



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. november 2013*

»Passivitetssøgsmål — årlig tilpasning af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union — tjenestemandsvedtægten — tilpasning af justeringskoefficienterne — Rådets afgørelse — afvisning af at vedtage Kommissionens forslag — undladelse af at handle — afvisning«

I sag C-196/12,

angående et passivitetssøgsmål i henhold til artikel 265 TEUF, anlagt den 26. april 2012,

Europa-Kommissionen ved J. Currall, D. Martin og J.-P. Keppenne, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Europa-Parlamentet ved A. Neergaard og S. Seyr, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bauer og J. Herrmann, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad og S. Centeno Huerta, som befuldmægtigede

Kongeriget Nederlandene ved C. Wissels og M. Bulterman, som befuldmægtigede

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved E. Jenkinson og J. Beeko, som befuldmægtigede, bistået af barrister R. Palmer,

intervenienter,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (refererende dommer), E. Juhász, M. Safjan, C.G. Fernlund og J.L. da Cruz Vilaça samt dommerne A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader og C. Vajda,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. september 2013,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Rådet, idet det ikke har vedtaget Kommissionens forslag til Rådets forordning om tilpasning med virkning fra den 1. juli 2011 af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union samt af justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner (KOM(2011) 820 endelig, herefter »forslaget til forordning«), har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union, indført ved Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 259/68 af 29. februar 1968 om vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber samt om særlige midlertidige foranstaltninger for tjenestemænd i Kommissionen (EFT 1968 I, s. 30), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1080/2010 af 24. november 2010 (EUT L 311, s. 1, herefter »vedtægten«).

Retsforskrifter

- 2 I vedtægtens artikel 65 er fastsat følgende:

»1. Rådet undersøger hvert år lønningsniveauet for tjenestemændene og de øvrige ansatte i Unionen. Denne undersøgelse sker i september på grundlag af en fælles rapport fra Kommissionen, baseret på et fælles indeks, der skal gengive situationen i hvert af Unionens lande pr. 1. juli, udarbejdet af Den Europæiske Unions Statistiske Kontor i overensstemmelse med de enkelte medlemsstaters statistiske kontorer.

Rådet undersøger samtidig, om en tilpasning af vederlagene er rimelig inden for rammerne af Unionens økonomiske og sociale politik. Der skal særligt tages hensyn til eventuelle forhøjelser af det offentlige lønninger samt nødvendigheden af nyansættelse.

2. I tilfælde af en væsentlig ændring i leveomkostningerne træffer Rådet inden for en frist på højst to måneder afgørelse om tilpasning af justeringskoefficienten, og eventuelt om dette skal ske med tilbagevirkende kraft.

3. Til gennemførelse af denne artikel skal Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen træffe sin afgørelse i henhold til artikel 16, stk. 4 og 5, i [TEU].«

