

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

24. november 2010*

Kohtuasjas C-40/10,

mille ese on 22. jaanuaril 2010 ELTL artikli 263 alusel esitatud tühistamishagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: J. Currall, G. Berscheid ja J.-P. Keppenne, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

keda toetab:

Euroopa Parlament, esindajad: S. Seyr ja A. Neergaard, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

menetlusse astuja,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

versus

Euroopa Liidu Nõukogu, esindaja: M. Bauer, keda abistas advokaat D. Waelbroeck,

kostja,

keda toetavad:

Taani Kuningriik, esindaja: B. Weis Fogh,

Saksamaa Liitvabariik, esindajad: J. Möller ja B. Klein,

Kreeka Vabariik, esindajad: A. Samoni-Rantou ja S. Chala, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

Leedu Vabariik, esindajad: D. Kriaučiūnas ja R. Krasuckaitė,

Austria Vabariik, esindaja: E. Riedl,

Poola Vabariik, esindaja: M. Szpunar,

Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, esindajad: S. Behzadi-Spencer ja L. Seeboruth,

menetlusse astujad,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees K. Lenaerts, kohtunikud R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, J. Malenovský ja T. von Danwitz (ettekandja),

kohtujurist: Y. Bot,
kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades kirjalikus menetluses ja 21. oktoobri 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- ¹ Euroopa Komisjon palub oma hagi Euroopa Kohtul tühistada osaliselt nõukogu 23. detsembri 2009. aasta määrus (EL, Euratom) nr 1296/2009, millega kohandatakse alates 1. juulist 2009 Euroopa Liidu ametnike ja muude teenistujate töötasusid ja pensione ning nimetatud töötasude ja pensionide suhtes kohaldatavaid paranduskoeffitsiente (ELT L 348, lk 10; edaspidi „vaidlustatud määrus“), põhjendades oma nõuet sellega, et see määrus rikub personalieeskirjade artiklit 65, nii nagu need eeskirjad kehtestati nõukogu 29. veebruari 1968. aasta määrusega (EMÜ, Euratom, ESTÜ) nr 259/68, millega kehtestatakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad ja muude teenistujate teenistustingimused ning komisjoni ametnike suhtes ajutiselt kohaldatavad erimeetmed (EÜT L 56, lk 1; ELT eriväljaanne 01/02, lk 5), muudetud nõukogu 22. märtsi 2004. aasta määrusega (EÜ, Euratom) nr 723/2004 (ELT L 124, lk 1; ELT eriväljaanne 01/02, lk 130; edaspidi „personalieeskirjad“), rikkudes ka personalieeskirjade XI lisa artikleid 1 ja 3–7 osas, milles sellega esiteks kohandatakse väärtelt erinevaid personalieeskirjadega ette nähtud summasid ja teiseks nähakse ette uus õiguslik alus, mis võimaldab vaidlustatud määruse uuesti läbivaatamist.

Õiguslik raamistik

Personalieeskirjad

- 2 Personalieeskirjade artikkel 65 sätestab:

„1. Nõukogu vaatab ametnike ja ühenduste muude teenistujate töötasu igal aastal läbi. Ta teeb seda septembrikuus komisjoni ühisaruande põhjal, mis põhineb Euroopa Ühenduste Statistikaameti poolt kokkuleppel liikmesriikide statistikaametitega koostatud ühisindeksil; indeks vastab igas ühenduste liikmesriigis 1. juuli seisule.

Läbivaatamisel kaalub nõukogu, kas töötasusid tuleks ühenduste majandus- ja sotsiaalpoliitika osana kohandada. Ta võtab eriti arvesse igasugust palgatõusu avalikus teenistuses ja vajadust uute ametnike järele.

2. Elukalliduse olulise suurenemise korral otsustab nõukogu kahe kuu jooksul, kuidas paranduskoeffitsiente kohandada ja, vajaduse korral, kas neid tuleb kohaldada tagasiulatuvalt.

3. Käesoleva artikli kohaldamisel teeb nõukogu otsuse komisjoni ettepaneku põhjal kvalifitseeritud häälteenamusega, mis on sätestatud Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikli 148 lõike 2 teise lõigu esimeses taandes ja Euroopa Aatomienergiaühenduse asutamislepingu artikli 118 lõikes 2.”

