



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

19 november 2013 *

„Beroep wegens nalaten — Jaarlijkse aanpassing van bezoldigingen en pensioenen van ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Unie — Ambtenarenstatuut — Aanpassing van aanpassingscoëfficiënten — Besluit van de Raad — Weigering om voorstel van Commissie aan te nemen — Stilzitten — Niet-ontvankelijkheid”

In zaak C-196/12,

betreffende een beroep wegens nalaten krachtens artikel 265 VWEU, ingediend op 26 april 2012,

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

verzoekster,

ondersteund door

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

interveniënt,

tegen

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

verweerder,

ondersteund door

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,

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

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

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

interveniënten,

wijst

* Procestaal: Frans.

HET HOF (Grote kamer),

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

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

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

het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast stellen dat de Raad van de Europese Unie, door 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 [COM(2011) 820 definitief; hierna: „voorstel voor een verordening”] niet aan te nemen, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens het Ambtenarenstatuut van de Europese Unie, dat is vastgesteld bij verordening (EEG, Euratom, EGKS) nr. 259/68 van de Raad van 29 februari 1968 tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van deze Gemeenschappen, alsmede van bijzondere maatregelen welke tijdelijk op de ambtenaren van de Commissie van toepassing zijn (PB L 56, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU, Euratom) nr. 1080/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 (PB L 311, blz. 1), gerectificeerd op 5 juni 2012 (PB L 144, blz. 48, hierna: „Statuut”).

Toepasselijke bepalingen

- 2 Artikel 65 van het Statuut bepaalt het volgende:

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

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

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

3. Voor de toepassing van dit artikel besluit de Raad, op voorstel van de Commissie, met de in artikel 16, leden 4 en 5, [VEU] vastgestelde gekwalificeerde meerderheid van stemmen.”

- 3 Artikel 82, lid 2, van het Statuut bepaalt dat wanneer de Raad overeenkomstig artikel 65, lid 1, van het Statuut besluit tot aanpassing van de bezoldigingen, deze aanpassing ook voor de pensioenen geldt.
- 4 Ingevolge artikel 65 bis van het Statuut zijn de toepassingsbepalingen van de artikelen 64 en 65 vervat in bijlage XI.
- 5 In artikel 1 van deze bijlage, dat deel uitmaakt van afdeling 1 van hoofdstuk 1 daarvan, is bepaald dat Eurostat voor het onderzoek als bedoeld in artikel 65, lid 1, van het Statuut jaarlijks vóór het einde van de maand oktober een verslag opstelt over de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud te Brussel (België) (internationaal indexcijfer van Brussel), over de ontwikkeling van de kosten van levensonderhoud buiten Brussel (economische pariteiten en impliciete indexcijfers) en over de ontwikkeling van de koopkracht van de bezoldigingen die de nationale ambtenaren van de centrale overheidsdiensten van acht lidstaten genieten (specifieke indicatoren).
- 6 Artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut, dat afdeling 2 van hoofdstuk 1 vormt onder het opschrift „Wijze van jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen”, is als volgt verwoord:

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

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

[...]

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

- a) de bezoldiging van de ambtenaren van de Europese Unie die werkzaam zijn in de andere lidstaten of in bepaalde andere standplaatsen,
- b) [...] de pensioenen van de Europese Unie die in de andere lidstaten worden uitbetaald voor het deel van het pensioen dat overeenkomt met het vóór 1 mei 2004 opgebouwde pensioen,

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

[...]”

- 7 Hoofdstuk 5 van bijlage XI bij het Statuut draagt het opschrift „Uitzonderingsclausule”. Het bestaat uit één enkel artikel 10, dat het volgende bepaalt:

„In geval van ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie, die wordt beoordeeld aan de hand van door de Commissie verstrekte objectieve gegevens ter zake, dient de Commissie, na raadpleging van de andere instellingen in het kader van de statutaire bepalingen, passende voorstellen in bij het Europees Parlement en de Raad, die een besluit nemen overeenkomstig de procedure als bedoeld in artikel 336 [VWEU].”