- 3 Det fremgår af vedtægtens artikel 82, stk. 2, at når Rådet i medfør af vedtægtens artikel 65, stk. 1, beslutter at tilpasse vederlagene, tilpasses pensionerne tilsvarende.
- 4 I henhold til vedtægtens artikel 65a er gennemførelsesbestemmelser til artikel 64 og 65 anført i bilag XI til vedtægten.
- 5 Artikel 1 i dette bilag, som indgår i afdeling 1 i dette bilags kapitel 1, bestemmer, at Eurostat med henblik på den i vedtægtens artikel 65, stk. 1, foreskrevne årlige undersøgelse hvert år inden udgangen af oktober udarbejder en rapport om udviklingen i leveomkostningerne i Bruxelles (Belgien) (internationalt indeks for Bruxelles), om udviklingen i leveomkostningerne uden for Bruxelles (købekraftspariteter og implicitte indeks) og om købekraftsudviklingen for vederlagene til tjenestemænd i centraladministrationerne i otte medlemsstater (specifikke indikatorer).
- 6 Artikel 3 i bilag XI til vedtægten, som udgør afdeling 2 i dette bilags kapitel 1, med overskriften »Bestemmelser for den årlige tilpasning af vederlag og pensioner«, har følgende ordlyd:
- »1. Med virkning fra den 1. juli og i overensstemmelse med vedtægtens artikel 65, stk. 3, træffer Rådet efter forslag fra Kommissionen inden hvert års udgang afgørelse om tilpasning af vederlag og pensioner på grundlag af de i afdeling 1 i dette bilag omhandlede elementer.
2. Tilpasningens størrelse er lig med produktet af den specifikke indikator og det internationale indeks for Bruxelles. Tilpasningen fastsættes i nettotal og udtrykkes ved samme procentsats for alle.
- [...]
5. Der anvendes ingen justeringskoefficient for Belgien og Luxembourg. Justeringskoefficienterne for:
- a) vederlagene til EU-tjenestemænd med tjenestested i de øvrige medlemsstater og visse andre tjenestesteder,
- b) [...] EU-pensioner, der udbetales i de øvrige medlemsstater for den del, der svarer til rettigheder erhvervet før den 1. maj 2004,
- fastsættes på grundlag af forholdet mellem de i artikel 1 i nærværende bilag omhandlede købekraftspariteter og de i vedtægtens artikel 63 omhandlede vekselkurser for de pågældende lande.
- [...]«
- 7 Kapitel 5 i bilag XI til vedtægten har overskriften »Undtagelsesklausul«. Den består af artikel 10, der bestemmer:
- »Såfremt der på grundlag af objektive oplysninger, der forelægges af Kommissionen, konstateres en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Unionen, forelægger Kommissionen [...] passende forslag for Europa-Parlamentet og Rådet, der træffer afgørelse i overensstemmelse med artikel 336 [TEUF].«
- 8 Ifølge artikel 15, stk. 1, i dette bilag finder bestemmelserne heri anvendelse fra den 1. juli 2004 til den 31. december 2012.

Baggrunden for tvisten

- 9 I december 2010 anmodede Rådet, som er af den opfattelse, at de seneste økonomiske og finansielle kriser i Unionen medfører en »kraftig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i [Unionen]« som omhandlet i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, Kommissionen om, på grundlag af denne artikel 10, at forelægge passende forslag i så god tid, at Europa-Parlamentet og Rådet kunne behandle og vedtage dem inden udgangen af 2011.
- 10 Som svar på denne anmodning fremlagde Kommissionen den 13. juli 2011 for Rådet beretningen om undtagelsesklausulen (artikel 10 i bilag XI til vedtægten) (KOM(2011)440 endelig), hvori den, idet den henholdt sig til 15 indikatorer og til den europæiske økonomiske prognose, som blev offentliggjort af dens Generaldirektorat for Økonomi og Finansielle Anliggender den 13. maj 2011, konkluderede, at det ikke var nødvendigt at forelægge et forslag i henhold til artikel 10 i bilag XI til vedtægten.
- 11 Undersøgelsen af denne beretning gav anledning til drøftelser i Rådet, som førte til en ny anmodning fra Rådet til Kommissionen om at gennemføre nævnte artikel 10 og forelægge et passende forslag til tilpasning af vederlagene.
- 12 Som svar på denne anmodning fremlagde Kommissionen meddelelse KOM(2011) 829 endelig af 24. november 2011 med supplerende oplysninger vedrørende beretningen KOM(2011) 440 endelig, som bl.a. var baseret på de økonomiske prognoser udsendt af dens Generaldirektorat for Økonomi og Finansielle Anliggender den 10. november 2011. Kommissionen konkluderede på ny, at Unionen ikke stod over for en ekstraordinær situation som omhandlet i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, og at den derfor ikke var i stand til at udløse undtagelsesklausulen.
- 13 Samme dag fremlagde Kommissionen sit forslag til forordning bilagt en begrundelse. Den tilpasning af vederlagene, der blev foreslået på grundlag af den »normale« metode i artikel 3 i bilag XI til vedtægten, var på 1,7%.
- 14 Ved Rådets afgørelse 2011/866/EU af 19. december 2011 om Kommissionens forslag til Rådets forordning om tilpasning med virkning fra den 1. juli 2011 af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union samt af justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner (EUT L 341, s. 54) besluttede Rådet »ikke at vedtage [forslaget til forordning]«, bl.a. af følgende grunde:

»(8) [...] Rådet er overbevist om, at den nuværende finansielle og økonomiske krise i Unionen, som har resulteret i betydelige finanspolitiske tilpasninger, bl.a. tilpasninger af nationale tjenestemænds lønninger, i et stort antal medlemsstater, er ensbetydende med en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Unionen.