- 3 Personalieeskirjade artikli 82 lõige 2 näeb ette, et kui nõukogu otsustab vastavalt artikli 65 lõikele 1 kohandada töötasu, kohandatakse samamoodi ka pensioneid.
- 4 Personalieeskirjade artikli 65a järgi on artiklite 64 ja 65 rakenduseeskirjad sätestatud XI lisas.
- 5 Personalieeskirjade XI lisa „Personalieeskirjade artiklite 64 ja 65 rakenduseeskirjad” hõlmab mitut peatükki, millest esimene, koosnedes artiklitest 1–3, reguleerib personalieeskirjade artikli 65 lõikes 1 ettenähtud töötasu iga-aastast läbivaatamist, samas kui teine käsitleb töötasu ja pensionide vahepealseid kohandusi vastavalt personalieeskirjade artikli 65 lõikele 2. Nimetatud 2. peatükk sisaldab artikleid 4–7.
- 6 Personalieeskirjade XI lisa 1. peatüki alla kuulub 1. jagu „Tegurid, mille alusel määratakse kindlaks iga-aastased kohandused”. Samasse jakku kuuluv artikkel 1 sätestab oma lõikes 1, et „[p]ersonalieeskirjade artikli 65 lõikes 1 ettenähtud ümberhindamise eesmärgil koostab Euroopa Ühenduste Statistikaamet enne iga aasta oktoobri lõppu aruande, mis käsitleb elukalliduse muutumist Brüsselis, Brüsseli ja teatavate liikmesriikide asukohtade vahelisi ostujõu pariteete ning muutusi keskvalitsuse teenistuses

olevate siseriiklike riigiteenistujate palkade ostujõus”. Sama artikli lõiked 2–4 sisaldavad täpsustusi menetluse kohta, mida peab järgima Euroopa Ühenduste Statistikaamet koostöös liikmesriikidega, et arvutada välja elukalliduse muutumine Brüsselis (Brüsseli rahvusvaheline indeks), elukalliduse muutumine mujal kui Brüsselis (ostujõu pariteetid ja kaudsed indeksid) ja muutused keskvalitsuse teenistuses olevate siseriiklike riigiteenistujate palkade ostujõus (erinäitajad).

- 7 Personalieeskirjade XI lisa artikkel 3 „Töötasu ja pensionide iga-aastase kohandamise kord” näeb ette, et:

„1. Nõukogu võtab enne iga aasta lõppu komisjoni ettepanekul ja 1. jaos sätestatud kriteeriumide põhjal vastu alates 1. juulist kohaldatava ja personalieeskirjade artikli 65 lõike 3 kohase otsuse töötasude ja pensionide kohandamise kohta.

2. Kohanduse suurus saadakse Brüsseli rahvusvahelise indeksi korrutamisel erinäitajaga. Kohandus esitatakse netosummas ühtse üldprotsendina.

3. Sel viisil kindlaks määratud kohanduse suurus arvatakse kooskõlas järgmise meetodiga personalieeskirjade artiklis 66 ja XIII lisas ning muude teenistujate teenistustingimuste artiklites 20, 63 ja 93 esitatud põhipalkade tabelitesse:

[...]

6. Asutused teevad ametnike, endiste ametnike ja muude asjaomaste isikute töötasudes ja pensionides asjakohase positiivse või negatiivse kohanduse, mida kohaldatakse tagasiulatuvalt järgmist kohandamist käsitleva otsuse kohaldamise algkuupäeva ja jõustumise kuupäeva vahelises ajavahemikus.

Kui tagasiulatuvalt kohaldatava kohandamisega kaasneb enammakstud summade tagasimaksmise vajadus, võib tagasimaksed jaotada maksimaalselt kaheteistkümne kuu peale, mis järgnevad järgmist iga-aastast kohandamist käsitleva otsuse jõustumiskuu-päevale.”

- 8 Personalieeskirjade XI lisa artikli 4 lõige 1 sätestab, et „[p]ersonalieeskirjade artikli 65 lõike 2 kohaseid töötasu vahepealseid kohandusi, mis jõustuvad 1. jaanuaril, tehakse juhul, kui elukallidus juuni ja detsembri vahel oluliselt muutub [...], ja võttes asjakohaselt arvesse ostujõu muutumist jooksval iga-aastaselt vaatlusperioodil käsitlevat prognoosi”.
- 9 Personalieeskirjade XI lisa 5. peatükk kannab pealkirja „Erandiklausel”. See peatükk koosneb artiklist 10, mis sätestab:

„Kui komisjoni selleks otstarbeks esitatud andmete põhjal leitakse, et ühenduse majanduslik ja sotsiaalne olukord on tõsiselt ja äkiliselt halvenenud, esitab komisjon asjakohased ettepanekud, mille üle nõukogu otsustab Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 283 sätestatud korras.”