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

Voorgeschiedenis van het geding

- 9 Van oordeel dat de recente economische en financiële crisis in de Unie een „ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie” in de zin van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut met zich brengt, heeft de Raad de Commissie in december 2010 verzocht tijdig passende voorstellen op grond van dat artikel 10 in te dienen, zodat het Europees Parlement en hijzelf deze vóór eind 2011 konden onderzoeken en goedkeuren.
- 10 In antwoord op dit verzoek heeft de Commissie op 13 juli 2011 bij de Raad het verslag over de uitzonderingsclausule (artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut) [COM(2011) 440 definitief] ingediend, waarin zij op basis van 15 indicatoren en de Europese economische prognoses die haar directoraat-generaal „Economische en Financiële Zaken” op 13 mei 2011 bekend had gemaakt, tot de conclusie is gekomen dat er geen aanleiding bestond om een voorstel op grond van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut in te dienen.
- 11 Het onderzoek van dit verslag heeft aanleiding gegeven tot discussies binnen de Raad, die hebben geleid tot een hernieuwd verzoek aan de Commissie om uitvoering te geven aan genoemd artikel 10 en om tijdig een passend voorstel voor de aanpassing van de bezoldigingen in te dienen.
- 12 In antwoord op dit verzoek heeft de Commissie mededeling COM(2011) 829 definitief van 24 november 2011 met aanvullende informatie bij verslag COM(2011) 440 definitief ingediend, die met name was gebaseerd op de economische prognoses die haar directoraat-generaal „Economische en Financiële Zaken” op 10 november 2011 had meegedeeld. Daarin kwam de Commissie opnieuw tot de conclusie dat de Unie niet werd geconfronteerd met een buitengewone situatie in de zin van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut en dat zij derhalve niet de procedure op grond van de uitzonderingsclausule kon inleiden.
- 13 Op diezelfde dag heeft de Commissie haar voorstel voor een verordening, voorzien van een toelichting, ingediend. De voorgestelde aanpassing van de bezoldigingen op basis van de „normale” methode in artikel 3 van bijlage XI bij het Statuut bedroeg 1,7 %.
- 14 Bij besluit 2011/866/EU van de Raad van 19 december 2011 betreffende het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad houdende aanpassing met ingang van 1 juli 2011 van de bezoldigingen en de pensioenen van de ambtenaren en de andere personeelsleden van de Europese Unie, alsmede van de aanpassingscoëfficiënten die van toepassing zijn op deze bezoldigingen en pensioenen (PB L 341, blz. 54), heeft de Raad beslist „het voorstel [voor een verordening] niet aan te nemen”, met name op de volgende gronden:
- (8) [...] De Raad is ervan overtuigd dat de financiële en economische crisis die de Unie op dit ogenblik treft en in de meeste lidstaten tot aanzienlijke budgettaire aanpassingen leidt, waaronder aanpassingen van de salarissen van de nationale ambtenaren, een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand binnen de Unie vormt.
- [...]
- (13) Gezien het voorgaande is de Raad van oordeel dat het standpunt van de Commissie wat betreft het zich voordoen van een ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand, alsook haar weigering om een voorstel uit hoofde van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut in te dienen, gebaseerd is op duidelijk ontoereikende en onjuiste gronden.

- (14) Aangezien het [...] Hof [...] in de zaak [die heeft geleid tot het arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad (C-40/10, Jurispr. blz. I-12043)] heeft geoordeeld dat, gedurende de periode van toepassing van bijlage XI bij het Statuut, de procedure van artikel 10 daarvan de enige mogelijkheid vormt om bij de aanpassing van de bezoldigingen rekening te houden met een economische crisis, was de Raad afhankelijk van een voorstel van de Commissie om dat artikel in crisistijd toe te passen.
- (15) De Raad is ervan overtuigd dat in het licht van de formulering van artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut, en in het kader van de plicht tot oprechte samenwerking tussen de instellingen als geformuleerd in de tweede zin van artikel 13, lid 2, van het [VEU], de Commissie ertoe verplicht was een passend voorstel bij de Raad in te dienen. De conclusies van de Commissie en haar weigering om een passend voorstel in te dienen, vormen derhalve een inbreuk op die verplichting.
- (16) De Commissie heeft niet de juiste conclusies getrokken uit de voorliggende feiten en geen voorstel ingediend overeenkomstig artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut; aangezien de Raad uitsluitend kan handelen op voorstel van de Commissie, heeft de Raad bijgevolg niet op correcte wijze kunnen reageren op de ernstige en plotselinge verslechtering van de sociaaleconomische toestand door een besluit overeenkomstig artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut te nemen.”
- 15 De Commissie heeft, naast het instellen van een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU tegen besluit 2011/866 in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 19 november 2013, Commissie/Raad (C-63/12), op 25 januari 2012 aan het voorzitterschap van de Raad een brief betekend, die op het secretariaat van de Raad is ingeschreven op 20 februari 2012, waarin zij hem krachtens artikel 265 VWEU uitnodigde het voorstel voor een verordening aan te nemen binnen twee maanden, te rekenen vanaf de ontvangst van deze brief. De Raad heeft van die brief „nota genomen”.

Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

- 16 De Commissie verzoekt het Hof:
- te verklaren dat de Raad de krachtens het Statuut op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door het voorstel voor een verordening niet aan te nemen, en
 - de Raad te verwijzen in de kosten.
- 17 De Raad concludeert tot verwerping van het beroep en verwijzing van de Commissie in de kosten.
- 18 Bij beschikking van de president van het Hof van 4 september 2012 is het Parlement toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie, terwijl de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

Beroep

- 19 De Commissie geeft te kennen dat het onderhavige beroep wegens nalaten uit voorzorg wordt ingesteld, voor het geval dat de houding van de Raad als stilzitten wordt beschouwd, met name wat betreft de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten, en voor het geval dat het Hof in het kader van het beroep tot nietigverklaring van besluit 2011/866 tot het oordeel zou komen dat dit geen voor beroep vatbare handeling is.