[...]
- (13) I lyset af ovenstående mener Rådet, at Kommissionens opfattelse af, om der er tale om en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation, og dens afvisning af at forelægge et forslag i henhold til artikel 10 i bilag XI til vedtægten er baseret på et åbenbart utilstrækkeligt og fejlagtigt grundlag.
- (14) Eftersom [Domstolen] i [den sag, der gav anledning til dom af 24. november 2010 i sagen Kommissionen mod Rådet (sag C-40/10, Sml. I, s. 12043)] konkluderede, at så længe bilag XI til vedtægten finder anvendelse, udgør proceduren fastlagt i nævnte bilags artikel 10 den eneste mulighed for at tage hensyn til en økonomisk krise inden for rammerne af tilpasningen af vederlag, var Rådet afhængigt af et forslag fra Kommissionen for at kunne anvende artiklen i en krisesituation.

- (15) Rådet er overbevist om, at Kommissionen i lyset af ordlyden af artikel 10 i bilag XI til vedtægten og i henhold til forpligtelsen til loyalt samarbejde mellem institutionerne som fastsat i artikel 13, stk. 2, andet punktum, [TEU] var forpligtet til at forelægge Rådet et passende forslag. Kommissionens konklusioner og dens manglende forelæggelse af et sådant forslag udgør derfor en tilsidesættelse af den nævnte forpligtelse.
- (16) Eftersom Rådet alene kan handle på grundlag af et forslag fra Kommissionen, har Kommissionens undladelse af at drage de korrekte konklusioner på grundlag af dokumentationen og at fremlægge et forslag i henhold til artikel 10 i bilag XI til vedtægten forhindret Rådet i at reagere korrekt på den alvorlige og pludselige forringelse af den økonomiske og sociale situation gennem vedtagelse af en retsakt i henhold til artikel 10 i bilag XI til vedtægten.»
- 15 Kommissionen anlagde et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF til prøvelse af afgørelse 2011/866 i den sag, der gav anledning til dom af 19. november 2013, Kommissionen mod Rådet (sag C-63/12, Sml., EU:C:2013:752), og forkyndte samtidig en skrivelse af 25. januar 2012 for Rådets formandskab, registreret i Rådets sekretariat den 20. februar 2012, hvori den i henhold til artikel 265 TEUF opfordrede Rådet til at vedtage forslaget til afgørelse inden to måneder at regne fra modtagelsen af denne skrivelse. Rådet »noterede sig« nævnte skrivelse.

Parternes påstande og sagen for Domstolen

- 16 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Det fastslås, at Rådet har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til vedtægten, idet det ikke har vedtaget forslaget til forordning, og
 - Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 17 Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 18 Ved kendelse af 4. september 2012 har Domstolens præsident givet Europa-Parlamentet tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande, og Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien, Kongeriget Nederlandene samt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

Om søgsmålet

- 19 Kommissionen har gjort gældende, at dette passivitetssøgsmål er anlagt som en forebyggende foranstaltning i tilfælde af, at det fastslås, at Rådets adfærd er en undladelse af at handle, navnlig for så vidt angår tilpasningen af justeringskoefficienterne, og i tilfælde af, at Domstolen i forbindelse med det annullationssøgsmål, der er anlagt til prøvelse af afgørelse 2011/866, ikke finder, at denne afgørelse er en anfægtelig retsakt.
- 20 Kommissionen har anført, at Rådet i tilfælde af, at denne afgørelse ikke udgør en »egentlig« afvisning af at vedtage forslaget til forordning, har tilsidesat sin forpligtelse til at handle ifølge artikel 3, stk. 1, i bilag XI til vedtægten, nemlig forpligtelsen til at vedtage det af Kommissionen forelagte forslag inden udgangen af det pågældende år. I mangel af et forslag i henhold til dette bilags artikel 10 var en formel betingelse for anvendelse af denne artikel ikke opfyldt, således at Rådet i henhold til dommen af 24. november 2010 i sagen Kommissionen mod Rådet var forpligtet til at vedtage forslaget til forordning baseret på nævnte artikel 3.