10 Sama lisa 7. peatükk „Lõppsäte ja parandusklausel” sisaldab artiklit 15, mis sätestab:

„1. Käesoleva lisa sätteid kohaldatakse 1. juulist 2004 kuni 31. detsembrini 2012.

2. Need sätted vaadatakse üle neljanda aasta lõpus, võttes eelkõige arvesse nende mõju eelarvele. Selleks edastab komisjon vajadusel Euroopa Parlamendile ja nõukogule Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 238 alusel ettepaneku käesoleva lisa muutmiseks.”

Vaidlustatud määrus

11 Selleks et nõukogu saaks vastavalt personalieeskirjade XI lisa artiklile 3 otsustada enne 2009. aasta lõppu Euroopa ühenduste ametnike ja muude teenistujate töötasude ja pensionide kohandamise üle, esitas komisjon 29. oktoobril 2009 ettepaneku KOM(2009) 603 (lõplik).

12 Pärast seda, kui kaks liikmesriiki olid teinud parandusi viiteperioodi statistilistes andmetes, mida tuli arvestada ostujõu muutuse arvutamisel vastavalt personalieeskirjade XI lisa artikli 4 lõike 1 punktile a, esitati muudetud määruse ettepanek KOM(2009) 629 (lõplik) 19. novembril 2009.

- 13 Selle ettepaneku seletuskirja punkti 3.1 järgi oli erinäitaja võrdne 2,8%-ga, Brüsseli rahvusvaheline indeks oli 0,9% ja ette pandud töötasude ja pensionide kohandus Belgias ja Luksemburgis 3,7%, mis on saadud kahe eelmise näitaja liitmisel. Kõigi määruse ettepanekus loetletud näitajate suhtes oli rakendatud 3,7%-st kohanduse määra.
- 14 Vaidlustatud määrus lähtus komisjoni ettepanekust vaid osaliselt.
- 15 Selle määruse põhjendus 1, mis võtab sõna-sõnalt üle komisjoni ettepaneku ainsa põhjenduse, näeb ette järgmist: „[t]agamaks liidu ametnike ja muude teenistujate ostuvõime kasv paralleelselt liikmesriikide riigiteenistujate omaga, tuleks Euroopa Liidu ametnike ja muude teenistujate töötasusid ning pensione kohandada vastavalt 2009. aasta aruandele”.
- 16 Vaidlustatud määruse põhjendus 2, mille lisas nõukogu, sätestab, et: „[k]omisjoni esitatud töötasude ja pensionide kohandusi tuleks muuta, võttes arvesse finants- ja majanduskriisi ning tehes seda osana liidu majandus- ja sotsiaalpoliitikast. Olukord tuleks vajadusel üle vaadata”.
- 17 Vaidlustatud määruse artiklites 2 ja 4–17 on ära toodud nõukogu poolt 1,85%-st kohanduse määra rakendades kohandatud töötasu summad, millega asendati need, mille komisjon esitas 3,7% määra rakendades.

18 Vaidlustatud otsuse artikkel 18, millele puudub vaste komisjoni ettepanekus, sätestab:

„Käesolev määrus vaadatakse vajadusel üle ning komisjon esitab sel eesmärgil, kui see on asjakohane, ettepaneku käesoleva määruse muutmiseks; nõukogu teeb selle kohta otsuse kvalifitseeritud hääleteenamusega.”

Poolte nõuded ja menetlus Euroopa Kohtus

19 Komisjon palub Euroopa Kohtul:

- tühistada vaidlustatud määrus, v.a selle artiklid 1, 3 ja 19, lugedes selle tagajärjed kehtivaks, kuni nõukogu võtab vastu uue määruse, mis rakendab personalieeskirjade artikleid 64 ja 65 ning samade eeskirjade XI lisa nõuetekohaselt, ja

- mõista kohtukulud välja nõukogult.

20 Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

– jätta hagi põhjendamatusesse tõttu rahuldamata ja

– mõista kohtukulud välja komisjonilt.

21 Euroopa Kohtu president andis 26. veebruari 2010. aasta määrusega parlamendile loa komisjoni nõuete toetuseks menetlusse astuda.

22 Euroopa Kohtu president andis 4. mai 2010. aasta määrusega Taani Kuningriigile, Saksamaa Liitvabariigile, Kreeka Vabariigile, Leedu Vabariigile, Austria Vabariigile, Poola Vabariigile ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigile loa nõukogu nõuete toetuseks menetlusse astuda.

23 Euroopa Kohtu president jättis 30. juuni 2010. aasta määrusega rahuldamata Union Syndicale Luxembourg'i esitatud menetlusse astumise taotluse, sest Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 40 teise lõigu teise lause järgi ei ole Union Syndicale Luxembourg'il kui Luksemburgi õiguse alusel asutatud juriidilisel isikul õigust käesolevas kohtuasjas menetlusse astuda.

- 24 Euroopa Kohtu president jättis 26. veebruari 2010. aasta määrusega rahuldamata komisjoni taotluse, et kohtuasi lahendataks kiirendatud menetluses.

Hagi

- 25 Komisjon esitab oma hagi põhjendamiseks kaks väidet, mille kohaselt eirati personalieeskirju ja nende XI lisa esiteks vaidlustatud määruse artiklitega 2 ja 4–17 ja teiseks selle määruse artikliga 18.

Esimene väide, et rikuti personalieeskirjade artiklit 65 ja personalieeskirjade XI lisa artikleid 1 ja 3

Poolte argumendid

- 26 Komisjon tõdeb oma esimeses väites, et nõukogu kohandas personalieeskirjades ja muude teenistujate teenistustingimustes sätestatud erinevaid töötasu- ja pensioonisummasid vääralt, asendades komisjoni välja pakutud summad, mille suhtes see oli rakendanud 3,7%-st kohanduse määra, summadega, mille suhtes ta ise rakendas 1,85% määra.

- 27 Kohanduse määr 1,85%, mis moodustab täpselt poole komisjoni välja arvatud määrast, ei saa tuleneda personalieeskirjade XI lisa artiklites 1 ja 3 sätestatud näitajate kohaldamisest. Komisjoni väitel on see kinnitatud ühekordse summamana, arvestades vaidlustatud määrase vastuvõtmise ajal valitsenud majandusliku olukorraga seotud üldisi kaalutlusi.
- 28 Personalieeskirjade artiklis 65 ja personalieeskirjade XI lisa artiklites 1 ja 3 sätestatud menetlusega kehtestatakse automaatne kohandamismeetod, mis ei jäta nõukogule mingit kaalutlusruumi, välja arvatud võimalus vaidlustada esitatud näitajad. Töötasude iga-aastase kohandamise näol ei ole tegemist seadusandliku aktiga, vaid üksnes rakendusaktiga, mis on rohkem administratiivset kui normatiivset laadi.
- 29 Juba personalieeskirjade XI lisa artikli 3 sõnastusest endast tuleneb, et nõukogul on vastavas valdkonnas üksnes piiratud pädevus. Vastupidi nõukogu väidetele ei saa personalieeskirjade artikkel 65 olla mainitud artikli 3 suhtes ülimuslik, sest need kaks sätet paiknevad normihierarhias samal tasemel. Lisaks oleks personalieeskirjade XI lisa artikkel 10 kasutu, kui sama lisa artikliga 3 antaks nõukogule juba kaalutlusruum, mis lubab lisaks artiklis 3 määratletud näitajatele võtta arvesse viiteperioodiväliseid näitajaid, nagu töötasude kohandamise määrase vastuvõtmise ajal valitsenud majanduslik olukord.
- 30 Asjaolu, et nõukogul on töötasude ja pensionide kohandamise määrust vastu võttes vaid piiratud pädevus, leiab kinnitust ka 5. juuni 1973. aasta otsusest kohtuasjas 81/72: komisjon vs. nõukogu (EKL 1973, lk 575, punktid 9 ja 10) ja 6. oktoobri 1982. aasta otsusest kohtuasjas 59/81: komisjon vs. nõukogu (EKL 1982, lk 3329, punktid 23–25), milles võeti seisukoht töötasude kohandamise meetodite kohta varasemates redakt-

sioonides, mis sätestasid vähem range ja vähem üksikasjaliku õigusliku raamistiku kui see, mille näeb ette praegu kehtivate personalieeskirjade XI lisa.

- 31 Komisjon toonitab, et personalieeskirjade XI lisas sätestatud kohandamismeetodi automaatsus oli nõukogu enda soov, kuna viimane võttis määrusega nr 723/2004 vastu komisjoni esitatud meetodi, et tagada keskpikas perspektiivis stabiilsus ja võtta arvesse mitmeid asjaolusid, mis nõukogu jaoks seda otsust tasakaalustasid. Komisjon mainib selles osas „erimaksu” kehtestamist liidu makstavate töötasude suhtes ja pensioniskeemi sissemaksete tõstmist – meetmeid, mille tagajärjeks oli palgakasvu pidurdamine. Lisaks meenutab komisjon, et personalieeskirjade XI lisas ette nähtud iga-aastase kohandamise meetodil võivad olla nii negatiivsed kui ka positiivsed tagajärjed. Neid aspekte arvestades leiab komisjon, et nõukogu nõustus seda meetodit heaks kiites põhimõtteliselt siduma end kohustusega järgida personalieeskirjade XI lisas sätestatud tingimusi terve selle kehtivusaja ehk kaheksa aasta jooksul.
- 32 Komisjoni hinnangul on XI lisa artikkel 10 ainus norm, mis võimaldab arvesse võtta majandusliku ja sotsiaalse olukorra äkilist halvenemist. Siiski ei ole seda artiklit käesolevas asjas kohaldatud.
- 33 Nõukogu ei võinud muuta komisjoni poolt personalieeskirjade XI lisa artikli 3 alusel esitatud ettepanekut ettepanekuks, mille õiguslik alus on mainitud artikkel 10, mis annab komisjonile ulatusliku kaalutusõiguse küsimuses, kas selle sätte kohane ettepanek on vajalik. Ka ei ole nõukogu esitanud komisjonile ametlikku taotlust esitada personalieeskirjade XI lisa artiklil 10 põhinev ettepanek. Pealegi oleks see, kui komisjon oleks sellise ettepaneku esitanud, saanud puudutada üksnes personalieeskirjade tulevasi muudatusi ega oleks võinud vabastada nõukogu, kellel oli kõnealuses küsi-

muses piiratud pädevus, kohustusest teostada enne 2009. aasta lõppu talle kõnesoleva lisa artikli 3 lõikest 1 tulenevat pädevust ehk kohandada töötasusid ja pensioone alates 1. juulist 2009.

34 Arvestades personalieeskirjade XI lisa artiklis 10 sisalduvat viidet EÜ artiklile 283, millest sai ELTL artikkel 336, saavad töötasude kohandamise meetodit alates Lissaboni lepingu jõustumisest muuta üksnes parlament ja nõukogu, järgides seadusandlikku tavamenetlust. Väidetav kiireloomulisus ei luba komisjoni väitel nõukogul end neist nõuetest vabastada. Kuna määruses nr 723/2004 ei nähtud ette isegi ajutiste meetmete võtmise võimalust, nõustus nõukogu komisjoni sõnul teadlikult erandiklausli kohaldamise „aeglusega”.

35 Lõpuks toonitab komisjon, et ajaline nihe mis tahes finantsiliste arengusuundade, st nii negatiivsete kui ka positiivsete arengusuundade arvessevõtmisel on personalieeskirjade XI lisa artiklis 3 sätestatud meetodile sisemiselt omane. Nii võetakse majanduskriisi arvesse 2010. aasta kohandamisel, ulatuses, milles viiteliikmesriigid on 2009. aasta juuli ja 2010. aasta juunikuu vahele jääval ajavahemikul kirjutanud selle kriisi tulemused sisse oma riigi avalike teenistujate palkadesse. Selle lisa artikli 10 kohaldamine peaks seega jääma tõepoolest erandlike ja ettenägematute sündmuste puhuks.

36 Komisjon palub Euroopa Kohtul, vältimaks väiksematki kadu töötasude ja pensiooniskeemi järjepidevuses, võtta tarvitusele ELTL artikli 264 teine lõik ja lugeda tühi-seks tunnistatud sätete tagajärjed kehtivaks, kuni nõukogu võtab langetatava kohtu-

otsuse täitmiseks komisjoni ettepaneku alusel vastu uue, alates 2009. aasta 1. juulist kehtiva määruse.