- 20 De Commissie betoogt dat de Raad, mocht dit besluit geen „echte” weigering tot aanneming van het voorstel voor een verordening vormen, zijn verplichting tot handelen krachtens artikel 3, lid 1, van bijlage XI bij het Statuut heeft geschonden, te weten zijn verplichting om het door de Commissie ingediende voorstel vóór het einde van het lopende jaar aan te nemen. Bij gebreke van een voorstel uit hoofde van artikel 10 van die bijlage is niet voldaan aan een vormvoorwaarde voor toepassing van dit artikel, zodat de Raad ingevolge het reeds aangehaalde arrest van 24 november 2010, Commissie/Raad, gehouden was om het voorstel voor een verordening op grond van genoemd artikel 3 aan te nemen.
- 21 Krachtens artikel 265, lid 1, VWEU kan een instelling van de Unie zich tot het Hof wenden om te doen vaststellen dat de Raad in strijd met de Verdragen heeft nagelaten een besluit te nemen.
- 22 Deze beroepsgang is gegrond op de gedachte dat het in geval van onrechtmatig stilzitten van een instelling voor met name de andere instellingen mogelijk moet zijn om zich tot het Hof te wenden om te doen verklaren dat dit stilzitten in strijd is met het VWEU. Bedoeld artikel ziet op nalaten door het verzuim een beslissing te nemen of een standpunt te bepalen, en niet op het verrichten van een andere handeling dan die welke de verzoekende partij wenste of noodzakelijk achtte (zie in die zin met name arresten van 24 november 1992, Buckl e.a./Commissie, C-15/91 en C-108/91, Jurispr. blz. I-6061, punt 17, en 16 februari 1993, ENU/Commissie, C-107/91, Jurispr. blz. I-599, punt 10 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 23 In de onderhavige zaak heeft de Raad evenwel een standpunt bepaald ten aanzien van het voorstel voor een verordening, door vaststelling van besluit 2011/866, dat een voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU is, zoals het Hof heeft geoordeeld in de punten 29 tot en met 33 van het arrest van 19 november 2013, Commissie/Raad, reeds aangehaald.
- 24 Om uitdrukking te geven aan zijn zienswijze ten aanzien van genoemd voorstel, heeft de Raad immers formeel een „besluit” vastgesteld, dat is bekendgemaakt in de L-serie van het *Publicatieblad van de Europese Unie*, de serie waarin de wetgeving van de Unie is opgenomen.
- 25 Bovendien heeft de Raad in de considerans van besluit 2011/866 verklaard dat de Commissie, gezien de huidige financiële en economische crisis, gehouden was een passend voorstel uit hoofde van de uitzonderingsclausule in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut in te dienen.
- 26 Hieruit volgt dat de Raad niet heeft nagelaten om een besluit te nemen op het voorstel voor een verordening dat was gebaseerd op artikel 3 van die bijlage, maar dit in wezen heeft verworpen.
- 27 Deze standpuntbepaling heeft betrekking op het voorstel voor een verordening in zijn geheel, met inbegrip van de aanpassing van de aanpassingscoëfficiënten, ook al heeft de Raad niet afzonderlijk uiteengezet waarom hij weigerde deze aanpassingscoëfficiënten aan te passen.
- 28 De titel van besluit 2011/866 en het dispositief ervan vermelden immers de volledige titel van het voorstel voor een verordening.
- 29 Daarnaast hebben de uitzonderingsclausule in artikel 10 van bijlage XI bij het Statuut en de motivering van besluit 2011/866, gebaseerd op de overweging dat de Commissie een voorstel op grond van dat artikel 10 had moeten indienen in plaats van het voorstel voor een verordening op grond van artikel 3 van bedoelde bijlage, betrekking op de jaarlijkse aanpassing van de bezoldigingen en de pensioenen in hun geheel, dat wil zeggen zowel de aanpassing van het algemene peil van de bezoldigingen en de pensioenen als die van de aanpassingscoëfficiënten, zoals het Hof heeft geoordeeld in de punten 90 tot en met 95 en 100 tot en met 103 van het reeds aangehaalde arrest van 19 november 2013, Commissie/Raad.
- 30 In die omstandigheden is niet voldaan aan de voorwaarden van artikel 265 VWEU.

- 31 Het beroep wegens nalaten dient dus niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Kosten

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

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**
- 3) **De Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk der Nederlanden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland alsook het Europees Parlement zullen elk hun eigen kosten dragen.**

ondertekeningen