- 21 I henhold til artikel 265, stk. 1, TEUF kan en EU-institution indbringe klage for Domstolen for at få fastslået, at Rådet i strid med traktaterne har undladt at træffe afgørelse.
- 22 Dette retsmiddel bygger på den tankegang, at en institutions retsstridige undladelse af at handle gør det muligt, navnlig for de øvrige institutioner, at anlægge sag ved Domstolen med påstand om, at det fastslås, at undladelsen af at handle er i strid med EUF-traktaten. Nævnte artikel vedrører passivitet i form af en undladelse af at træffe afgørelse eller tage stilling og ikke i form af vedtagelse af en anden retsakt end den, som sagsøgeren måtte ønske eller anse for nødvendig (jf. i denne retning bl.a. dom af 24.11.1992, forenede sager C-15/91 og C-108/91, Buckl m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 6061, præmis 17, og af 16.2.1993, sag C-107/91, ENU mod Kommissionen, Sml. I, s. 599, præmis 10 og den deri nævnte retspraksis).
- 23 I det foreliggende tilfælde har Rådet imidlertid taget stilling til forslaget til forordning med vedtagelsen af afgørelse 2011/866, der er en anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 263 TEUF, således som Domstolen har fastslået i præmis 29-33 i dommen af 19. november 2013 i sagen Kommissionen mod Rådet.
- 24 Med henblik på at tilkendegive sin stillingtagen til nævnte forslag vedtog Rådet formelt en »afgørelse«, som blev offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende, serie L, som indeholder Unionens lovgivning.
- 25 Rådet anførte desuden i betragtningerne til afgørelse 2011/866, at Kommissionen henset til den nuværende finansielle og økonomiske krise var forpligtet til at forelægge Rådet et passende forslag i henhold til undtagelsesklausulen i artikel 10 i bilag XI til vedtægten.
- 26 Det følger heraf, at Rådet ikke undlod at træffe afgørelse vedrørende forslaget til forordning, som var baseret på artikel 3 i dette bilag, men at det nærmere bestemt forkastede dette.
- 27 Denne stillingtagen vedrører hele forslaget til forordning, herunder tilpasningen af justeringskoefficienterne, selv om Rådet ikke særskilt redegjorde for begrundelsen for, at det afviste at tilpasse disse justeringskoefficienter.
- 28 Dels nævner afgørelse 2011/866's overskrift og afgørelsens dispositive del nemlig hele overskriften på forslaget til forordning.
- 29 Dels omfatter den i artikel 10 i bilag XI til vedtægten fastsatte undtagelsesklausul samt begrundelsen for afgørelse 2011/866, baseret på den begrundelse, at Kommissionen burde have forelagt et forslag på grundlag af denne artikel 10 i stedet for at forelægge forslaget til forordning på grundlag af nævnte bilags artikel 3, den årlige tilpasning af vederlag og pensioner under ét, dvs. såvel tilpasningen af det almindelige niveau for vederlag og pensioner som tilpasningen af justeringskoefficienterne, således som Domstolen har fastslået i præmis 90-95 og 100-103 i dommen af 19. november 2013 i sagen Kommissionen mod Rådet.
- 30 Under disse omstændigheder er de i artikel 265 TEUF fastsatte betingelser ikke opfyldt.
- 31 Følgelig bør passivitetssøgsmålet afvises.

Sagens omkostninger

- ³² I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Kommissionen betaler sagsomkostningerne, og da Kommissionen har tabt sagen, bør denne pålægges at betale omkostningerne. Ifølge procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Sagen afvises.**
- 2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.**
- 3) Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien, Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og Europa-Parlamentet bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter