzuim om te handelen, mijns inziens op een verwarring tussen het ontbreken van een motivering van een besluit en het ontbreken van een besluit.

122. Gelet op bovenstaande overwegingen moet het beroep tot nietigverklaring ontvankelijk worden verklaard, terwijl het beroep wegens nalaten niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

B – *Gegrontheid van het beroep in zaak C-63/12*

1. Opmerkingen van de partijen en van de interveniënten

a) Voorafgaande opmerkingen

123. Het beroep tot nietigverklaring van de Commissie (zaak C-63/12) en het beroep van de Raad (zaak C-66/12) hebben niet hetzelfde voorwerp, aangezien het eerste beroep is gericht tegen het litigieuze besluit, terwijl met het tweede beroep twee van de drie voorbereidende handelingen van de Commissie worden aangevochten.⁵⁴

124. Niettemin staat vast, en wordt door de partijen niet betwist, dat de kritiek die de Raad in het kader van het door hem ingestelde beroep heeft geformuleerd, volkomen overeenstemt met de middelen die deze instelling ten gronde heeft aangevoerd om zich te verdedigen tegen het door de Commissie ingestelde beroep tot nietigverklaring.

125. Zoals de Raad in zijn verweerschrift in zaak C-63/12 heeft vermeld, draait het in de twee zaken inhoudelijk om de vraag of de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule al dan niet waren vervuld. Voorts wordt in de verzoekschriften en de memories die de partijen in de zaak hebben ingediend, vaak verwezen naar de argumenten die in zaak C-66/12 zijn ontwikkeld.

126. Deze presentatie van de middelen, waarbij gedeeltelijk naar bijgevoegde stukken wordt verwezen, lijkt mij geen afbreuk te doen aan de ontvankelijkheid ervan, maar maakt het mijns inziens wel mogelijk en zelfs noodzakelijk om al deze argumenten samen te onderzoeken.

127. Bij de hiernavolgende uiteenzetting zal ik dan ook bij het onderzoek naar de gegrondheid van het beroep in zaak C-63/12 eveneens rekening houden met de argumenten die de partijen in het kader van het beroep in zaak C-66/12 hebben aangevoerd.

b) Argumenten aan de zijde van verzoekster

i) De Commissie

128. De Commissie verwijt de Raad dat hij heeft geweigerd om enerzijds de bezoldigingen en de pensioenen en anderzijds de aanpassingscoëfficiënten aan te passen.

– Weigering tot aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen

129. Primair voert de Commissie een middel aan dat twee onderdelen bevat: de Raad heeft, ten eerste, zijn bevoegdheid misbruikt en, ten tweede, de grenzen van zijn bevoegdheid overschreden.⁵⁵

130. Zij stelt in het eerste onderdeel van dit middel, dat gebaseerd is op schending van de artikelen 3 en 10 van bijlage XI bij het Statuut, dat de Raad zijn bevoegdheid heeft misbruikt en het beginsel van het institutionele evenwicht heeft geschonden door vast te stellen dat de voorwaarden van artikel 10 van deze bijlage waren vervuld, en dus te weigeren om het voorstel tot aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen goed te keuren, hoewel de Commissie hem geen voorstel op basis van dat artikel had voorgelegd en de uitzonderlijke maatregel waarin deze bepaling voorziet, door het Parlement en de Raad gezamenlijk moet worden genomen.

⁵⁴ — De mededeling en het voorstel voor een verordening.

⁵⁵ — Zie de titel van het primaire middel, tussen punt 38 en punt 39 van het verzoekschrift van de Commissie.

131. De Commissie voegt hier in het tweede onderdeel van dit middel aan toe dat de Raad, die niet over enige beoordelingsmarge beschikte, artikel 65 van het Statuut heeft geschonden door te weigeren het voorstel voor een verordening goed te keuren, en dat hij het geschil voor het Hof kon brengen en in voorkomend geval om voorlopige maatregelen kon verzoeken, indien hij van oordeel was dat de Commissie ten onrechte geen voorstel op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut had ingediend. Bovendien heeft de Raad het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* geschonden door van het voorstel voor een verordening af te wijken.

132. Subsidiair betoogt de Commissie dat de Raad blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule niet in acht te nemen. Volgens haar is het litigieuze besluit „ontoereikend en onjuist” gemotiveerd, aangezien niet is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule.

133. De Commissie wijst erop dat zij volgens vaste rechtspraak een ruime beoordelingsbevoegdheid heeft op gebieden waarop ingewikkelde economische of sociale beoordelingen moeten worden verricht⁵⁶, en zet in dit verband uiteen dat zij vijftien economische indicatoren heeft gebruikt die algemeen aanvaard zijn, met name door de lidstaten zelf, en dat het gerechtvaardigd was om haar beoordeling te baseren op de periode tussen 1 juli 2010 en begin november 2011, aangezien een plotselinge verslechtering van de toestand noodzakelijkerwijs over een vrij korte periode dient te worden vastgesteld.

134. Zij voegt hieraan toe dat de toepassing van de methode ertoe leidt dat het door bepaalde nationale ambtenaren geleden koopkrachtverlies in de bezoldigingen van de ambtenaren van de Unie wordt verrekend, en is van mening dat zij de door de Raad aangevoerde verslechtering van de overheidsfinanciën heeft onderzocht. Deze verslechtering kon niet als „plotseling” worden aangemerkt, aangezien zij was ontstaan in een periode vóór de duidelijke achteruitgang van de economische activiteit in de jaren 2008 en 2009.

135. Voorts betoogt de Commissie dat zij de neerwaartse herziening van de groeivoorzichten, die in de besluiten van de lidstaten inzake de bezoldigingen van nationale ambtenaren tot uiting kwam, in haar overwegingen heeft betrokken en dat zij de kredietcrisis, die minstens sinds 2008 bestaat, als zij al niet in 2007 is ontstaan, heeft geanalyseerd. Wat de prijsdaling van de activa betreft, is zij van mening dat de Raad had moeten uitleggen waarom dit element, dat deel uitmaakt van de normale economische cyclus en uiterst volatiel is, relevant is. Volgens haar vormen de fluctuaties in de werkloosheidsgraad in 2011 evenmin het bewijs van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand.

– Weigering tot aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten

136. Volgens de Commissie verschilt de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten van die van de bezoldigingen, aangezien deze laatste aanpassing, die wordt doorgevoerd op basis van artikel 65 van het Statuut, betrekking heeft op de aanpassing van het algemene bezoldigingsniveau ten opzichte van Brussel (België) („variatie in de tijd”), terwijl eerstgenoemde aanpassing, die wordt doorgevoerd op basis van artikel 64 bij het Statuut, ertoe strekt, de wezenlijke gelijke behandeling tussen ambtenaren en gepensioneerden te handhaven, ongeacht hun standplaats of woonplaats in de Unie („variatie in de ruimte”).

56 — De Commissie verwijst op het gebied van staatssteun naar de arresten van 29 oktober 1980, *Roquette Frères/Raad* (138/79, Jurispr. blz. 3333, punt 25); 17 november 1987, *British American Tobacco en Reynolds Industries/Commissie* (142/84 en 156/84, Jurispr. blz. 4487, punt 62); 10 maart 1992, *Ricoh/Raad* (C-174/87, Jurispr. blz. I-1335, punt 68), en 15 juni 1993, *Matra/Commissie* (C-225/91, Jurispr. blz. I-3203, punt 25), en op het gebied van dumping naar het arrest van het Gerecht van 28 oktober 1999, *EFMA/Raad* (T-210/95, Jurispr. blz. II-3291, punt 57).

137. De Commissie verwijt de Raad dat hij, door te weigeren de aanpassingscoëfficiënten aan te passen, andermaal de artikelen 1 en 3 van bijlage XI bij het Statuut heeft geschonden, alsook artikel 64 van het Statuut, en dat hij zijn besluit niet heeft gemotiveerd, aangezien de motivering hiervan uitsluitend betrekking heeft op de aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen en artikel 65 van het Statuut als rechtsgrondslag wordt genoemd, zonder vermelding van artikel 64.

ii) Het Parlement

138. Het Parlement sluit zich aan bij de analyse van de Commissie. Het is met name van mening dat de Raad zijn bevoegdheden als medewetgever heeft geschonden, aangezien hij bij de vaststelling van het litigieuze besluit in werkelijkheid artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut heeft toegepast, terwijl voor de toepassing van de uitzonderingsclausule de gewone wetgevingsprocedure moet worden gevolgd.

139. Het Parlement wijst erop dat een bevoegdheidsoverschrijding zoals die welke de Raad heeft begaan, nefaste gevolgen heeft voor het institutionele evenwicht. Door af te wijken van de in het Statuut vastgestelde „normale” methode, heeft de Raad afstand genomen van de politieke keuze die bij de vaststelling van dit Statuut is gemaakt. Onder verwijzing naar artikel 13 VEU, krachtens hetwelk elke instelling haar bevoegdheden met inachtneming van die van de andere instellingen moet uitoefenen, stelt het Parlement dat de Raad, indien hij om politieke redenen in verband met de financiële crisis de methode had willen wijzigen, de gewone wetgevingsprocedure had moeten volgen, waarbij de politieke keuze door de twee medewetgevers wordt gemaakt op basis van het voorstel van de Commissie en na raadpleging van de andere betrokken instellingen.

c) Argumenten aan de zijde van verweerder

i) De Raad

– Weigering tot aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen

140. De Raad betwist om de beginnen de middelen volgens welke hij zijn bevoegdheid heeft misbruikt en de grenzen ervan heeft overschreden.

141. De Raad is in de eerste plaats van mening dat het besluit dat hij heeft genomen, niet is gebaseerd op artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, maar zijn standpunt over de toepassing van de „normale methode” weerspiegelt.

142. De Raad betoogt dat de Commissie niet bij uitsluiting bevoegd is om een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand vast te stellen, maar dat hij, samen met het Parlement, dienaangaande over een eigen beoordelingsbevoegdheid beschikt. Indien hij bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid tot de conclusie komt dat de voorwaarden voor toepassing van dit artikel zijn vervuld of, in de veronderstelling dat hij niet een dergelijke beoordelingsbevoegdheid heeft, indien hij van mening is dat de analyse van de Commissie op een kennelijke beoordelingsfout berust, heeft hij geen andere keus dan de voorgestelde aanpassing niet goed te keuren en tegelijkertijd een beroep in te stellen om te doen vaststellen dat de conclusie van de Commissie rechtens ongegrond is. Na de weigering van de Commissie om een voorstel in te dienen op basis van de uitzonderingsclausule, heeft hij op transparante en coherente wijze besloten om het voorstel voor een verordening niet goed te keuren, en tegelijkertijd besloten om de zaak voor het Hof te brengen om te laten toetsen of de weigering van de Commissie om de uitzonderingsclausule toe te passen gegrond was. Volgens de Raad zou de stelling van de Commissie hem dwingen om een verordening vast te stellen op basis van de „normale” methode, die hij evenwel onwettig acht, en dus tegen zijn standpunt in te handelen.

143. De Raad betoogt in de tweede plaats dat de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut drie verschillende fasen omvat, namelijk, om te beginnen, de evaluatie van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie op basis van de door de Commissie verstrekte objectieve gegevens en in voorkomend geval de vaststelling van een ernstige en plotselinge verslechtering van deze toestand, waarbij de Raad en het Parlement over een eigen beoordelingsbevoegdheid beschikken; vervolgens, de indiening van voorstellen op initiatief van de Commissie, die evenwel een gebonden bevoegdheid uitoefent wanneer de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule zijn vervuld, en, ten slotte, de vaststelling van de door de Commissie voorgestelde maatregelen door het Parlement en de Raad.

144. De Raad betoogt dat het litigieuze besluit zich duidelijk in de eerste fase van de procedure situeert en dat hij bij ontbreken van een voorstel van de Commissie niet op basis van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut kon handelen. Om de transparantie te verzekeren en zijn positie veilig te stellen in afwachting van een arrest van het Hof waarbij uitspraak zou worden gedaan over de vraag of de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule al dan niet waren vervuld, heeft de Raad zich ertoe beperkt de redenen uiteen te zetten waarom hij van mening was dat hij het voorstel voor een verordening niet kon goedkeuren.

145. Voorts zet de Raad de redenen uiteen waarom het subsidiair door de Commissie aangevoerde middel dat de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule niet in acht zijn genomen, hem ongegrond lijkt.

146. De Raad betoogt dat, zo de Commissie al over een ruime beoordelingsmarge beschikt bij de analyse van de sociaaleconomische toestand in de Unie en van een eventuele ernstige en plotselinge verslechtering daarvan, hij over dezelfde beoordelingsbevoegdheid beschikt.

147. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof betreffende het uit artikel 296 VWEU voortvloeiende motiveringsvereiste⁵⁷ betoogt de Raad dat het litigieuze besluit geen rechtshandeling is. Voor het geval dat het besluit toch zou worden geacht rechtsgevolgen te sorteren, merkt hij op dat de considerans ervan zestien punten omvat die de mogelijkheid bieden de gronden te kennen die het standpunt van deze instelling rechtvaardigen, zodat de Raad geen ontoereikende motivering kan worden verweten.

148. Voorts stelt de Raad dat hem niet kan worden verweten dat dit besluit kennelijk onjuist is gemotiveerd. Hij is het weliswaar met de Commissie eens over de algemene beginselen die in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling of de voorwaarden voor toepassing van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut zijn vervuld, maar is van mening dat de Commissie de betrokken criteria verkeerd heeft toegepast en de feiten verkeerd heeft gekwalificeerd, door de verkeerde conclusies te trekken uit de gegevens die zij in aanmerking heeft genomen.

149. Zonder te betwisten dat een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand over een vrij korte periode dient te worden vastgesteld, betoogt de Raad om te beginnen dat het referentietijdvak niet het tijdvak hoeft te zijn waarop de „normale” methode van toepassing is.

150. Ten eerste gaat een dergelijke beperking voorbij aan de economische realiteit en leidt zij tot zodanige resultaten dat de uitzonderingsclausule de facto haar nuttig effect verliest, aangezien een crisis zich meestal over twee referentietijdvakken uitstrekt. In dit verband bekritiseert de Raad de benadering van de Commissie omdat deze tot gevolg heeft dat één enkele gebeurtenis, dat wil zeggen een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische situatie in de Unie op kunstmatige wijze in meerdere „minicrisissen” wordt opgesplitst. Indien bijvoorbeeld een crisis die acht maanden duurt, zich voor het eerst zou openbaren in de maand maart van het jaar *n*, dat wil

57 — De Raad verwijst bij wijze van voorbeeld naar het arrest van 10 juli 2008, Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, Jurispr. blz. I-4951).

zeggen vier maanden na het einde van de referentieperiode, zou de Commissie voor de jaarlijkse aanpassing voor de periode van 1 juli van het jaar n tot 30 juni van het jaar $n + 1$ uitsluitend de laatste vier maanden van de crisis in aanmerking nemen, waarvan de weerslag op de sociaaleconomische gegevens dus zou worden afgezwakt door het feit dat van het jaargemiddelde wordt uitgegaan.

151. Volgens de Raad maakt de benadering van de Commissie het dus uiterst moeilijk, of zelfs onmogelijk, om de uitzonderingsclausule toe te passen, en gaat zij voorbij aan het doel van deze clausule, een snelle reactie in een crisissituatie mogelijk te maken. Deze clausule kan dus niet alleen aan het einde van het jaar worden toegepast in plaats van de „normale” methode voor de jaarlijkse aanpassing, maar ook tijdens het jaar, wanneer zich een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand voordoet.

152. Ten tweede mag de vraag of de bezoldigingen van de ambtenaren in geval van een ernstige en plotselinge crisis onvoldoende snel zouden worden aangepast, niet in abstracto worden beoordeeld, maar moet hierbij rekening worden gehouden met de concrete omstandigheden van de zaak en de noodzaak om snel te reageren, zonder dat hoeft te worden gewacht tot het ogenblik waarop de door de lidstaten genomen bezuinigingsmaatregelen de bezoldigingen van hun ambtenaren beïnvloeden, waardoor er een vertraagd effect zou zijn op de bezoldigingen van de ambtenaren van de Unie.

153. Ten derde gaat de benadering van de Commissie voorbij aan het feit dat de tellers na het einde van een crisis niet eenvoudigweg op nul worden gezet, aangezien er tijd nodig is om de openbare financiën en de kapitaalreserves van de ondernemingen te versterken.

154. De Raad komt tot de conclusie dat de omstandigheid dat de Commissie onvoldoende rekening heeft gehouden met de feiten die zich vóór het begin van het referentietijdvak hebben voorgedaan en een grote weerslag hebben gehad op de sociaaleconomische situatie in de periode tussen 1 juli 2010 en begin november 2011, en dat zij de criteria voor toepassing van de uitzonderingsclausule onjuist en strikt heeft geïnterpreteerd, haar conclusies aanzienlijk heeft vertekend, zoals in punt 7 van het litigieuze besluit is vastgesteld.

155. De Raad betoogt voorts dat de creativiteit van de lidstaten op het gebied van budgettaire bezuinigings- en saneringsmaatregelen niet in de door de Commissie gebruikte indicatoren wordt weerspiegeld. Zij heeft geen informatie over deze maatregelen gevraagd en heeft slechts rekening gehouden met de vermindering van de koopkracht van de nationale ambtenaren in de acht referentielidstaten, die is verrekend in het resultaat van de „normale” methode, hoewel deze sterk gesimplificeerde indicator niet representatief is voor de sociaaleconomische situatie in de hele Unie en voor de budgettaire bezuinigingsmaatregelen die de ambtenaren in vele lidstaten treffen.

156. De Raad merkt dienaangaande op dat eind 2011 slechts vier lidstaten niet aan de buitensporigtekortprocedure waren onderworpen en dat de groei van de overheidsschuld in de Unie, die reeds zeer groot was na de crisisjaren 2008 en 2009, opnieuw is versneld na de economische terugval in de tweede helft van 2011.

157. Als voorbeeld van de budgettaire saneringsmaatregelen die de regeringen van de lidstaten hebben getroffen, haalt de Raad aan dat de Spaanse regering, na in april 2011 een stabiliteitsprogramma te hebben vastgesteld dat voorzag in een budgettaire inspanning van meer dan 1,5 % van het bbp tot in 2013, op 30 december 2011 aanvullende spoedmaatregelen heeft genomen. Hij voegt hieraan toe dat de Italiaanse regering midden augustus 2011 aanvullende maatregelen voor een totaal nettobedrag van 59,8 miljard EUR of ongeveer 3,5 % van het bbp heeft uitgevoerd, alvorens een nieuwe reeks maatregelen te nemen ten belope van 1,3 % van het bbp, teneinde in 2013 een budgettair evenwicht te bereiken.

158. De Raad verwijst daarenboven naar de beschrijving van de budgettaire saneringsmaatregelen in de najaarsprognose van het directoraat-generaal (DG) Economische en financiële zaken van de Commissie van 2011, en verbaast zich erover dat deze instelling in een dergelijke context deze maatregelen niet in aanmerking heeft genomen, hoewel zij een betrouwbare aanwijzing vormden dat sprake was van een ernstige en plotselinge sociaaleconomische crisis.

159. Volgens de Raad heeft de Commissie voorts geen rekening gehouden met de evolutie van de koopkracht van de ambtenaren in de lidstaten die geen deel uitmaken van de steekproef van de acht lidstaten die zijn genoemd in artikel 1, lid 4, van bijlage XI bij het Statuut, hoewel dit een belangrijk gegeven was.⁵⁸

160. Verder is de Raad van mening dat de Commissie voorbij is gegaan aan een groot aantal andere saneringsmaatregelen van de lidstaten die hun nationale openbare diensten troffen, alsook aan de maatregelen die op het niveau van de Unie zijn getroffen, zoals het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM), de hervorming van het stabiliteits- en groeipact, het verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire Unie of de twee voorstellen van de Commissie van 23 november 2011⁵⁹ tot invoering van een systeem op het niveau van de Unie ter versterking van het budgettaire toezicht in de lidstaten van de eurozone.

161. Volgens de Raad is de Commissie volledig voorbijgegaan aan het feit dat de crisis, die aanvankelijk slechts bepaalde lidstaten trof, is uitgegroeid tot een ernstige vertrouwenscrisis in de hele Unie, in het bijzonder in de lidstaten van de eurozone, en dat de zeer hoge overheidsschulden in de lidstaten deze crisis nog verzwaren. De Raad ziet dus niet in hoe de Commissie ondanks de sterke vermindering van de economische groei, waarop zij zelf heeft gewezen, tot de conclusie kan komen dat de sociaaleconomische omstandigheden niet als „buitengewoon” kunnen worden gekwalificeerd.

162. De Raad verwijt de Commissie eveneens dat zij de kredietcrisis veel te simpel heeft voorgesteld, dat zij geen rekening heeft gehouden met de prijsdaling van de activa en onvoldoende rekening heeft gehouden met de situatie op de arbeidsmarkt, die door een hoge werkloosheid wordt gekenmerkt.

163. Meer algemeen verwijt hij de Commissie dat zij heeft beslist dat een element van de analyse dat reeds in de resultaten van de „normale” methode was verrekend, niet in aanmerking kon worden genomen voor de toepassing van de uitzonderingsclausule, hoewel een onderscheid moet worden gemaakt tussen twee fasen in de beoordeling van de sociaaleconomische situatie. Eerst moet de situatie worden onderzocht op basis van alle relevante factoren en pas daarna, wanneer een ernstige en plotselinge verslechtering van de situatie wordt vastgesteld, moet worden onderzocht of deze verslechtering bij toepassing van de „normale” methode voldoende snel in de aanpassing van de bezoldigingen wordt verrekend. Volgens de Raad is het beeld van de sociaaleconomische situatie binnen de Unie noodzakelijkerwijs onvolledig of vertekend indien van in het begin bepaalde relevante factoren terzijde worden geschoven.

164. De Commissie antwoordt hierop dat de uitzonderingsclausule slechts dient te worden gebruikt indien zich extreme ontwikkelingen voordoen binnen de Unie en uitsluitend indien de „normale” methode niet geschikt is om deze ontwikkelingen te meten. Volgens haar worden de gevolgen op middellange termijn van een crisis door deze methode in aanmerking genomen, zodat de toepassing van de uitzonderingsclausule niet gerechtvaardigd is.

58 — De Raad verwijst naar de prognose van het DG Economische en financiële zaken van maart 2011, waarin een daling van de bezoldigingen in 17 van de 19 betrokken lidstaten in het vooruitzicht werd gesteld, en naar het Eurostat-document A65/11/12 van maart 2011 met als titel „Forecast of the trend in purchasing power of national officials to July 2011”.

59 — Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit in het eurogebied [COM(2011) 819 definitief] en voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van het eurogebied [COM(2011) 821 definitief].

165. De Commissie verwijt de Raad eveneens dat hij niet preciseert welk referentietijdvak in aanmerking dient te worden genomen en aan de hand van welke criteria objectieve gegevens kunnen worden verkregen.

– Weigering tot aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten

166. In de eerste plaats is de Raad het weliswaar eens met de Commissie dat de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten een ander doel heeft dan de jaarlijkse vaststelling van de bezoldigingen, maar hij betoogt dat nergens in bijlage XI bij het Statuut is bepaald dat hij vóór het einde van het jaar over deze aanpassing dient te beslissen, en dat de verschillen tussen de sinds 1 juli 2010 toepasselijke aanpassingscoëfficiënten en die welke door de Commissie zijn voorgesteld, algemeen beschouwd binnen een zodanige marge blijven dat de bezoldigingen in grote trekken rationeel overeenstemmen.

167. In de tweede plaats betoogt de Raad dat hij niet verplicht was om zijn besluit te motiveren, aangezien dit geen rechtshandeling is, en dat de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten hoe dan ook een ondergeschikt aspect is en dus geen specifieke motivering behoeft.

ii) De lidstaten

– De Tsjechische Republiek

168. De Tsjechische Republiek sluit zich aan bij de opmerkingen van de Raad. Zij verwijt de Commissie in het bijzonder dat zij de beoordeling van de sociaaleconomische situatie binnen de Unie in de tijd heeft beperkt tot het voor de toepassing van de „normale” methode gebruikte referentietijdvak, dat zij slechts bepaalde indicatoren afzonderlijk in aanmerking heeft genomen, zonder de ontwikkelingen permanent te observeren, en dat zij de door de lidstaten vastgestelde of ter kennis gebrachte budgettaire bezuinigingsmaatregelen onjuist heeft beoordeeld. Volgens deze lidstaat heeft de Commissie, die de „normale” methode heeft toegepast, hoewel deze slechts rekening houdt met de evolutie van de koopkracht van de ambtenaren in acht lidstaten, niet de situatie in de hele Unie in aanmerking genomen. Bovendien spreekt de Commissie zich volgens haar tegen doordat zij weigert om rekening te houden met de situatie in Hongarije, onder het voorwendsel dat deze lidstaat niet behoort tot de lidstaten waarvan de situatie voor de toepassing van de „normale” methode in aanmerking wordt genomen, maar tegelijkertijd geen rekening wil houden met de situatie in het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek en de Italiaanse Republiek, op grond van de overweging dat deze situatie reeds weerspiegeld wordt door de toepassing van de „normale” methode.

– Het Koninkrijk Denemarken

169. Het Koninkrijk Denemarken is van mening dat het reeds aangehaalde arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad, niet uitsluit dat de Raad mee oordeelt over de vraag of al dan niet is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut. Door een voorstel tot aanpassing van de bezoldigingen volgens de „normale” methode in te dienen, hoewel niet was voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van deze methode, is de Commissie haar verplichting tot loyale samenwerking niet nagekomen. Aangezien het Koninkrijk Denemarken het van het grootste belang acht dat in geval van een crisis snel doeltreffende maatregelen worden genomen, omdat anders de situatie er verder op achteruit zou gaan, heeft het gesnoeid in de werkingsuitgaven van de ministeries, de schijven voor de inkomstenbelasting herzien en de bezoldigingen van de ambtenaren bevroren, nadat zijn bbp in de periode van 2008 tot 2011 door de wereldwijde economische crisis met bijna vier procentpunten was gedaald.

– De Bondsrepubliek Duitsland

170. De Bondsrepubliek Duitsland merkt op dat de Commissie geen monopolie heeft op de beoordeling van het bestaan van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische situatie binnen de Unie in de zin van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, en dat de Raad dus niet elk voorstel van de Commissie „blind” hoeft te volgen. Volgens haar heeft de Commissie weliswaar een initiatiefrecht, maar hebben de Raad en het Parlement, die de begroting van de Unie dienen goed te keuren, niettemin krachtens het beginsel van het institutionele evenwicht de bevoegdheid om na te gaan of de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut zijn vervuld.

171. Deze lidstaat voegt hieraan toe dat de Raad geen andere keus had dan het voorstel voor een verordening niet goed te keuren, en dat het litigieuze besluit geen afbreuk doet aan de bindende werking van bijlage XI bij het Statuut, maar garandeert dat de Raad een beroep tegen de Commissie kan instellen wegens niet-toepassing van de uitzonderingsclausule.

172. Bovendien is de Bondsrepubliek Duitsland van mening dat de verslagen van de Commissie van 13 juli en 25 november 2011 onjuistheden bevatten en dat op basis van de meegedeelde objectieve gegevens geen andere conclusie kan worden getrokken dan dat er sprake is van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische situatie. Zij betwist dat de evolutie van de bezoldigingen van de ambtenaren van de Unie en die van de bezoldigingen van de nationale ambtenaren in beginsel parallel dienen te verlopen.

– Het Koninkrijk Spanje

173. Het Koninkrijk Spanje is van mening dat de door het Hof te beslechten kwestie in wezen van feitelijke aard is, aangezien dient te worden bepaald of de economische omstandigheden in de Unie in december 2011 de toepassing van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut vereisten.

174. Op het ogenblik waarop de Commissie haar voorstel voor een verordening indiende, waren er voldoende elementen waaruit bleek dat sprake was van een ernstige, uitzonderlijke en algemene crisis waarvan de gevolgen door de „normale” methode niet in aanmerking werden genomen en die nadien zelfs zwaarder is geworden. De najaarsprognoses van 2011, die op 10 november 2011 door de Commissie zijn gepubliceerd, stemmen niet overeen met het standpunt dat zij in het kader van het onderhavige beroep inneemt, aangezien zij aantonen dat de groeivoorzichten voor het bbp voor 2011 zijn bijgesteld van 1,8 % naar 1,6 %, en voor 2012 van 1,9 % naar 0,6 %.

– Het Koninkrijk der Nederlanden

175. Het Koninkrijk der Nederlanden betoogt dat de Raad het voorstel voor een verordening mocht afwijzen, aangezien hij van mening was dat de Unie met een ernstige economische crisis geconfronteerd werd, en de procedure tot aanpassing volgens de „normale” methode en de uitzonderingsprocedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut elkaar uitsluiten. Het beklemtoint dat de Commissie weliswaar objectieve gegevens verstrekt voor de beoordeling van de sociaaleconomische situatie, maar dat zij niet bij uitsluiting bevoegd is om deze beoordeling te verrichten. De Raad heeft in het kader van de toepassing van de uitzonderingsclausule een discretionaire bevoegdheid om deze beoordeling te verrichten.

176. Voorts stelt het Koninkrijk der Nederlanden dat geen onderscheid kan worden gemaakt tussen het begrip algemene economische crisis en het in de uitzonderingsclausule bedoelde begrip verslechtering van de situatie, dat niet kan worden beperkt tot een crisissituatie die door „externe gebeurtenissen” is veroorzaakt. Het voegt hieraan toe dat de Commissie een beoordelingsfout heeft gemaakt door geen strikt onderscheid te maken tussen de procedure van artikel 65, lid 1, van het

Statuut en de uitzonderingsclausule en, in het bijzonder, door enkel die gegevens te analyseren die in het kader van de „normale” methode worden gebruikt, zonder rekening te houden met de cijfers die voor de hele Unie gelden, en bepaalde gegevens uit te sluiten, zoals de prijs van de activa of de vertrouwenscrisis op de markten ten aanzien van de overheidsschulden. Door deze beoordelingsfout werd de uitzonderingsclausule elk nuttig effect ontnomen. Ten slotte kan de regel van het parallelisme tussen de evolutie van de bezoldigingen van ambtenaren van de Unie en die van de bezoldigingen van ambtenaren van de lidstaten niet worden toegepast in het kader van de uitzonderingsclausule.

– Het Verenigd Koninkrijk

177. Volgens het Verenigd Koninkrijk kan de Raad op basis van de door de Commissie verstrekte objectieve gegevens vaststellen dat zich een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische situatie heeft voorgedaan, en in dat geval besluiten om het op grond van artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut ingediende voorstel van de Commissie niet te aanvaarden.

178. Het Verenigd Koninkrijk is voorts van mening dat de Commissie haar analyse heeft gebaseerd op de onjuiste premisse dat dient te worden vastgehouden aan het beginsel van parallelisme, terwijl voor de toepassing van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut slechts vereist is dat objectief wordt vastgesteld dat sprake is van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische situatie.

179. Het Verenigd Koninkrijk voegt hieraan toe dat de benadering van de Commissie helemaal niet in overeenstemming is met het doel van de uitzonderingsclausule en dat de zwaarte van de crisis niet ernstig in twijfel kan worden getrokken wanneer het plotselinge ontstaan ervan tot uiting komt in de dringende maatregelen die de lidstaten en de instellingen zelf hebben moeten vaststellen.

2. Beoordeling

180. De vragen waar het in de onderhavige gedingen tussen de Commissie en de Raad om draait, hebben betrekking op de respectieve rol en bevoegdheden van deze instellingen ingeval zij de sociaaleconomische situatie verschillend beoordelen.

181. De „zuiver horizontale”⁶⁰ conflicten tussen de Commissie en de Raad over de vaststelling van de hoogte van de bezoldigingen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie vormen van oudsher een belangrijke inzet in het kader van de eerbiediging van het institutionele evenwicht.⁶¹ De arresten die het Hof in het kader van deze conflicten heeft gewezen, verschaffen waardevolle aanwijzingen over de wijze waarop de betrokken vragen dienen te worden beantwoord, die ik in herinnering zal brengen alvorens de door de Commissie aangevoerde middelen meer in detail te bestuderen in het licht van de conclusies die uit deze arresten kunnen worden getrokken en van de bijzondere omstandigheden van dit nieuwe conflict.

60 — Ik gebruik de terminologie die K. Lenaerts heeft voorgesteld in zijn thesis met als titel *Le juge et la constitution aux États-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, Bruylant, Brussel, 1988, nr. 298, blz. 343.

61 — Zie voor een analyse van deze conflicten vanuit het oogpunt van de verdeling van de bevoegdheden en de regeling van de machtsverhoudingen tussen de instellingen, Lenaerts, K., op. cit., nrs. 295-307, blz. 340 e.v.

a) Rechtspraak van het Hof betreffende de respectieve rol en bevoegdheden van de Commissie en de Raad in het kader van de procedure tot aanpassing van de bezoldigingen

182. Het Hof heeft vier arresten gewezen over de procedure tot jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen, waarin het heeft vastgesteld dat de Raad zijn eigen bevoegdheden op grond van de „normale” methode heeft beperkt en dat de Commissie op grond van de uitzonderingsclausule een initiatiefplicht heeft.

183. Zonder dat in detail hoeft te worden ingegaan op de ontstaansgeschiedenis en de historische ontwikkelingen van de methode tot aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden de Unie⁶², herinner ik eraan dat de bepalingen van bijlage XI bij het Statuut, met als titel „Wijze van toepassing van de artikelen 64 en 65 van het Statuut”, zijn vastgesteld om conflicten tussen de instellingen van de Unie en hun ambtenaren en andere personeelsleden over de aanpassing van de bezoldigingen te vermijden.

184. Gelet op deze doelstellingen heeft het Hof vastgesteld dat de Raad zelf beperkingen heeft gesteld aan de beoordelingsbevoegdheid die hij ontleent aan artikel 65 van het Statuut, en verplicht is om deze beperkingen in acht te nemen.

185. In zijn reeds aangehaalde arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad, heeft het Hof, na te hebben opgemerkt dat de thans geldende versie van bijlage XI bij het Statuut „het resultaat [is] van een voortdurende evolutie [die] wordt gekenmerkt door een steeds nauwkeuriger en dwingender omkadering van de methode voor de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen”⁶³, geoordeeld dat de Raad met de vaststelling van deze bijlage bepalingen had ingevoerd ter uitvoering van dat artikel en door deze „omkadering” zijn aan dat artikel ontleende beoordelingsbevoegdheid had beperkt. Volgens het Hof heeft „de Raad [...] zichzelf bij een autonome beslissing voor de geldigheidsduur van [...] bijlage [XI bij het Statuut] ertoe [...] 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”⁶⁴, waaruit het heeft afgeleid dat hij zich in het kader van de toepassing van artikel 3 niet kan beroepen op een beoordelingsmarge die de in dat artikel omschreven criteria te buiten gaat.

186. Het reeds aangehaalde arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad, dat de oplossing overneemt en bevestigt die het Hof reeds had geformuleerd in zijn arresten van 5 juni 1973, Commissie/Raad⁶⁵, en 26 juni 1975, Commissie/Raad⁶⁶, verplicht de Raad dus om de grenzen die hij zelf aan zijn beslissingsbevoegdheid heeft gesteld, in acht te nemen, wat betekent dat hij de „normale” methode moet volgen, tenzij wanneer hij gebruikmaakt van de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut.

62 — Sinds 1972 hebben vijf methodes elkaar opgevolgd krachtens de volgende bepalingen: het besluit van de Raad van 20 en 21 maart 1972; 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); besluit 87/530/Euratom, EGKS, EEG van de Raad van 20 oktober 1987 tot aanvulling van de methode voor de aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Gemeenschappen (PB L 307, blz. 40); 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); verordening (EG, Euratom) nr. 2181/2003 van de Raad van 8 december 2003 betreffende overgangsmaatregelen voor de hervorming van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, met name ten aanzien van bezoldiging en pensioenen (PB L 327, blz. 1), en verordening (EG, Euratom) 723/2004 van de Raad van 22 maart 2004 tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en van de Regeling die van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen (PB L 124, blz. 1).

63 — Punt 63 van dat arrest.

64 — Punt 71 van dat arrest.

65 — 81/72, Jurispr. blz. 575. In punt 9 van dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat „de Raad met zijn besluit van 21 maart 1972, 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”.

66 — 70/74, Jurispr. blz. 795. In punt 20 van dat arrest heeft het Hof verklaard dat „de Raad in zijn besluit van 20 en 21 maart 1972 zich bij de toepassing van artikel 65 [van het Statuut] voor een zekere periode aan bepaalde criteria heeft willen binden”.

187. Dat arrest bevat bovendien verschillende preciseringen met betrekking tot de toepassing van de procedure die op grond van de uitzonderingsclausule dient te worden gevolgd, en met betrekking tot de mogelijkheid om rekening te houden met een zware economische crisis.

188. Deze procedure 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”⁶⁷, en stelt „de instellingen in staat [...] te reageren op plotselinge gebeurtenissen die eerder nopen tot een eenmalige reactie dan tot de algehele wijziging van de „normale” methode”⁶⁸.

189. Zij vormt volgens het Hof „de enige” mogelijkheid om bij de aanpassing van de bezoldigingen rekening te houden met een economische crisis en diensgevolge niet de in artikel 3, lid 2, van bijlage XI bij het Statuut vastgelegde criteria toe te passen.⁶⁹

190. Het Hof heeft hieraan toegevoegd dat de uitoefening van de bij artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut aan de Commissie verleende bevoegdheid geen loutere mogelijkheid voor haar vormt, waaruit dient te worden afgeleid dat het initiatiefrecht van de Commissie in het gemeenrechtelijke wetgevingsproces in het kader van de bijzondere procedure van artikel 10 verandert in een initiatiefplicht.⁷⁰

191. Ten slotte heeft het Hof gepreciseerd dat de Raad krachtens artikel 241 VWEU de Commissie kan verzoeken, hem ter zake dienende voorstellen te doen.⁷¹

192. Uit dit arrest kunnen twee voorname conclusies worden getrokken.

193. De eerste conclusie betreft de verhouding tussen de twee procedures van de artikelen 3 en 10 van bijlage XI bij het Statuut. Deze procedures, die elkaar onderling uitsluiten, vormen volgens het Hof respectievelijk de regel en de uitzondering. De procedure van de „gewone” methode moet in beginsel worden toegepast zolang bijlage XI bij het Statuut geldt, terwijl de „specifieke” procedure, die de mogelijkheid biedt om rekening te houden met een zware economische crisis, slechts uitzonderlijk kan worden gebruikt. De formulering van het reeds aangehaalde arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad, legt duidelijk de nadruk op het afwijkende karakter van de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, door de situatie waarin een dergelijk instrument kan worden gebruikt en waarin kan worden gereageerd op „plotselinge” gebeurtenissen die nopen tot een „eenmalige” reactie, wanneer de bezoldigingen van de ambtenaren bij toepassing van de „normale” methode niet voldoende snel zouden worden aangepast, als „buitengewoon” te kwalificeren.

194. De tweede conclusie betreft de besluitvorming ter bepaling van de hoogte van de bezoldigingen en de pensioenen. Deze verschilt op tweeërlei vlak ten opzichte van de gewone besluitvorming, in die zin dat de beoordelingsmarge van de Raad verandert in een verplichting om de „normale” methode te volgen, tenzij de uitzonderingsclausule van toepassing is, en dat het initiatiefrecht van de Commissie een verplichting wordt om de uitzonderingsclausule toe te passen wanneer de voorwaarden hiervoor zijn vervuld.

195. Dient dan nog te worden vastgesteld op welke basis het institutionele evenwicht dient te worden bepaald wanneer de Commissie en de Raad het niet eens zijn over de vraag of sprake is van een ernstige en plotselinge economische crisis die de toepassing van de uitzonderingsclausule rechtvaardigt.

67 — Punt 74 van dat arrest.

68 — Punt 75 van dat arrest.

69 — Arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad, reeds aangehaald (punt 77).

70 — Ibidem (punt 79).

71 — Ibidem (punt 80).

b) Oplossing van het geschil tussen de Commissie en de Raad over het bestaan van een „ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische situatie binnen de Unie”

196. Ter terechtzitting heeft de discussie zich op aangeven van het Hof vooral geconcentreerd op de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule wanneer de Raad en de Commissie het niet eens zijn over het bestaan van een zware economische crisis. Het antwoord op deze vraag bepaalt of de Raad het op de „normale” methode gebaseerde voorstel van de Commissie kan afwijzen. Indien de procedure van de uitzonderingsclausule in werking treedt door de loutere „dialogoog” tussen de Raad en de Commissie, moet de inwerkingtreding van deze procedure leiden tot de onrechtmatigheid van het voorstel voor een verordening dat de Commissie op basis van de „normale” methode heeft ingediend, en de Raad dus in staat stellen om dit voorstel af te wijzen.

197. Ik zal mij dus in een eerste fase op dit probleem toespitsen alvorens in een tweede fase de verschillende middelen te bestuderen waarop de Commissie haar beroep tot nietigverklaring heeft gebaseerd.

i) Analyse van de voorwaarden voor toepassing van de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut

198. Artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut preciseert niet welke instelling op basis van de „door de Commissie verstrekte objectieve” gegevens de beoordeling dient te verrichten die noodzakelijk is om te bepalen of de uitzonderingsclausule van toepassing is. De formulering van deze bepaling maakt het zelfs moeilijk om de respectieve verantwoordelijkheden te bepalen, aangezien een lijdende wijs, „beoordeeld”, wordt gecombineerd met een indicatief praesens, die wijst op een handeling die moet worden verricht door de Commissie, die passende voorstellen „indient”. Op basis van deze formulering kan niet duidelijk worden bepaald of het aan de Commissie en enkel aan haar staat om de situatie te beoordelen, dan wel of de Raad zijn eigen beoordeling kan verrichten, maar volgens mij gaat het in werkelijkheid niet zozeer om de vraag of elk van deze twee instellingen haar eigen beoordeling kan verrichten op basis van de „objectieve” gegevens waarvan we weten dat zij door de Commissie moeten worden verstrekt, maar om de vraag hoe het meningsverschil tussen de instellingen dient te worden opgelost indien zij de situatie niet op dezelfde wijze beoordelen.

199. Op de vraag of de Raad mag weigeren om het voorstel tot aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen volgens de „normale” methode goed te keuren omdat hij van mening is dat er sprake is van een zware economische crisis die rechtvaardigt dat de procedure van de uitzonderingsclausule wordt toegepast, hebben de partijen tegengestelde antwoorden gegeven, namelijk enerzijds dat het verzoek van de Raad op grond van artikel 241 VWEU op zich de procedure van de uitzonderingsclausule in werking doet treden, en anderzijds, omgekeerd, dat deze procedure slechts op initiatief van de Commissie in werking kan worden gesteld, zodat de Raad, wanneer de Commissie dit weigert, alleen maar door het Hof kan doen vaststellen dat de Commissie bij de beoordeling van de sociaaleconomische situatie de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden.

200. De eerste stelling, die de dialoog tussen de Commissie en de Raad of, om een minder eufemistisch woord te gebruiken, het meningsverschil tussen de twee instellingen⁷² opvat als een gebeurtenis die de procedure van de uitzonderingsclausule in werking doet treden, lijkt mij de vraag of deze procedure van toepassing is te beantwoorden zonder er expliciet op in te gaan. Zonder dit met zoveel woorden te zeggen, gaat deze stelling ervan uit dat het verzoek van de Raad op grond van artikel 241 VWEU de Commissie ertoe verplicht een voorstel voor een verordening in te dienen op grond van artikel 10 van

72 — De discussies tussen de Commissie en de Raad vormen een waar dovemansgesprek.

bijlage XI bij het Statuut en dat, indien de Commissie desondanks in antwoord hierop een voorstel voor een verordening op grond van artikel 3 van deze bijlage indient, dit voorstel door de tegengestelde mening van de Raad verandert in een „passend voorstel” op grond van de uitzonderingsclausule.

201. De tweede stelling is klassieker. Zij onderwerpt de toepassing van de procedure van de uitzonderingsclausule aan een materiële voorwaarde, namelijk het bestaan van een ernstige en plotselinge sociaaleconomische crisis, en aan een procedurele voorwaarde, namelijk de formulering van een passend voorstel door de Commissie.

202. Ik kan mij niet aansluiten bij de eerste stelling en stel het Hof zonder aarzeling voor om de tweede stelling te volgen. Meerdere argumenten pleiten hiervoor.

203. Het eerste argument is van tekstuele aard en is tweeledig.

204. Om te beginnen moet worden vastgesteld dat artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut zodanig is geformuleerd dat het bestaan van een „ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische situatie binnen de Unie” duidelijk een voorwaarde is voor de toepassing van de procedure van de uitzonderingsclausule. De uitdrukking „[i]n geval van” in dit artikel verwijst naar het objectieve bestaan van een dergelijke verslechtering. Indien de wetgever van de Unie de wil van de Raad had beschouwd als een factor die deze procedure in werking doet treden, had hij een andere uitdrukking in die zin gebruikt.⁷³ Om de „normale” methode terzijde te kunnen schuiven en tegelijkertijd de „specifieke” procedure toe te passen is dus duidelijk vereist dat sprake is van een ernstige en plotselinge crisis, zoals door deze bepaling is voorgeschreven.

205. Voorts bepaalt artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut dat de Commissie „passende voorstellen in[dient]” bij het Parlement en de Raad. In een situatie waarin de Raad en de Commissie gesprekken voeren en het niet eens worden over de aanpassing van de bezoldigingen vanaf 1 juli 2011, kan het voorstel van de Commissie, dat op grond van de „normale” methode is ingediend en slechts gericht is tot de Raad, slechts op basis van een dubbele verdraaiing ervan worden opgevat als een voorstel aan het Parlement en de Raad op grond van artikel 10.

206. Het tweede argument is ontleend aan de bestaande rechtspraak van het Hof betreffende de toepassing van de uitzonderingsclausule.

207. De loutere inachtneming van het reeds aangehaalde arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad, en van de aan deze rechtspraak ten grondslag liggende logica lijkt mij een interpretatie uit te sluiten volgens welke de Raad een initiatiefrecht heeft om de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut in werking te doen treden. Volgens het Hof is de toepassing van dit artikel „afhankelijk” van een voorstel van de Commissie.⁷⁴ Indien deze toepassing afhankelijk werd gesteld van een initiatief van de Raad, zou dat dus een breuk met deze rechtspraak vormen. Het idee dat het op de „normale” methode gebaseerde voorstel van de Commissie de procedure van de uitzonderingsclausule in werking zou doen treden indien het op tegenstand van de Raad zou stuiten, is mijns inziens een kunstgreep die erop neerkomt dat de inhoud van het begrip voorstel van de Commissie wordt verdraaid.

208. Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat de Raad in het kader van de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut niet over andere bevoegdheden beschikt dan die welke zij ontleent aan de gemeenschappelijke regeling van artikel 241 VWEU. Dat artikel verleent de Raad slechts de bevoegdheid om een „stimulus” te geven door de Commissie te verzoeken, alle studies die hij wenselijk acht ter

73 — Artikel 10 had bijvoorbeeld kunnen bepalen dat de uitzonderingsclausule van toepassing is „indien de Raad [of het Parlement] van mening is dat sprake is van een ernstige en plotselinge economische crisis”.

74 — Punt 78 van dat arrest.

verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen te verrichten en hem alle ter zake dienende voorstellen te doen. Hoewel de uitoefening van de bij artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut aan de Commissie verleende bevoegdheid geen loutere mogelijkheid voor deze instelling vormt⁷⁵, neemt dit dus niet weg dat de Raad niet over een concurrerend initiatiefrecht beschikt dat hem de mogelijkheid biedt om zich in de plaats te stellen van de Commissie wanneer deze blijft stilzitten, en de procedure van de uitzonderingsclausule in de plaats van deze instelling in werking te doen treden.

209. Het derde argument betreft de inachtneming van het beginsel van het institutionele evenwicht.

210. Dit essentiële beginsel houdt in dat elk van de instellingen bij de uitoefening van haar bevoegdheden die van de andere in acht neemt.

211. Het beginsel dat de Raad zijn eigen bevoegdheden heeft beperkt, zoals dat in de traditionele voorstelling van het besluitvormingsproces betreffende de aanpassing van de bezoldigingen is vastgesteld, valt moeilijk te rijmen met de erkenning dat diezelfde Raad de volledige vrijheid heeft om de procedure van de uitzonderingsclausule in werking te doen treden.

212. Dienaangaande herinner ik eraan dat het besluitvormingsproces dat voortvloeit uit de „normale” methode voor de aanpassing van de bezoldigingen, volgens de uitlegging die het Hof eraan geeft wordt gekenmerkt door een beperking van de beslissingsbevoegdheid van de Raad, die voor de geldigheidsduur van bijlage XI bij het Statuut beperkt is in de uitoefening van zijn uit artikel 65 van dit Statuut voortvloeiende beoordelingsbevoegdheid. Aan dit besluitvormingsproces wordt ook deelgenomen door de Commissie, wat leidt tot „een soort besluitvorming bij consensus, waardoor de Raad het recht verliest om eenzijdig af te wijken van zijn vroegere principebeslissing in concrete toepassingsgevallen”.⁷⁶

213. Voor zover de toepassing van de uitzonderingsclausule noodzakelijkerwijs gepaard gaat met de uitsluiting van de „normale” methode, komt de stelling dat de Raad de procedure van de uitzonderingsclausule uit eigen beweging in werking kan doen treden, louter door een ernstige economische crisis aan te voeren, erop neer dat van deze evenwichtsgedachte wordt afgeweken en dat de Raad de mogelijkheid wordt geboden om niet alleen de deelname van de Commissie ter discussie te stellen, maar ook de in artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut vastgelegde criteria te omzeilen.

214. Bovendien is de stelling van de Raad dat hij niet definitief afstand heeft gedaan van zijn beoordelingsbevoegdheid, die hij zou herwinnen in geval van een economische crisis, volgens mij niet in overeenstemming met het nieuw gevormde institutionele evenwicht zoals dit voortvloeit uit het Verdrag van Lissabon.

215. Deze stelling houdt in dat artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut wordt opgevat als een uitzondering op de in artikel 3 van deze bijlage neergelegde procedure van automatische aanpassing, waardoor de Raad zijn uit artikel 65 van het Statuut voortvloeiende beslissingsbevoegdheid terugkrijgt.

216. Zo een dergelijke lezing al juist zou zijn geweest vóór het Verdrag van Lissabon, is zij niet meer mogelijk sinds de inwerkingtreding van dit Verdrag, dat de verdeling van de bevoegdheden tussen de instellingen heeft doen evolueren in het voordeel van het Parlement.

217. Dienaangaande herinner ik eraan dat artikel 336 VWEU bepaalt dat het Statuut van de ambtenaren volgens de gewone wetgevingsprocedure wordt vastgesteld. De verwijzing naar deze bepaling in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut is ondubbelzinnig en betekent dat de procedure van de uitzonderingsclausule niet aldus wordt opgevat dat de Raad de bij artikel 65 van het Statuut

⁷⁵ — Punt 79 van dat arrest.

⁷⁶ — Lenaerts, K., op. cit., nr. 305, blz. 354.

verleende beslissingsbevoegdheid herwint, maar wordt beschouwd als een terugkeer naar de gewone wetgevingsprocedure. Er kan dus niet worden geredeneerd dat de Raad op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut opnieuw gebruik kan maken van de beoordelingsmarge die hij vrijwillig heeft beperkt door zich ertoe te verbinden de regels in acht te nemen die zijn vastgesteld in de artikelen 1 en 3 van deze bijlage.

218. Het vierde argument betreft de vereisten van het rechterlijke toezicht.

219. In een Unie die op het recht is gebaseerd en die beschikt over een systeem van rechtsmiddelen dat garandeert dat de rechter controleert of de handelingen van de instellingen van de Unie verenigbaar zijn met de hogere regels en de fundamentele beginselen, zou een uitlegging van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut volgens welke de dialoog tussen de Commissie en de Raad in geval van onenigheid de uitzonderingsclausule in werking zou doen treden, volgens mij het fundamentele nadeel hebben dat elk rechterlijk toezicht op de beslissing om de uitzonderingsclausule toe te passen, wordt uitgesloten.

220. Indien de procedure in werking treedt door de loutere „dialoog” tussen de Raad en de Commissie, die zowel voor als na de indiening van het voorstel van de Commissie plaatsvindt, kan zelfs geen beperkt rechterlijk toezicht worden uitgeoefend, niet alleen niet vóór de vaststelling van de verordening, maar ook niet erna.

221. De Commissie kan dan niet preventief optreden om de vaststelling van een verordening te verhinderen. Indien zij te kennen geeft dat zij niet akkoord gaat, door een voorstel in te dienen op basis van de „normale” methode, zal dit voorstel immers worden gelijkgesteld met een „passend voorstel” dat geldig aan de Raad en het Parlement wordt voorgelegd op grond van de uitzonderingsclausule.

222. De controle kan evenmin a posteriori plaatsvinden. Indien de Commissie nietigverklaring vordert van de uiteindelijk door het Parlement en de Raad vastgestelde verordening, zal zij immers ter ondersteuning van haar beroep niet kunnen aanvoeren dat geen sprake is van een economische crisis, aangezien volgens bovengenoemde hypothese voor de wettigheid van de toepassing van de uitzonderingsclausule niet vereist is dat een dergelijke crisis bestaat.

223. Veronderstellen we dat de Raad niet het bestaan van een economische crisis aanvoert of zelfs uitdrukkelijk erkent dat een dergelijke crisis niet bestaat, maar niettemin de Commissie formeel heeft verzocht om op basis van de uitzonderingsclausule een voorstel bij hem in te dienen op de loutere grond dat de toepassing van de „normale” methode zou leiden tot een al te grote stijging van het bedrag van de bezoldigingen. Indien de wettigheid van de beslissing om de uitzonderingsclausule toe te passen voortvloeide uit de loutere interinstitutionele „dialoog”, zou deze onwettige omzeiling van de „normale” methode niet kunnen worden bestraft.

224. Deze oplossing lijkt mij niet gerechtvaardigd door het feit dat het Parlement inspraak heeft en tijdens de gewone wetgevingsprocedure zijn eigen beoordeling van de sociaaleconomische situatie naar voren kan brengen, aangezien de deelname van deze instelling aan het besluitvormingsproces niet dient om het gebrek aan rechterlijke toetsing op te vangen.

225. De procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut is opgezet als een – zo scherp mogelijk afgebakende – uitzondering, zodat zij niet onvoorwaardelijk kan worden toegepast. De wettigheid van het optreden van de instellingen in het kader van deze procedure is nog steeds afhankelijk van het bestaan van een bepaalde feitelijke situatie, namelijk een economische crisis, die bovendien ernstig moet zijn en plotseling moet zijn ontstaan.

226. Algemeen beschouwd zijn er gegronde redenen om sceptisch te staan tegenover een oplossing die uiteindelijk tot gevolg zou hebben dat buiten het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) een categorie wordt gevestigd van handelingen die niet op hun wettigheid kunnen worden getoetst. Er zijn twee mogelijke rechtvaardigingsgronden voor een dergelijke oplossing, namelijk de politieke dimensie van de betrokken beoordeling en het technische karakter van de materie. Deze rechtvaardigingsgronden zijn evenwel dezelfde als die welke gewoonlijk door de rechtsleer naar voren worden gebracht om te verklaren dat de rechter van de Unie besluit om een beperkte controle uit te oefenen, en niet om elke controle op te geven, in het bijzonder wanneer hij een ingewikkelde economische beoordeling dient te verrichten.⁷⁷ Mijns inziens is er geen bijzondere reden waarom het Hof voor de toepassing van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut niet alleen zijn controle zou moeten beperken, maar er volledig van zou moeten afzien.

227. Er bestaat een hele reeks arresten die wijzen op het vermogen van het Hof om alle proceduremiddelen te mobiliseren om ten volle zijn rechterlijke verantwoordelijkheid op de meest complexe gebieden op te nemen, met name wanneer het gaat om de inachtneming van het institutionele evenwicht of van de fundamentele beginselen.

228. Ik zie geen enkele geldige reden waarom het Hof zou afzien van zijn bevoegdheid tot wettigheidstoetsing of slechts een afgezwakte controle zou uitoefenen, beperkt tot de mechanische vaststelling dat een interinstitutionele „dialogoog” een procedure in werking heeft doen treden. Volgens het beginsel van het institutionele evenwicht moet elk van de betrokken instellingen van de Unie zijn deel van de verantwoordelijkheid opnemen, en het Hof heeft bij de vervulling van zijn taak als hoeder van de Verdragen een toezichtplicht. Het kan dit toezicht zo nodig met wisselende intensiteit uitoefenen.

229. Samengevat ben ik van mening dat de interpretatie volgens welke de procedure van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut in werking treedt door de dialoog tussen de Commissie en de Raad niet in overeenstemming is met de letter van deze bepaling, met de uitlegging die het Hof hieraan heeft gegeven, met het beginsel van het institutionele evenwicht en met de vereisten van een wettigheidstoetsing. De toepassing van de buitengewone procedure vereist integendeel de objectieve vaststelling van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische situatie binnen de Unie. In geval van onenigheid tussen de Commissie en de Raad over het bestaan van een dergelijke verslechtering staat het aan het Hof om de beoordeling van de Commissie aan rechterlijk toezicht te onderwerpen.

230. Nu deze premissen zijn vastgesteld, kunnen we de door de Commissie aangevoerde middelen tot nietigverklaring onderzoeken.

ii) Beoordeling van de gegrondheid van de middelen tot nietigverklaring

231. De Commissie heeft mijns inziens niet al te veel moeite gedaan om een onderscheid te maken tussen de gronden waarop zij haar beroep tot nietigverklaring baseert. Meer bepaald verwijt zij de Raad in het eerste onderdeel van haar primaire middel dat hij niet bevoegd is om het litigieuze besluit vast te stellen. Tegelijkertijd verwijt zij hem dat hij misbruik heeft gemaakt van de procedure en zowel de „vormvoorwaarden”, het beginsel van institutioneel evenwicht, het beginsel *patere legem quam ipse fecisti* en de artikelen 3 en 10 van bijlage XI bij het Statuut heeft geschonden.

⁷⁷ — Zie in die zin de thesis van Ritleng, D., „Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes”, 1998, nr. 683, blz. 583.

232. Op basis van de lijst van beroepsgronden van artikel 263, tweede alinea, VWEU zal ik achtereenvolgens ingaan op het middel inzake misbruik van bevoegdheid onderzoeken, het middel dat de Raad het recht heeft geschonden door ervan uit te gaan dat hij het recht heeft om het voorstel voor een verordening niet goed te keuren, en het middel inzake niet-inachtneming van de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule wegens ontoereikende en onjuiste motivering.

– Middel inzake misbruik van bevoegdheid

233. Het middel inzake misbruik van bevoegdheid, waarmee de Commissie de Raad verwijt dat hij de procedure de artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut heeft omzeild om aan de omstandigheden van het onderhavige geval het hoofd te bieden, kan niet worden aanvaard, en wel om twee alternatieve redenen: ofwel valt de grief samen met de schending van het VWEU, ofwel is zij ongegrond.

234. Ten eerste kan logischerwijs slechts sprake zijn van misbruik van bevoegdheid, waarvan het misbruik van de procedure een „categorie”⁷⁸ vormt, indien degene van wie de handeling uitgaat, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. Een dergelijk misbruik is daarentegen niet denkbaar wanneer het gaat om de uitoefening van een gebonden bevoegdheid.⁷⁹ In dat geval valt het misbruik van de bevoegdheid immers noodzakelijkerwijs samen met de schending van het Verdrag, aangezien de maatregel van de instelling onwettig is indien zij niet overeenstemt met de door de geldende regelgeving vereiste maatregel, zonder dat een onderzoek hoeft te worden gevoerd naar de beweegredenen van degene die deze maatregel heeft getroffen.

235. Het besluit dat de Raad dient te nemen op basis van de „normale” methode voor de aanpassing van de bezoldigingen impliceert de uitoefening van een gebonden bevoegdheid. De kritiek betreft mijns inziens dan ook een schending van het recht, zonder dat de beweegredenen van de Raad hoeven te worden onderzocht.

236. Ten tweede is het vaste rechtspraak dat er sprake is van misbruik van bevoegdheid wanneer een instelling een handeling heeft vastgesteld met het uitsluitende, of althans doorslaggevende oogmerk, andere doeleinden te bereiken dan die welke worden aangevoerd, of om zich te onttrekken aan de toepassing van een procedure waarin de Verdragen speciaal hebben voorzien, om aan de omstandigheden van het geval het hoofd te bieden.⁸⁰

237. In de onderhavige zaak zou misbruik van bevoegdheid impliceren dat een ander doel is nagestreefd dan rekening te houden met het bestaan van een ernstige economische crisis.

238. De Commissie toont evenwel in casu geenszins aan dat het litigieuze besluit is ingegeven door andere beweegredenen dan die welke in de considerans van dat besluit zijn genoemd. De eventuele vergissing van de Raad bij de beoordeling van het bestaan van een economische crisis vormt geen misbruik van bevoegdheid, maar een schending van het Verdrag.

– Middel inzake schending van het recht door de Raad, die er niet van uit had mogen gaan dat hij het recht had om het voorstel voor een verordening niet goed te keuren

239. Het middel waarmee de Raad wordt verweten dat hij heeft geweigerd om het voorstel voor een verordening goed te keuren, en in werkelijkheid artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut heeft toegepast, lijkt mij ongegrond.

78 — Zie arrest van 21 juni 1988, ISA e.a./Commissie (32/87, 52/87 en 57/87, Jurispr. blz. 3305, punt 8 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

79 — Zie in die zin arresten Gerecht van 15 december 1994, Unifruit Hellas/Commissie (T-489/93, Jurispr. blz. II-1201, punt 84), en 14 december 2011, Nycomed Danmark/EMA (T-52/09, Jurispr. blz. II-8133, punt 103). Zie eveneens de thesis van Ritleng, D., op. cit., nr. 193, blz. 182.

80 — Zie in die zin arrest van 15 mei 2008, Spanje/Raad (C-442/04, Jurispr. blz. I-3517, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

240. Om te beginnen heeft de Raad, anders dan de Commissie stelt, na het voorstel voor een verordening te hebben ontvangen, enkel geweigerd om de „normale” methode toe te passen, zonder een besluit te nemen in het kader van de procedure van de uitzonderingsclausule.

241. Voorts ben ik van mening dat de Raad, waaraan bij artikel 65 van het Statuut en de artikelen 1 en 3 van bijlage XI de bevoegdheid is verleend om volgens de „normale” methode de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen door te voeren, eveneens bevoegd is om dit te weigeren indien de voorwaarden ervoor niet vervuld zijn.

242. Wanneer er een ernstige en plotselinge economische crisis bestaat, mag de Raad het voorstel tot aanpassing volgens de „normale” methode afwijzen, aangezien de Commissie in dat geval een passend voorstel op basis van de uitzonderingsclausule dient in te dienen.

– Middel inzake niet-inachtneming van de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule wegens ontoereikende en onjuiste motivering

243. Wat om te beginnen de voornaamste kwestie van de weigering tot aanpassing van de bezoldigingen betreft, dient de grief inzake ontoereikende motivering meteen te worden verworpen, aangezien het litigieuze besluit dertien overwegingen bevat waarin de Raad uiteenzet waarom hij van mening is dat hij het voorstel voor een verordening niet kan goedkeuren.

244. Dient dan nog te worden onderzocht of het litigieuze besluit onjuist is gemotiveerd.

245. De rechtspraak van het Hof is reeds lang in die zin gevestigd dat de rechter van de Unie in de regel een beperkte controle uitoefent op ingewikkelde economische beoordelingen, waarbij enkel tegen kennelijke beoordelingsfouten wordt opgetreden. Volgens een vaak gebruikte formulering van het Hof dient de rechterlijke toetsing van een handeling die een dergelijke beoordeling impliceert, te worden beperkt tot de vraag of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten op grond waarvan de betwiste keuze is gemaakt, juist zijn vastgesteld, en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling van deze feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid.⁸¹

246. Het onderzoek of de sociaaleconomische situatie binnen de Unie plotseling ernstig is verslechterd, impliceert een beoordeling op basis van complexe objectieve gegevens, waarbij veel indicatoren dienen te worden betrokken.

247. Bijgevolg moet worden aanvaard dat de rechter van de Unie zijn toetsing van deze beoordeling dient te beperken tot de vraag of de motivering toereikend is, of de feiten juist zijn vastgesteld en of geen kennelijke beoordelingsfout is gemaakt.

248. Alvorens de verschillende grieven van de Raad en de interveniërende lidstaten nader te bestuderen, zal ik in grote lijnen uiteenzetten hoe de Commissie de sociaaleconomische situatie heeft beoordeeld.

249. In het verslag betreffende de uitzonderingsclausule worden de voorwaarden voor toepassing van deze clausule onderzocht en wordt vastgesteld dat de verslechtering van de situatie niet alleen ernstig en plotseling, maar ook „qua timing en omvang zodanig uitzonderlijk van aard [moet] zijn, dat er met de methode niet voldoende rekening mee kan worden gehouden”.⁸² Het verslag berust namelijk op de premisse dat „[h]et beginsel van parallellisme met de koopkracht van de nationale ambtenaren [...] ook

81 — Zie arrest van 1 juli 2008, Chronopost en La Poste/UFEX e.a. (C-341/06 P en C-342/06 P, Jurispr. blz. I-4777, punt 143 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en beschikking van 25 april 2002, DSG/Commissie (C-323/00 P, Jurispr. blz. I-3919, punt 43).

82 — Punt 4, blz. 5.

in een periode van economische recessie in de [...] Unie [moet] worden behouden”⁸³, wat betekent dat de uitzonderingsclausule niet mag worden toegepast wanneer de „normale” methode „economische en sociale ontwikkelingen [binnen de Unie] correct kan meten via het effect dat zij hebben op de salarissen van de nationale ambtenaren”.⁸⁴

250. In punt 4.1 van het verslag betreffende de uitzonderingsclausule wordt hieraan toegevoegd dat „verslechtering” een term is die wordt gebruikt om een achteruitgang van de sociaaleconomische toestand te beschrijven, dat de vraag of het gaat om een „ernstige” verslechtering van de sociaaleconomische toestand „afhangt van de omvang en de duur van de [...] economische en sociale effecten”, terwijl de vraag of het gaat om een plotselinge verslechtering „afhangt van de snelheid en de voorspelbaarheid van [deze] economische en sociale effecten”, zodat het volgens de Commissie „bijzonder belangrijk [is] dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen normale schommelingen van de economische cyclus en schommelingen die door externe gebeurtenissen worden veroorzaakt”.

251. Voorts wordt in het verslag betreffende de uitzonderingsclausule onderzocht welke „objectieve” indicatoren kunnen worden gebruikt, en opgemerkt dat deze moeten voldoen aan een aantal relevante en algemeen aanvaarde beginselen. Het verslag noemt vijftien indicatoren die verband houden met de economische activiteit⁸⁵, de overheidsfinanciën⁸⁶, de arbeidsmarkt⁸⁷ en het economische klimaat⁸⁸, waarbij wordt uitgegaan van de Europese economische prognoses die het DG „Economische en financiële zaken” op 13 mei 2011 heeft bekendgemaakt.

252. Ten slotte wordt in het verslag betreffende de uitzonderingsclausule vastgesteld dat uit deze indicatoren blijkt dat de recessie is geëindigd in het najaar van 2009 en dat het economische herstel in de Unie doorzet, en wordt in dat verband opgemerkt dat er „zich in de referentieperiode van 1 juli 2010 tot midden mei 2011” geen ernstige en plotselinge verslechtering in de sociaaleconomische toestand binnen de Unie heeft voorgedaan en dat er zich geen gebeurtenissen hebben voorgedaan die niet met de „normale” methode werden of konden worden gemeten. De conclusie van het verslag luidt dat het niet aangewezen is om een voorstel op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut in te dienen.

253. In haar mededeling, die is gebaseerd op „de laatste ontwikkelingen in de [...] Unie van de economische voorjaarsprognoses tot nu”⁸⁹ en in het bijzonder op de economische prognoses die het DG „Economische en financiële zaken” op 10 november 2011 heeft bekendgemaakt, stelt de Commissie zich behoedzamer op en beoordeelt zij de situatie op een meer genuanceerde wijze.

254. Zij bevestigt de conclusie die zij uit de vorige analyse heeft getrokken, maar stelt tegelijkertijd vast dat de economische vooruitzichten verslechteren en dat er „een verdere vertraging [is] van de economische activiteit”, die evenwel nog steeds door de „normale” methode kan worden weerspiegeld.

83 — Punt 4.2, blz. 7.

84 — Ibidem.

85 — Groei van het bbp, binnenlandse vraag, voorraden, netto-uitvoer, particuliere consumptie, overheidsconsumptie, totale investeringen en inflatie (HICP) binnen de Unie.

86 — Begrotingssaldo en overheidsschuld binnen de Unie.

87 — Totale werkgelegenheid, werkloosheidspercentage en beloning van werknemers binnen de Unie.

88 — Economische vertrouwensindex en verwachtingen in verband met werkgelegenheid binnen de Unie.

89 — Punt 1, zesde alinea, blz. 3.

255. Volgens de mededeling blijkt weliswaar uit deze prognoses dat de tendensen voor 2011 verslechterd zijn ten opzichte van de voorjaarsprognose en „[tonen deze prognoses aan dat] de Europese economie [een crisis] doormaakt”⁹⁰, maar wordt de Unie niet geconfronteerd met een buitengewone situatie waarin de bezoldigingen van de ambtenaren de Unie „niet snel genoeg zou[den] worden aangepast aan de maatregelen die de lidstaten treffen met betrekking tot hun nationale ambtenaren”⁹¹.

256. De grieven die de Raad en de interveniërende lidstaten tegen de beoordeling van de Commissie aanvoeren, kunnen in vier categorieën worden onderverdeeld, naargelang zij betrekking hebben op de periode die voor de beoordeling van de sociaaleconomische situatie in aanmerking moet worden genomen, het aantal relevante indicatoren en de aard ervan, de geografische zone waarbinnen de verslechtering plaats moet vinden of, ten slotte, de handhaving van het beginsel van parallelisme tussen de evolutie van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie en die van de bezoldigingen van de nationale ambtenaren.

257. Ik zal deze vier reeksen grieven achtereenvolgens onderzoeken om na te gaan of de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt.

258. De eerste grief heeft betrekking op de periode die in aanmerking moet worden genomen.

259. Mijns inziens heeft de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt door de periode van 1 juli 2010 tot midden mei 2011 als onderzoekstijdvak te nemen op grond dat geen rekening hoefde te worden gehouden met de vorige periode omdat deze reeds in aanmerking was genomen voor het vorige jaar, en dat het laatste tijdstip waarvoor informatie beschikbaar was, viel in het midden van mei 2011.

260. In het algemeen moet worden opgemerkt dat artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut niet de mogelijkheid biedt om gelijk welke crisis in aanmerking te nemen. Het moet gaan om een bijzondere crisis in die zin dat zij „plotseling” moet zijn ontstaan. Het lijkt logisch dat ter bepaling of een gebeurtenis plotseling is, wordt gekeken naar de duur ervan en dat wordt geoordeeld dat een gebeurtenis die moeilijk aan een specifiek tijdstip kan worden verbonden en het resultaat is van een geleidelijke evolutie, niet plotseling is.

261. Hieruit volgt volgens mij dat het door de wetgeving van de Unie vastgestelde criterium dat sprake moet zijn van een plotselinge crisis uitsluit dat langdurige, zelfs zware, crisissen in aanmerking worden genomen, en impliceert dat de te onderzoeken periode in de tijd moet worden beperkt.

262. Voorts zij opgemerkt dat het Hof in zijn reeds aangehaalde arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad, het beginsel heeft gehuldigd dat de toepassing van de uitzonderingsclausule een verslechtering van de situatie vereist die met de „normale” methode niet snel genoeg in aanmerking kan worden genomen omdat deze methode werkt met een vertraging.⁹² De Raad betwist overigens niet dit beginsel, waarnaar hij in zijn schriftelijke opmerkingen verwijst.

90 — Punt 3, vierde alinea, blz. 11.

91 — Punt 3, negende alinea, blz. 12.

92 — Deze vertraging valt te verklaren door het feit dat het internationaal indexcijfer van Brussel volgens artikel 1, leden 2 en 4, van bijlage XI bij het Statuut rekening houdt met de ontwikkeling die tussen de maand juni van het voorafgaande jaar en de maand juni van het lopende jaar is geconstateerd, en dat de door Eurostat vastgestelde specifieke indicatoren de ontwikkeling van de reële bezoldigingen van de nationale ambtenaren in dienst van de centrale overheid tussen de maand juli van het voorafgaande jaar en de maand juli van het lopende jaar weergeven. Het Hof heeft in punt 70 van bovengenoemd arrest deze vertraging in aanmerking genomen en dienaangaande opgemerkt dat de loonontwikkeling in de lidstaten die zich tussen de maand juli van het vorige jaar en de maand juli van het lopende jaar heeft voorgedaan, de weerspiegeling vormt van de 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.

263. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dus duidelijk dat de toepassing van de uitzonderingsclausule gerechtvaardigd is wanneer met de „normale” methode onvoldoende snel rekening kan worden gehouden met een plotselinge crisis. Er moet dus een gebeurtenis of een reeks gebeurtenissen worden vastgesteld die zich in een specifieke, recente periode heeft voorgedaan.

264. Wat de aanvang van het onderzoektijdvak betreft, stelt de Commissie terecht dat de periode vóór 1 juli 2010 niet in aanmerking was genomen omdat zij betrekking had op het vorige jaar, waarvoor de Raad niet om toepassing van de uitzonderingsclausule had verzocht.

265. Voorts stel ik vast dat de Raad de Commissie niet rechtstreeks verwijt dat zij de crisis van de jaren 2008 en 2009 niet in aanmerking heeft genomen, maar haar veeleer verwijt dat zij geen rekening heeft gehouden met de „voortdurende gevolgen” van deze crisis voor de sociaaleconomische situatie tijdens het referentietijdvak, en dat hij in dit verband constateert dat de crisis „ertoe heeft geleid dat de sociaaleconomische situatie van veel lidstaten uiterst fragiel is”.⁹³

266. Het feit dat de gevolgen van de crisis van de jaren 2008 en 2009 mogelijkwerwijs hebben voortgeduurd tijdens het referentietijdvak doet evenwel geen afbreuk aan de keuze van de Commissie, voor zover de gebruikte indicatoren niet enkel de gevolgen meten van nieuwe gebeurtenissen die zich tijdens deze periode hebben voorgedaan.

267. Vastgesteld moet worden dat de Commissie een algemene meting heeft verricht van de sociaaleconomische conjunctuur tijdens het referentietijdvak, zonder de eventuele gevolgen van de voorgaande crisis uit te sluiten. De Commissie heeft met name weliswaar rekening gehouden met het „begin” van het economische herstel in 2010, maar zij heeft ook verwezen naar de verontrustende toestand van de overheidsfinanciën en de negatieve impact van de maatregelen van de lidstaten, door met name op te merken dat het gecumuleerde openbare begrotingstekort is gegroeid van minder dan 1 % van het bbp in 2007 tot bijna 7 % van het bbp in 2009.

268. Wat het einde van het onderzoektijdvak betreft, zij hieraan toegevoegd dat de Commissie en de Raad in feite impliciet akkoord lijken te gaan over het feit dat het einde van dit tijdvak moet vallen op de datum waarop de meest recente gegevens ter beschikking zijn gesteld.

269. De kritiek dat de aanpak van de Commissie voorbijgaat aan de economische realiteit en de uitzonderingsclausule elk nuttig effect ontnemt, berust uiteindelijk op een onjuiste opvatting over deze benadering. Anders dan de Raad stelt, blijkt uit de analyse van de Commissie niet dat deze het begin en het einde van de crisis volledig wil laten samenvallen met het referentietijdvak dat door de „normale” methode wordt bestreken. De Commissie heeft dus het einde van deze periode niet afgewacht om haar analyse te verrichten en te beoordelen of artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut van toepassing was. Uit haar verslag betreffende de uitzonderingsclausule en haar mededeling blijkt integendeel dat zij de toepassing van de uitzonderingsclausule gerechtvaardigd had kunnen achten indien zij een verslechtering van de sociaaleconomische situatie tussen juli 2010 en midden mei 2011, dus in een periode die verschilde van het referentietijdvak, had vastgesteld.

270. Kortom, het blijkt niet dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt bij de keuze van de periode die voor de evaluatie van de situatie in aanmerking diende te worden genomen.

271. De tweede grief heeft betrekking op het aantal relevante indicatoren en de aard ervan.

93 — Zie punt 40 van de memorie van dupliek van de Raad in zaak C-63/12.

272. De Raad betoogt dat de evaluatie van de sociaaleconomische situatie met het oog op de toepassing van de uitzonderingsclausule dient te worden verricht in het licht van de sociaaleconomische situatie in ruime zin en niet kan worden verricht op basis van de twee parameters die bepalend zijn voor de jaarlijkse aanpassing volgens de „normale” methode. Hij verwijt de Commissie in het bijzonder dat zij slechts rekening heeft gehouden met de vermindering van de koopkracht van de nationale ambtenaren in de acht lidstaten die dienen als referentiekader voor de toepassing van de „normale” methode, en is voorbijgegaan aan het grote aantal andere saneringsmaatregelen die de nationale ambtenaren treffen. Hij verwijt de Commissie eveneens dat zij een aantal andere essentiële indicatoren niet in aanmerking heeft genomen.

273. De eerste kritiek kan mijns inziens niet worden aanvaard, aangezien zij feitelijke grondslag mist. De Commissie heeft de sociaaleconomische situatie immers niet beoordeeld aan de hand van de resultaten van de toepassing van de „normale” methode, die rekening houdt met de ontwikkeling van de koopkracht van de ambtenaren in acht referentielidstaten. Zoals reeds opgemerkt⁹⁴, is de evaluatie verricht op basis van een bundel van vijftien indicatoren die worden geacht zowel het economische als het sociale domein te bestrijken. De Commissie heeft met name rekening gehouden met de ontwikkeling van de bezoldigingen in de openbare sector op het niveau van de gehele Unie. Zij is evenmin voorbijgegaan aan de budgettaire bezuinigingsmaatregelen van de lidstaten, aangezien zij heeft opgemerkt dat de ambtenaren de gevolgen van de crisis nog lang zullen blijven voelen, „omdat er de komende jaren aanzienlijk moet worden bezuinigd”.⁹⁵

274. De tweede kritiek, dat bepaalde essentiële indicatoren buiten beschouwing zijn gelaten, lijkt mij ongegrond.

275. Door enkel te bepalen dat de beoordeling dient te worden verricht op basis van door de Commissie verstrekte objectieve gegevens, zonder een zelfs maar indicatieve lijst van relevante indicatoren op te stellen, heeft de wetgever van de Unie deze instelling enige speelruimte gegeven bij de vaststelling van de indicatoren die de evolutie van de sociaaleconomische situatie weergeven. Voorts bevat het beoordelingsproces door het bijzonder vage karakter van het begrip sociaaleconomische situatie noodzakelijkerwijs elementen die verder kunnen worden uitgediept.

276. In die omstandigheden volstaat de stelling van de Raad dat er naast de vijftien in aanmerking genomen indicatoren nog andere ter beschikking waren, niet om aan te tonen dat de analyse van de Commissie op een kennelijke beoordelingsfout berust.

277. Overigens blijkt meteen dat sommige van de door de Raad voorgestelde indicatoren zelf beperkingen vertonen, zoals de – volatiele – indicator bestaande in de perceptie die de kopers op de financiële markten van de overheidsschuld hebben.

278. Het is dus niet aangetoond dat de opvatting over de situatie die voortvloeit uit de door de Commissie gebruikte analysemethode, op een kennelijke beoordelingsfout berust.

279. De derde grief heeft betrekking op het geografische gebied dat in aanmerking dient te worden genomen.

280. De Raad en de interveniërende lidstaten verwijten de Commissie in wezen dat zij enkel de situatie heeft geanalyseerd in de lidstaten die deel uitmaken van de referentiesteekproef voor de vaststelling van de specifieke indicatoren die bij de „normale” methode worden gebruikt, en dat zij geen rekening heeft gehouden met de bijzondere situatie van bepaalde lidstaten die risico's meebracht voor de gehele Unie.

94 — Zie punt 251 van deze conclusie.

95 — Zie het verslag betreffende de uitzonderingsclausule, punt 5.2.5, vijfde alinea, blz. 23.

281. Deze dubbele grief is ongegrond.

282. Om te beginnen blijkt uit het verslag betreffende de uitzonderingsclausule en de mededeling dat de Commissie gegevens betreffende de gehele Unie heeft onderzocht, zonder een of meerdere lidstaten uit te sluiten onder het voorwendsel dat zij geen deel uitmaken van de referentiesteekproef.

283. Voorts wordt de bijzondere situatie van bepaalde lidstaten noodzakelijkerwijs weerspiegeld in de algemene gegevens betreffende de gehele Unie waarop de Commissie haar redenering heeft gebaseerd. Het feit dat de sociaaleconomische situatie „binnen de Unie” in aanmerking wordt genomen impliceert logischerwijs dat de gegevens niet enkel de situatie weerspiegelen in de lidstaten die met een slechte conjunctuur worden geconfronteerd, maar ook die in de lidstaten die er beter voorstaan. Verder moet worden vastgesteld dat de Commissie de mogelijke verschillen tussen de lidstaten niet buiten beschouwing heeft gelaten. Zo heeft zij opgemerkt dat de evolutie van het werkloosheidspercentage in de lidstaten niet gelijk verloopt. Na deze elementen te hebben afgezet tegen de algemene situatie, heeft zij zich evenwel op het standpunt gesteld dat de situatie in bepaalde lidstaten niet de toepassing van de uitzonderingsclausule rechtvaardigde.

284. De vierde grief heeft meer in het algemeen betrekking op het feit dat de Commissie het beginsel van parallelisme tussen de aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie en die van de nationale ambtenaren handhaaft in crisistijd. De Raad verwijt de Commissie dat zij de uitzonderingsclausule te strikt interpreteert door te stellen dat deze clausule slechts hoeft te worden toegepast wanneer de verslechtering van de sociaaleconomische situatie niet reeds weerspiegeld wordt in het verlies van de koopkracht van de nationale ambtenaren, die wordt verrekend door de toepassing van de „normale” methode.

285. Deze grief lijkt mij evenals de vorige ongegrond.

286. Vaststaat dat de „normale” methode tot aanpassing van de bezoldigingen van de ambtenaren van de Unie van meet af aan is gebaseerd op het beginsel van parallelisme tussen de evolutie van de koopkracht van de ambtenaren van de Unie en die van de koopkracht van de nationale ambtenaren. Dit beginsel noopte tot het gebruik van specifieke indicatoren, die worden geacht een zo getrouw mogelijk beeld te geven van de opwaartse en neerwaartse evolutie van de koopkracht van de bezoldigingen van de nationale ambtenaren. De verslechtering van de sociaaleconomische situatie binnen de Unie heeft, zoals de Raad zelf heeft erkend⁹⁶, een invloed op de bezoldigingen van de nationale ambtenaren, zodat zij – zij het gedeeltelijk en met een zekere vertraging – wordt weerspiegeld in de toepassing van de „normale” methode.

287. Anders dan de Raad stelt, ontkent de Commissie niet dat de daling van de koopkracht van de ambtenaren van de Unie die uit de toepassing van de methode kan voortvloeien, ontoereikend kan zijn wanneer de Unie door een ernstige en plotselinge crisis wordt getroffen. Zij is evenwel van mening dat de crisis van 2011 niet een zo grote impact had dat zij rechtvaardigde dat maatregelen werden genomen die verder gingen dan wat al voortvloeide uit de toepassing van de „normale” methode.

288. De Raad toont niet aan dat deze beoordeling berust op een gedeeltelijke of onjuiste analyse van de beschikbare gegevens of dat hierbij bepaalde indicatoren buiten beschouwing zijn gelaten of zijn ondergewaardeerd ten opzichte van andere, nochtans minder relevante indicatoren. Hoewel de gegevens die de basis vormen voor de beoordeling, objectief zijn, zijn de analyse ervan en de

⁹⁶ — In punt 8 van het litigieuze besluit merkt de Raad op dat de financiële en economische crisis „in de meeste lidstaten tot aanzienlijke budgettaire aanpassingen leidt, waaronder aanpassingen van de salarissen van de nationale ambtenaren”.

beoordeling van de vraag hoe representatief elk van deze gegevens is, noodzakelijkerwijs enigszins subjectief. Geen van de aangevoerde grieven toont aan dat de Commissie bij haar analyse de grenzen van de haar toebedeelde speelruimte heeft overschreden en dat deze analyse op een kennelijke beoordelingsfout berust.

289. De verslechtering van de sociaaleconomische situatie binnen de Unie kan weliswaar tot een wijziging van het loonbeleid nopen en in voorkomend geval een daling van de koopkracht rechtvaardigen, maar een dergelijke ontwikkeling moet in overeenstemming zijn met de beginselen van een Unie die op het recht is gebaseerd, en de bij het Statuut vastgestelde regels en de hierbij aan de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie verleende garanties in acht nemen.

290. In het kader van de bevoegdheden die hem bij artikel 65 van het Statuut zijn verleend, heeft de Raad zich ertoe verbonden, gedurende een bepaalde periode een bindende en automatische procedure tot aanpassing van de bezoldigingen te volgen, die gepaard gaat met een vrijwaringsprocedure die slechts in werking kan treden indien de Commissie een „zwarte” economische crisis vaststelt, en in het kader waarvan de Raad en het Parlement vervolgens volgens de gewone wetgevingsprocedure moeten bepalen welke aanpak aangewezen is.

291. De strenge vormvoorwaarden en materiële voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om de procedure van de uitzonderingsclausule te kunnen toepassen, kunnen niet rechtvaardigen dat de Raad zich eenzijdig aan de toepassing van deze voorwaarden onttrekt en aldus zowel inbreuk maakt op de regels van het Statuut als op het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen, waarop de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Unie zich kunnen beroepen.

292. Vanzelfsprekend staat niets eraan in de weg dat het Statuut na 31 december 2012, de datum waarop de methode vervalst, wordt gewijzigd om een andere procedure vast te leggen.

293. Om het gebrek aan symmetrie tussen de mechanische logica van de aanpassing volgens de „normale” methode en de niet-automatische toepassing van de uitzonderingsclausule weg te werken, voorziet het Europees Parlement in zijn in eerste lezing vastgestelde standpunt van 2 juli 2013⁹⁷ juist in de invoering van een nieuwe uitzonderingsclausule die automatisch in werking treedt, aangezien zij automatisch van toepassing is wanneer het bbp van de Unie daalt.⁹⁸

294. Het is overigens interessant om vast te stellen dat de toepassing van deze nieuwe crisisclausule in 2011, gelet op de verhoging van het bbp⁹⁹, geleid zou hebben tot de goedkeuring van het voorstel voor een verordening.

295. Kortom, de Commissie heeft mijns inziens geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt, en ik geef het Hof dan ook in overweging het litigieuze besluit nietig te verklaren voor zover de Raad hierbij weigert de bezoldigingen aan te passen.

97 — Standpunt met het oog op de vaststelling van verordening (EU) nr. .../2013 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie en de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Unie.

98 — Zie artikel 1, punt 53, van dit standpunt, waarbij bijlage XI bij het Statuut wordt gewijzigd en een nieuwe uitzonderingsclausule wordt ingevoerd (nieuw artikel 11). Indien de wijziging van het bbp tussen - 0,1 % en - 1 % bedraagt, wordt 33 % van de waarde van de specifieke index onmiddellijk in aanmerking genomen, en wordt de resterende 67 % overgedragen naar 1 april van het jaar $n + 1$; indien de wijziging van het bbp tussen - 1 % en - 3 % bedraagt, wordt de waarde van de index helemaal niet in aanmerking genomen vóór 1 april van het jaar $n + 1$, en indien het bbp ten slotte met meer dan 3 % daalt, zal geen actualisering worden verricht zolang de gecumuleerde groei van het bbp, gemeten vanaf het lopende jaar, niet opnieuw positief is. Punt 4 van de considerans van dit standpunt preciseert dat deze automatische crisisclausule tot doel heeft de problemen te verhelpen die in het verleden door de toepassing van de methode zijn gerezen.

99 — Volgens de statistieken van Eurostat bedroeg de reële groeivoet van het bbp van de Unie in 2011 1,6 % [tabel betreffende de reële groeivoet van het bbp (in hoeveelheden), beschikbaar op de internetsite http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=tec00115].

296. Ik zal slechts kort ingaan op de kwestie van de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten, die mij geen bijzondere problemen lijkt op te werpen.

297. Er zijn namelijk twee mogelijkheden.

298. Ofwel is de procedure van de uitzonderingsclausule ook van toepassing op de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten en is de weigering om deze aan te passen om dezelfde redenen onwettig als de weigering om de bezoldigingen aan te passen.

299. Ofwel – en dit is mijn mening – rechtvaardigt artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut niet de weigering om de aanpassingscoëfficiënten vast te stellen, en in dat geval moet het litigieuze besluit nietig worden verklaard, aangezien hierin geen enkele reden wordt gegeven waarom de Raad zich tegen deze aanpassing verzet.

300. Ik geef het Hof bijgevolg in overweging, het litigieuze besluit in zijn geheel nietig te verklaren.

V – Beroep in zaak C-66/12

301. Ik zal eerst uiteenzetten waarom ik het Hof primair in overweging geef dit beroep te verwerpen zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid.

302. Voor het geval dat het Hof dit standpunt niet zou delen, zal ik in de tweede plaats subsidiair uiteenzetten waarom deze exceptie van niet-ontvankelijkheid mijns inziens dient te worden aanvaard.

A – Gegrondheid van het beroep

1. Opmerkingen van de partijen en van de interveniënten

303. Aangezien de argumenten van de Raad, de Commissie, de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk reeds zijn uiteengezet in het kader van het onderzoek naar de gegrondheid van het beroep in zaak C-63/12, zet ik hier enkel de middelen uiteen die Ierland en de Franse Republiek hebben aangevoerd.

a) Ierland

304. Ierland betoogt dat een ernstige en plotselinge verstoring hierin kan bestaan dat de begroting van de lidstaten waarschijnlijk niet in evenwicht zal zijn, en is van mening dat de Raad zich bij de beoordeling van het risico of de crisis snel zal verergeren niet hoeft te beperken tot de objectieve gegevens die de Commissie heeft verstrekt.

305. Ierland verwijt de Commissie dat zij niet naar behoren rekening heeft gehouden met de staat van de overheidsfinanciën in de lidstaten, hoewel deze de kern uitmaken van de huidige economische crisis.

306. Wat meer bepaald zijn eigen situatie betreft, merkt Ierland op dat het vergaande budgettaire aanpassingen heeft doorgevoerd, die met name verlagingen van de bezoldigingen van de ambtenaren omvatten, en verschillende verplichtingen is aangegaan om zijn banksector te beschermen. Ierland stelt ook dat het reële bbp in de jaren 2008 tot en met 2010 aanzienlijk is gedaald, waarna in 2011 het bruto nationaal product (bnp) is gedaald, en dat de overheidsschuld is gegroeid, dat de werkloosheid is gestegen en dat de inflatie laag is, wat erop wijst dat de slechte toestand van de binnenlandse economie van Ierland aanhoudt.

b) De Franse Republiek

307. De Franse Republiek betoogt dat het Hof een normale controle dient uit te oefenen op de weigering van de Commissie om de uitzonderingsclausule toe te passen, met name omdat de Commissie niet over enige beoordelingsmarge beschikt bij de toepassing van deze clausule en de complexiteit van de verrichten beoordeling op zich geen beperking van het rechterlijk toezicht kan rechtvaardigen.

308. Deze lidstaat sluit zich aan bij het betoog van de Raad met betrekking tot de beperking van de relevante gegevens tot een bepaald tijdvak en de beoordeling van de vraag of de situatie ernstig is en plots is ontstaan.

309. Volgens de Franse Republiek heeft de Commissie niet alle objectieve en relevante gegevens in aanmerking genomen. Wat meer bepaald haarzelf betreft, merkt zij op dat de budgettaire aanpassingsmaatregelen die zij als reactie op de crisis heeft genomen, na de bevrozing van de index hebben geleid tot een blokkering van de twee hoofdbestanddelen van de bezoldigingen van de ambtenaren. Volgens haar was een voldoende snelle aanpassing onmogelijk door de vertraging van één jaar die voortvloeit uit de toepassing van de „normale” methode.

310. Bovendien is de Franse Republiek van mening dat de Commissie de ernst van de crisis niet correct heeft ingeschat en deze heeft afgezwakt en dat haar interpretatie van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut het buitengewoon moeilijk of zelfs onmogelijk maakt om te voldoen aan alle voorwaarden om van de „normale” methode te kunnen afwijken.

311. Ten slotte merkt zij op dat de Commissie als hoedster van het algemeen belang van de Unie specifieke verplichtingen heeft en dat zij de ambtenaren van de Unie niet kan vrijstellen van de noodzakelijke collectieve inspanning waarmee de ambtenaren van de lidstaten hebben ingestemd om het begrotingstekort te verminderen en het hoofd te bieden aan een crisis van een nooit eerder geziene omvang binnen de Unie.

2. Beoordeling

312. Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat de rechter van de Unie op grond van de omstandigheden van elke zaak mag beoordelen of een goede rechtsbedeling rechtvaardigt dat een beroep ten gronde wordt verworpen, zonder dat eerst uitspraak wordt gedaan over de ontvankelijkheid.¹⁰⁰

100 — Zie in die zin arresten Hof van 26 februari 2002, Raad/Boehringer (C-23/00 P, Jurispr. blz. I-1873, punten 51 en 52), en 23 maart 2004, Frankrijk/Commissie (C-233/02, Jurispr. blz. I-2759, punt 26), en arrest Gerecht van 25 april 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commissie (T-526/10, punt 20).

313. Deze werkwijze, waarbij de logische – of natuurlijke – volgorde voor de behandeling van de vragen wordt omgedraaid, is soms het voorwerp van discussie.¹⁰¹ Als er één geval is waarin de beginselen van proceseconomie en behoorlijke rechtsbedeling rechtvaardigen dat uitspraak wordt gedaan over de gegrondheid zonder dat de ontvankelijkheid wordt onderzocht, is het echter het geval waarin de verwerping van het beroep noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de beslissing die in een andere, verwante zaak is genomen.

314. Dat is hier juist het geval.

315. Ik heb reeds gewezen op de verknochtheid van de drie zaken die in deze conclusie aan bod komen, en op de onderlinge vervlechting van de aangevoerde middelen.¹⁰²

316. Indien het Hof, zoals ik voorstel, in zaak C-63/12 het beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit inwilligt op grond dat de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door ervan uit te gaan dat de voorwaarden voor toepassing van de uitzonderingsclausule niet waren vervuld¹⁰³, kan het logischerwijs het beroep tot nietigverklaring in het kader waarvan de Raad de Commissie verwijt dat zij bij de vaststelling van twee van de handelingen ter voorbereiding van het litigieuze besluit een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt, slechts verwerpen.

317. Ik geef het Hof dan ook primair in overweging om het beroep in zaak C-66/12 te verwerpen.

318. Ik zal dan ook slechts subsidiair de complexe en lastige kwestie van de ontvankelijkheid van dat beroep onderzoeken.

B – *Ontvankelijkheid van het beroep*

1. Opmerkingen van de partijen en van de interveniënten

319. De Commissie betoogt dat het beroep in zijn geheel niet-ontvankelijk is, aangezien de Raad het besluit om dit beroep in te stellen niet met een gekwalificeerde meerderheid van zijn leden heeft genomen. Zes delegaties hebben immers tijdens de bespreking binnen het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) opgemerkt dat zij zich zouden onthouden, en dit punt is zonder enige bespreking aangenomen tijdens de „milieuraad” van 19 december 2011.

320. De Commissie stelt dat artikel 16, lid 3, VEU sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bepaalt dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit, tenzij in de Verdragen anders is bepaald. De Raad verwijst weliswaar in casu naar de uitzondering van artikel 240, lid 3, VWEU, volgens hetwelk de Raad bij gewone meerderheid van stemmen besluit over procedurekwesties en over de vaststelling van zijn reglement van orde, maar het besluit om zich tot het Hof te wenden vormt geen loutere procedurekwestie, ook al heeft het dan geen bindende rechtsgevolgen. Dit besluit houdt integendeel een principiële beslissing in over de grond van de zaak, voor zover hierin tot uiting komt dat de Raad zich verzet tegen de conclusies van de Commissie betreffende de toepassing van de methode.

101 — Zie met name punten 46-53 van de conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 7 maart 2013, Zwitserland/Commissie (C-547/10 P), en Bouveresse, A., „Recevabilité et moyens d’annulation”, noot betreffende het VEU, 24 april 2013, zaak T-256/10, *Revue Europe*, com. 257.

102 — Zie punten 123-127 van deze conclusie.

103 — De door Ierland en de Franse Republiek aangevoerde argumenten doen overigens geen afbreuk aan deze conclusie.

321. Aangezien de Raad niet met gekwalificeerde meerderheid heeft gehandeld, moet zijn besluit om de zaak voor het Hof te brengen worden geacht niet te zijn vastgesteld. De lidstaten of de instellingen van de Unie kunnen immers niet vrij beschikken over de in de Verdragen vastgestelde procedureregels, die van fundamenteel belang zijn. Bovendien moet het beroep niet-ontvankelijk worden verklaard wanneer niet vaststaat dat de verzoeker dit beroep wil instellen.

322. De Raad antwoordt hierop dat het besluit om een zaak voor het Hof te brengen per definitie van procedurele aard is en geen besluit ten gronde is, aangezien het niet gericht is op de vaststelling van een handeling of een maatregel waarin de Verdragen voorzien, en geen materiële beslissing over de aan het Hof voorgelegde rechtsvragen inhoudt.

323. De Raad betoogt dat hij zich vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon steeds op het standpunt heeft gesteld – zonder door de Commissie te zijn tegengesproken – dat de stemregel voor het nemen van een besluit om in rechte op te treden niet dezelfde was als de regel die was neergelegd in de specifieke rechtsgrondslag die de materie beheerst waarop de aan het Hof voorgelegde inhoudelijke vragen betrekking hebben, maar de in de in artikel 205, lid 1, EG neergelegde standaardregel van de gekwalificeerde meerderheid was, en dat de stemming met gekwalificeerde meerderheid waarin artikel 16, lid 3, VEU voorziet, geen algemeen beginsel, maar eenvoudigweg een standaardregel vormt.

324. Indien het besluit om een zaak voor het Hof aanhangig te maken met gekwalificeerde meerderheid dient te worden genomen, moeten voorts overeenkomstig artikel 3, lid 3, derde alinea, van het bij het VEU en het VWEU gevoegde Protocol (nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen ten minste 255 stemmen worden verkregen en ten minste twee derde van de leden van de Raad voorstemmen, aangezien een dergelijk besluit niet op voorstel van de Commissie wordt genomen. Het zou dus paradoxalerwijs moeilijker zijn om te besluiten een zaak bij het Hof aanhangig te maken dan om belangrijke politieke beslissingen te nemen, hoewel er geen aanwijzingen zijn dat de opstellers van het Verdrag van Lissabon de bedoeling hadden om het voor de Raad moeilijker te maken om zijn rechten voor het Hof te doen gelden en een onevenwichtigheid tussen de instellingen van de Unie tot stand te brengen, gelet op het feit dat de Commissie bij meerderheid beslist over het instellen van een beroep.¹⁰⁴

325. Het Koninkrijk Spanje voegt hieraan toe dat afbreuk zou worden gedaan aan het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming indien de mogelijkheid om een beroep in rechte in te stellen zou worden beperkt, terwijl het Verdrag van Lissabon niet tot doel had om het voor de instellingen van de Unie moeilijker te maken om vorderingen in rechte in te stellen. Bovendien is de regel van de gekwalificeerde meerderheid niet in overeenstemming met de praktijk van de andere instellingen, die volgens hun reglementen van orde gemakkelijk vorderingen in rechte kunnen instellen, en doet hij afbreuk aan het beginsel van het institutionele evenwicht, doordat hij een instelling verhindert om een beroep in te stellen om haar bevoegdheden te verdedigen.

326. De Franse Republiek betoogt dat de artikelen 245 VWEU en 247 VWEU de enige Verdragsbepalingen zijn die uitdrukkelijk betrekking hebben op de meerderheidsregel die geldt voor beroepen die door de Raad bij het Hof worden ingesteld. Deze bepalingen betreffen het verzoek om een lid van de Commissie van zijn ambt ontheven te verklaren. Volgens de Franse Republiek is het des te paradoxaler om een strengere meerderheidsregel op te leggen voor de instelling van een beroep tot nietigverklaring of een beroep wegens nalaten dan voor een dergelijk verzoek, daar de inleiding van een afzettingsprocedure traditioneel onderworpen is aan beschermingsregels, die worden gerechtvaardigd door het beginsel van de scheiding der machten en het beginsel van bestuurscontinuïteit.

104 — Zie artikel 250 VWEU.

327. De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming vereist dat artikel 240, lid 3, VWEU niet te strikt wordt uitgelegd. Volgens deze lidstaat moet het besluit, zo dit al onregelmatig zou zijn, geldig worden geacht op grond van het vermoeden dat handelingen van de instellingen van de Unie wettig zijn zolang zij niet zijn ingetrokken of nietig zijn verklaard.

328. Het Verenigd Koninkrijk stelt dat, aangenomen dat het besluit met gekwalificeerde meerderheid had moeten worden vastgesteld, deze gekwalificeerde meerderheid is geleverd door de „Raad Milieu” van 19 december 2011, aangezien de onder punt A van de agenda opgenomen kwestie unaniem is goedgekeurd door de Raad, aangezien geen enkel lid zijn standpunt te kennen heeft gegeven, heeft verzocht om verklaringen op te nemen in de notulen of heeft gesuggereerd dat het punt opnieuw aan een discussie kon worden onderworpen, wat zou rechtvaardigen dat het van de agenda werd gehaald.

329. De Commissie vraagt zich af of het door het Verenigd Koninkrijk, interveniënt, aangevoerde middel wel ontvankelijk is, aangezien de Raad, verzoeker, niet betwist dat hij zijn besluit met een gewone meerderheid heeft genomen. Ten gronde stelt zij dat het feit dat een punt is aangenomen zonder dat hierover enige discussie is gevoerd, niet betekent dat het unaniem is goedgekeurd en dat uit de nota van Coreper aan de Raad¹⁰⁵ en de lijst van A-punten die ter goedkeuring aan de Raad zijn overgelegd¹⁰⁶ duidelijk blijkt dat geen gekwalificeerde meerderheid van leden van de Raad voor het besluit heeft gestemd.

2. Beoordeling

330. Alvorens te onderzoeken of het besluit om een beroep tot nietigverklaring of een beroep wegens nalaten in te stellen een gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad vereist, lijkt het mij onontbeerlijk om eerst na te gaan met welke meerderheid het besluit daadwerkelijk is genomen, aangezien de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid feitelijke grondslag zou missen indien dit besluit met gekwalificeerde meerderheid was genomen.

331. Om te beginnen verzoekt het Verenigd Koninkrijk, interveniënt, om dit na te gaan. Anders dan de Commissie stelt, is het betrokken middel ontvankelijk. Het in artikel 129, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof neergelegde beginsel dat de interventie geen ander doel mag dienen dan de conclusies van een van de partijen te ondersteunen, verbiedt de interveniënt immers niet om eigen argumenten aan te voeren.

332. Voorts ben ik hoe dan ook van mening dat het Hof zo nodig ambtshalve dient na te gaan met welke meerderheid het bestreden besluit is genomen, wanneer een exceptie van niet-ontvankelijkheid wordt opgeworpen op grond van het feit dat niet de nodige meerderheid is bereikt.

333. Gelet op de door de partijen verstrekte gegevens, met name de nota van Coreper aan de Raad, waaruit blijkt dat zes delegaties hadden aangegeven dat zij zich zouden onthouden¹⁰⁷, en de lijst van A-punten die tijdens de 3139e zitting van de „Raad Milieu” zijn onderzocht, moet worden geoordeeld dat de besluiten niet met een „bijzondere” meerderheid zijn goedgekeurd, zoals vereist is wanneer het besluit van de Raad niet op voorstel van de Commissie wordt genomen.¹⁰⁸

334. Dan dient nog te worden vastgesteld of deze meerderheid al dan niet vereist is voor het instellen van een vordering tot nietigverklaring of een vordering wegens nalaten.

105 — Document 18771/11 van de Raad van 16 december 2011 (bijlage B. 7 bij het verweerschrift van de Commissie in zaak C-66/12).

106 — Document 18665/11 van de Raad van 16 december 2011 (bijlage B. 8 bij het verweerschrift van de Commissie in zaak C-66/12).

107 — Het gaat om het Koninkrijk België, de Helleense Republiek, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Polen en de Portugese Republiek.

108 — Zie bovengenoemd artikel 3, lid 3, van het Protocol (nr. 36).

335. Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bepaalde artikel 205, lid 1, EG dat de Raad zijn besluiten in de regel nam met „volstreckte meerderheid van stemmen van zijn leden”, dat wil zeggen bij gewone meerderheid, waarbij alle lidstaten zich op voet van gelijkheid bevonden.

336. In werkelijkheid was deze regel artificieel, aangezien de Raad zijn besluiten over het algemeen unaniem of met gekwalificeerde meerderheid en slechts in een zeer beperkt aantal gevallen met een gewone meerderheid goedkeurde.

337. De vervanging van de regel van de gewone meerderheid door die van de gekwalificeerde meerderheid als algemene standaardregel werd dus geacht een einde te maken aan deze bizarre situatie door de tekst van de regelgeving in overeenstemming te brengen met deze realiteit.

338. Hierdoor werden de auteurs van het Verdrag van Lissabon verplicht om uitdrukkelijk de gevallen op te sommen waarin de gewone meerderheid bij uitzondering van toepassing is.

339. Aldus bevatten het Verdrag van Lissabon en het aan dat Verdrag gehechte Protocol nr. 1 tot wijziging van de protocollen gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en/of aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie onder de „horizontale wijzigingen” bepalingen waarbij de woorden „met gewone meerderheid” worden ingevoegd na de woorden „de Raad”.

340. Artikel 2, A, 3, van het Verdrag van Lissabon wijzigt zeven bepalingen van het VWEU in die zin, namelijk de artikelen 150, eerste alinea, VWEU, 160, eerste alinea, VWEU en 242 VWEU, betreffende de instelling van raadgevende comités¹⁰⁹ en de vaststelling van het statuut van de in de Verdragen bedoelde comités, artikel 241 VWEU, betreffende het verzoek aan de Commissie om studies te verrichten en ter zake dienende voorstellen te doen aan de Raad, de artikelen 245, laatste alinea, in fine, VWEU en 247 VWEU, betreffende het verzoek aan het Hof om een lid van de Commissie ambtshalve van zijn ambt ontheven te verklaren, en, ten slotte, artikel 337 VWEU, betreffende de vaststelling van de voorwaarden waaronder de Commissie gegevens kan verzamelen en de noodzakelijke verificaties kan verrichten.

341. Artikel 1, A, 7, sub a en b, van bovengenoemd Protocol nr. 1 wijzigt artikel 4, tweede alinea, van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, volgens hetwelk bij uitzondering toestemming kan worden verleend om een beroepswerkzaamheid uit te oefenen, en artikel 13, tweede alinea, van dit protocol, betreffende de benoeming van de toegevoegd rapporteurs, alsook artikel 6, eerste alinea, eerste volzin, van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen, betreffende de vorm van de laissez passers die door de voorzitters van de instellingen van de Unie aan de ambtenaren en overige personeelsleden ervan kunnen worden verstrekt.

342. Bovendien heeft het Verdrag van Lissabon artikel 207 EG, betreffende de organisatie van de Raad, gewijzigd. Voortaan bepaalt artikel 240, lid 2, tweede alinea, VWEU, dat de Raad met gewone meerderheid van stemmen beslist over de organisatie van het secretariaat-generaal, terwijl artikel 240, lid 3, VWEU bepaalt dat de Raad „bij gewone meerderheid van stemmen [besluit] over procedurekwesties en over de vaststelling van zijn reglement van orde”.

343. De auteurs van het Verdrag van Lissabon blijken dus de gevallen waarin in afwijking van de regel van de gekwalificeerde meerderheid, die als nieuwe standaardregel is vastgelegd, met een gewone meerderheid kan worden gestemd, met de grootst mogelijke zorg te hebben opgesomd.

¹⁰⁹ — Het gaat om het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor sociale bescherming.

344. Het probleem zit hem in de vraag welke draagwijdte moet worden gegeven aan het feit dat zij niet hebben bepaald welke meerderheidsregel geldt voor de uitoefening van de in de artikelen 263 VWEU en 265 VWEU bedoelde beroepen.¹¹⁰

345. De Raad en de lidstaten zijn van mening dat het antwoord moet worden gezocht in de aard van het besluit om zich tot het Hof te wenden, dat volgens hen een „procedurekwestie” is in de zin van artikel 240, lid 3, VWEU.

346. Ik ben het niet eens met deze zienswijze.

347. Ten eerste lijkt het begrip procedurekwestie mij betrekking te hebben op de interne procedure bij de Raad en niet op externe procedures, zoals rechterlijke procedures voor de Unierechter.

348. Zelfs indien het begrip procedurekwestie rechterlijke procedures zou kunnen omvatten, ben ik ten tweede van mening dat er een fundamenteel onderscheid bestaat tussen het besluit van de Raad om zich tot het Hof te wenden en de vaststelling door de Raad van de praktische regels volgens welke dit beroep wordt ingesteld en vervolgens uitgeoefend. Ik kan aannemen dat de besluiten ter bepaling van de regels inzake de uitoefening van een beroep procedurekwesties kunnen vormen, maar het principiële besluit om de vordering in te leiden kan daarentegen niet met dit soort kwesties worden gelijkgesteld. Het besluit van de Raad om zijn recht op toegang tot de Unierechter uit te oefenen om de wettigheid van een handeling of het stilzitten van een andere instelling van de Unie te doen toetsen en de verdeling van de interne bevoegdheden in acht te doen nemen is een belangrijk besluit dat niet als een procedurekwestie kan worden afgedaan. De omstandigheid dat het beroep betrekking heeft op een kwestie waarover de Raad reeds in een afzonderlijk besluit een standpunt ten gronde heeft ingenomen verandert niets aan het probleem, aangezien uit deze voorafgaande standpuntbepaling niet de impliciete wil van de Raad kan worden afgeleid om zich tot het Hof te wenden, en hier evenmin uit voortvloeit dat het besluit om zich tot het Hof te wenden als een loutere procedurekwestie moet worden opgevat, aangezien dit uit geen enkele tekst blijkt.

349. Mijns inziens kan het antwoord evenmin door middel van een a-fortiori-redenering worden afgeleid uit de artikelen 245 VWEU en 247 VWEU, volgens welke de Raad met gewone meerderheid besluit wanneer hij zich tot het Hof wendt om een lid van de Commissie dat niet meer aan de eisen voor de uitoefening van zijn ambt voldoet of op ernstige wijze is tekortgeschoten, ambtshalve van zijn ambt ontheven te doen verklaren.

350. Een vergelijking met de bepalingen van het Franse of het Duitse recht betreffende de procedures tot afzetting van leden van de uitvoerende macht lijkt mij niet echt relevant in het kader van de uitlegging van deze bepalingen, die specifiek zijn voor het institutionele systeem van de Unie, dat een geheel eigen karakter heeft ten opzichte van de nationale constitutionele ordes.¹¹¹

351. De stelling van de Franse Republiek dat de bepalingen van het VWEU ertoe strekken te voorkomen dat de leden van de Commissie voor het Hof aan de kaak worden gesteld, komt neer op een extrapolatie van – overigens controversiële – nationale bepalingen.

110 — Ik merk op dat artikel 218, lid 11, VWEU, betreffende het inwinnen van het advies van het Hof over de verenigbaarheid van een voorgenomen overeenkomst met de Verdragen, evenmin een specifieke meerderheid voorschrijft.

111 — Ik merk in het bijzonder op dat het beginsel van de scheiding der machten in het institutionele systeem van de Unie op een andere wijze is vormgegeven dan in de interne rechtsorde. Zie in die zin Georgopoulos, T., „Doctrine de séparation des pouvoirs et intégration européenne”, *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, 2011, blz. 3.

352. Het argument dat de Raad en bepaalde interveniërende lidstaten ontlenen aan het beginsel van rechterlijke bescherming, het beginsel van het institutionele evenwicht en, meer in het algemeen, de vereisten van een op het recht gebaseerde Unie, lijkt mij sterker te zijn, al is het nauwelijks uitgewerkt, met name door de Raad, die enkel kortweg stelt dat er geen aanwijzingen zijn dat de auteurs van het Verdrag van Lissabon de mogelijkheden voor de Raad om zijn rechten voor het Hof geldend te maken zo ingrijpend hebben willen verminderen.

353. Ik herinner eraan dat het Hof in naam van „het fundamentele belang van de handhaving en de eerbiediging van het [...] institutionele evenwicht”¹¹² en onder verwijzing naar de „systematiek”¹¹³ van de Verdragen de „procedurele leemte” van het Verdrag heeft weggewerkt en heeft erkend dat het Parlement het recht heeft ter bescherming van zijn eigen prerogatieven een beroep tot nietigverklaring in te stellen.

354. Dient nog te worden vastgesteld of de noodzaak om aan de Raad als drager van de intergouvernementele legitimiteit de middelen te verlenen om de verdediging van zijn belangen te behartigen rechtvaardigt dat de standaardregel van artikel 16, lid 3, VEU opzij wordt verschoven ten voordele van de regel van de gewone meerderheid.

355. Het standpunt dat het beginsel van het institutionele evenwicht, volgens hetwelk iedere instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld¹¹⁴, impliceert dat de drie instellingen van de Unie die aan de besluitvorming deelnemen, volgens dezelfde regels stemmen, kan mij niet echt overtuigen.

356. Artikel 250 VWEU bepaalt dat de besluiten van de Commissie bij meerderheid van stemmen van haar leden worden genomen. Voorts heeft het Hof onder verwijzing naar het collegialiteitsbeginsel gepreciseerd dat een besluit van de Commissie als hoedster van de Verdragen om een beroep wegens niet-nakoming in te stellen tegen een lidstaat door het college in gemeen overleg moet worden genomen en dat alle gegevens waarop dit besluit is gebaseerd, ter beschikking moeten staan van de leden van het college.¹¹⁵

357. Artikel 231, lid 1, VWEU bepaalt dat het Parlement met meerderheid der uitgebrachte stemmen besluit, voor zover in de Verdragen niets anders is bepaald. Voorts kan de voorzitter volgens artikel 128 van het reglement van orde van het Parlement zelfs zonder een stemming van het Parlement besluiten om in naam van het Parlement beroep in te stellen bij het Hof van Justitie, indien dit geschiedt op aanbeveling van de bevoegde commissie.¹¹⁶

358. De binnen deze instellingen geldende stemregels zijn evenwel niet rechtstreeks vergelijkbaar, aangezien de organisatorische logica die eraan ten grondslag ligt, grondig verschilt tussen deze instellingen.

359. Bovendien lijkt het betoog dat is gebaseerd op de toepassing van ongelijke meerderheidsregels mij paradoxaal, aangezien de omstandigheid dat het besluit van de Raad dient te worden genomen volgens de regel van de gekwalificeerde meerderheid, integendeel leidt tot de gelijke toepassing van de gewone (of standaard)regel die in de Verdragen voor elk van de drie betrokken instellingen is vastgesteld.

112 — Arrest van 22 mei 1990, Parlement/Raad (C-70/88, Jurispr. blz. I-2041, punt 26).

113 — Ibidem (punt 14).

114 — Artikel 13, lid 2, VEU.

115 — Arresten van 29 september 1998, Commissie/Duitsland (C-191/95, Jurispr. blz. I-5449, punt 48), en 13 december 2001, Commissie/Frankrijk (C-1/00, Jurispr. blz. I-9989, punt 80).

116 — Artikel 128, lid 3, tweede volzin, van het reglement van orde bepaalt dat de voorzitter van het Parlement het besluit over handhaving van het beroep aan het begin van de eerstvolgende vergaderperiode „kan” overleggen aan het Parlement.

360. Het beginsel van het institutionele evenwicht vertoont wel nog een ander aspect, voor zover het vereist dat elke inbreuk op het beginsel van de verdeling van bevoegdheden tussen de instellingen in voorkomend geval moet kunnen worden bestraft. Vanuit die optiek zou de omstandigheid dat de Raad zijn besluit om zich tot het Hof te wenden met een gekwalificeerde meerderheid moet nemen, aldus kunnen worden opgevat dat het hierdoor wordt verhinderd om op een zekere en doeltreffende manier een beroep bij de rechter in te stellen. Kortom, het nuttige effect van het recht van de Raad om zich tot het Hof te wenden zou vereisen dat hij zijn besluit kan nemen zonder aan beperkingen in de vorm van een bijzondere meerderheid te zijn onderworpen.

361. Ik ben gevoelig voor deze argumenten en heb dan ook onderzocht of het, gelet op het feit dat een beroep op artikel 240, lid 3, VWEU riskant is, niet mogelijk is om in artikel 16, lid 1, VEU een beperking van de werkingssfeer van de regel van artikel 16, lid 3, VEU te zien en aan te nemen dat deze regel slechts geldt voor besluiten van de Raad die binnen de werkingssfeer van artikel 16, lid 1, VEU vallen, dat wil zeggen wanneer de Raad optreedt in het kader van zijn wetgevende of budgettaire bevoegdheid of zijn beleid definieert of coördineert. Aangezien de Verdragen geen regels bevatten met betrekking tot de wijze waarop dient te worden gestemd over het besluit om in rechte op te treden, zou het gaan om een van de kwesties waarover de Raad op basis van zijn bevoegdheid tot regeling van zijn interne organisatie kan beslissen.

362. Tegen deze redenering zijn evenwel drie bezwaren in te brengen, die deze redenering lijken te ontkrachten.

363. Het eerste bezwaar is gebaseerd op de eigen opmerkingen van de Raad, die erop wijst dat de stemregel die geldt voor besluiten om zich tot het Hof te wenden, vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon niet dezelfde was als die welke was vastgelegd in de specifieke rechtsgrondslag die de betrokken materie beheerst, maar de standaardregel van artikel 205, lid 1, EG was. Aangezien het geen twijfel lijdt dat de regel van artikel 16, lid 3, VEU als standaardregel in de plaats is gekomen van die van artikel 205, lid 1, EG, lijkt het mij niet logisch om vast te stellen dat deze regel niet van toepassing is op besluiten die ontegenzeggelijk binnen de werkingssfeer van de vroegere regel vielen.

364. Het tweede bezwaar is gebaseerd op de rechtspraak van het Hof.

365. Mijns inziens komt in deze rechtspraak om te beginnen het verlangen tot uiting om de standaardmeerderheidsregel de ruimst mogelijke werkingssfeer te verlenen, zonder hier enige beperking aan te verbinden. In zijn arrest van 9 november 1995, Duitsland/Raad¹¹⁷, heeft het Hof immers geoordeeld dat het artikel van het Verdrag dat voorziet in de standaardmeerderheidsregel voor stemmingen binnen de Raad „overbodig [zou] zijn, indien het feit dat in een verdragsbepaling de stemming niet specifiek wordt geregeld, zou betekenen dat deze bepaling niet als rechtsgrondslag van een handeling van de Raad kan dienen”.¹¹⁸ Indien dit artikel niet overbodig is, is dat omdat het van toepassing is wanneer de hierin neergelegde regel niet terzijde wordt geschoven door een uitdrukkelijke bepaling die voor de betrokken rechtsgrondslag de toepasselijke meerderheidsregel preciseert. Deze rechtspraak dateert weliswaar van vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, maar dat neemt niet weg dat dit Verdrag artikel 16, lid 3, VEU niet in die zin heeft gewijzigd dat het niet langer de algemene standaardregel bevat, zodat deze bepaling bij ontbreken van een uitdrukkelijke andersluidende bepaling bezwaarlijk strikt kan worden uitgelegd.

¹¹⁷ — C-426/93, Jurispr. blz. I-3723.

¹¹⁸ — Punt 18.

366. De rechtspraak van het Hof bevat ook interessante vaststellingen over de juridische aard van het besluit om in rechte op te treden. In een zaak die betrekking had op een beroep wegens niet-nakoming heeft het Hof geoordeeld dat het besluit van de Commissie als hoedster van de Verdragen om het beroep in te stellen „niet als maatregel van bestuur of beheer [kan] worden aangemerkt”.¹¹⁹ Dit arrest, dat ook van toepassing is op het beroep tot nietigverklaring, ontkracht de stelling dat dit soort besluiten niet onderworpen is aan de stemregels van het Verdrag en valt onder de bevoegdheid van de Raad tot regeling van zijn interne organisatie.

367. Het derde en meest fundamentele bezwaar betreft het belang van de regels die het besluitvormingsproces binnen de Raad beheersen, en van het systeem voor de weging van de aan de lidstaten toegewezen stemmen. Deze uiterst gevoelige kwestie is steeds het voorwerp van discussie geweest binnen de intergouvernementele conferenties, en de auteurs van de Verdragen hebben bij de herhaalde herzieningen ervan steeds bijzondere zorg besteed aan de uitdrukkelijke en nauwkeurige omschrijving van de stemregels voor elk van de rechtsgrondslagen waarop het optreden van de Raad berust, zonder zich te beperken tot de in artikel 16, lid 1, VEU omschreven functies.

368. Alles samen beschouwd ben ik van mening dat er factoren zijn die eraan in de weg staan dat de regel van de gekwalificeerde meerderheid, die door de auteurs van de Verdragen als standaardregel is vastgesteld, terzijde wordt geschoven voor besluiten van de Raad om een beroep tot nietigverklaring of een beroep wegens nalaten bij het Hof in te stellen.

369. Nu dient nog te worden nagegaan of de onregelmatigheid van het besluit van de Raad leidt tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep, en of de Commissie zich op deze onregelmatigheid kan beroepen.

370. De eerste vraag kan ik zonder enige aarzeling bevestigend beantwoorden.

371. De stemregels vormen essentiële regels en het Hof hecht een bijzonder belang aan de nakoming ervan, zoals blijkt uit de rechtspraak betreffende de rechtsgrondslag. Zo heeft het Hof geoordeeld dat het onjuiste gebruik van een verdragsartikel als rechtsgrondslag, waardoor in plaats van een gekwalificeerde meerderheid in de Raad eenparigheid van stemmen is vereist, niet kan worden aangemerkt als een louter formeel gebrek, aangezien een wijziging van de stemwijze gevolgen kan hebben voor de inhoud van de vastgestelde handeling.¹²⁰ Het lijkt mij niet in overeenstemming te zijn met de vereisten van een op het recht gebaseerde Unie om geen sancties te verbinden aan de niet-nakoming van zulke essentiële regels.

372. Wel kan de onregelmatigheid van het besluit van de Raad, anders dan de Bondsrepubliek Duitsland stelt, niet in het kader van een beroep tot nietigverklaring worden aangevoerd, aangezien het besluit om een beroep in rechte in te stellen volgens de rechtspraak van het Hof in beginsel niet kan worden beschouwd als een voor beroep vatbaar besluit.¹²¹ De schending van de regel van de gekwalificeerde meerderheid kan dus enkel bij wege van exceptie worden aangevoerd, in het kader van het verweer tegen de door de Raad ingestelde vordering.

373. De tweede vraag moet eveneens bevestigend worden beantwoord.

374. Zoals ik juist heb opgemerkt, zijn de stemregels essentiële regels en is het niet enkel in het belang van de lidstaten dat de niet-nakoming ervan wordt bestraft, maar draagt dit ook bij aan de wettigheid van de handelingen in een op het recht gebaseerde Unie. Bovendien is de rechtspraak in de regel van oordeel dat middelen waarmee wordt aangevoerd dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor

119 — Arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald (punt 37).

120 — Arrest van 11 september 2003, Commissie/Raad (C-211/01, Jurispr. blz. I-8913, punt 52).

121 — Arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald (punt 47); arrest Hof van 12 september 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commissie (C-131/03 P, Jurispr. blz. I-7795, punt 56), en arresten Gerecht van 15 januari 2003, Philip Morris International e.a./Commissie (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 en T-272/01, Jurispr. blz. II-1, punt 79).

ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring, van openbare orde zijn, zodat de Unierechter deze middelen ambtshalve kan onderzoeken. Ten slotte heeft het Hof in meerdere arresten de gegrondheid onderzocht van het door de verwerende partij aangevoerde middel inzake schending van de binnen een instelling geldende stemregels, en daarmee dit middel impliciet ontvankelijk verklaard.¹²²

375. Samengevat ben ik van mening dat het litigieuze besluit in strijd met de regel van de gekwalificeerde meerderheid van artikel 16, lid 3, VEU is vastgesteld en dat deze onregelmatigheid, waarop de Commissie zich kan beroepen, tot gevolg heeft dat het beroep van de Raad in zijn geheel niet-ontvankelijk is.

376. Ik zal de andere door de Commissie aangevoerde niet-ontvankelijkheidsgronden dan ook niet onderzoeken.

VI – Kosten

377. Op grond van artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat bepaalt dat de in het ongelijk gestelde partij in de kosten wordt verwezen, voor zover dit is gevorderd, ben ik van mening dat de vorderingen tot verwijzing van de Raad in de kosten in de zaken C-63/12 en C-66/12 en die tot verwijzing van de Commissie in de kosten in zaak C-196/12 moeten worden toegewezen.

378. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering moeten het Parlement en de interveniërende lidstaten in elk van de zaken hun eigen kosten dragen.

VII – Conclusie

379. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) in zaak C-63/12:

- 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, nietig te verklaren;
- de Raad van de Europese Unie te verwijzen in de kosten, en
- 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 te verwijzen in hun eigen kosten.

2) in zaak C-66/12:

- het beroep te verwerpen zonder de ontvankelijkheid ervan te onderzoeken;
- de Raad van de Europese Unie te verwijzen in de kosten, en

¹²² — Zie met name arrest van 17 februari 2011, Commissie/Cyprus (C-251/09, punten 13-17).

- de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Letland, het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en het Europees Parlement te verwijzen in hun eigen kosten.

3) in zaak C-196/12:

- het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;
- de Europese Commissie te verwijzen in de kosten, en
- het Koninkrijk Spanje, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en het Europees Parlement te verwijzen in hun eigen kosten.