- 37 Parlament toetab kõiki komisjoni väiteid ja argumente. Ta rõhutab iseäranis, et personalieeskirjade XI lisa artikli 3 vastuvõtmisega määras nõukogu ennetavalt kindlaks üksikasjaliku korra talle personalieeskirjade artiklist 65 tuleneva pädevuse rakendamiseks, nii et töötasude ja pensionide iga-aastase kohandamise otsus kujutab endast üksnes XI lisas sätestatud normide ja kriteeriumide pelka rakendamist. Personalieeskirjade artikli 65 lõiget 3 peaks seega tõlgendama sättena, mis annab nõukogule iga-aastase kohandamise osas vaid rakenduspädevuse. Tuginemine personalieeskirjade XI lisa artiklile 10 eeldab komisjoni algatust ja seadusandliku tavamenetluse rakendamist vastavalt ELTL artiklile 336. Käesolevas asjas ei ole seda menetlust järgitud.
- 38 Nõukogu tõdeb seevastu, et arvestades personalieeskirjade artikli 65 ja XI lisa sõnastust ja üldist ülesehitust, on tal töötasude ja pensionide iga-aastase kohandamise osas jätkuvalt ulatuslik kaalutusruum, isegi kui ta ei vaidlusta seda, kas komisjoni esitatud arvutused iga-aastase kohanduse kohta on sooritatud nõuetekohaselt XI lisa artikli 1 alusel. Tuginedes artikli 65 lõikes 1 kasutatud mõistele „eriti”, väidab nõukogu, et personalieeskirjade XI lisa määratleb mõne niisuguse kriteeriumi rakenduseeskirjad, millega tal tuleb töötasu ja pensionitasemete ülevaatamisel arvestada, ent see ei piira tema õigust võtta arvesse ka muid kriteeriume.
- 39 Isegi kui nõukogu nõustus personalieeskirjade XI lisa vastuvõtmisega põhimõtteliselt siduma end selle lisa kehtivusajaks kohustusega järgida selles sätestatud tingimusi, ei kaotanud ta sellega kogu kaalutusruumi töötasude ja pensionide iga-aastase ko-

handuse kindlaksmääramisel. Nimelt ei tunnistanud ta personalieeskirjade artiklit 65 kehtetuks ega asendanud seda personalieeskirjade XI lisa artiklis 3 sätestatuga ega delegeerinud oma vastava valdkonna otsustuspädevust täies mahus komisjonile. Komisjoni kaitstav personalieeskirjade XI lisa artikli 3 tõlgendus, mille järgi see artikkel sätestab menetluse, mis on loomuldas automaatne, võtaks personalieeskirjade artiklilt 65 kogu kasuliku mõju. Sellega seoses ei puutu asjasse, kas nõukogu otsus töötasude ja pensionide iga-aastase kohandamise kohta on seadusandlik või rakendusakt.

- ⁴⁰ Lisaks on Euroopa Kohus kinnitanud 6. oktoobri 1982. aasta otsuses eespool viidatud kohtuasjas komisjon vs. nõukogu (punkt 32) ning Euroopa Ühenduste Esimese Astme Kohus otsustanud 7. detsembri 1995. aasta otsuses liidetud kohtuasjades T-544/93 ja T-566/93: *Abello jt vs. komisjon* (EKL AT 1995, lk I-A-271 ja II-815, punkt 53); 8. novembri 2000. aasta otsuses kohtuasjas T-158/98: *Bareyt jt vs. komisjon* (EKL AT 2000, lk I-A-235 ja II-1085, punkt 57) ja 25. septembri 2002. aasta otsuses liidetud kohtuasjades T-201/00 ja T-384/00: *Ajour jt vs. komisjon* (EKL AT 2002, lk I-A-167 ja II-885, punkt 47), et nõukogul on töötasude ja pensionide iga-aastase kohandamise valdkonnas kaalutlusruum.
- ⁴¹ Igal juhul on nõukogul enda sõnutsi see kaalutlusruum iseäranis tõsise majanduskriisi puhul, nagu see, mis sai alguse 2008. aasta lõpus ja mille tekkimist ja ulatust ei saanud keegi määruse nr 723/2004 vastuvõtmise ajal ette näha. Ei ole mõeldav, et küsimuse eest vastutav seadusandja annaks täielikult käest tõsise majandusliku ja sotsiaalse kriisi puhul hädavajaliku paindlikkuse.
- ⁴² Nõukogu väidab, et personalieeskirjade artiklil 65 rajanev kaalutlusruum eksisteerib eraldiseisvalt personalieeskirjade XI lisa artiklist 10. Viimati nimetatud artikli rakendamine võimaldaks muidugi jõuda sarnasele tulemusele. Artikli 10 rakendamine

eeldaks samas keerulisema menetluse kasutamist, kui on personalieeskirjade XI lisa artiklis 3 töötasude ja pensionide iga-aastaseks kohandamiseks sätestatud menetlus, mis rõhutab seda, et artikli 10 eesmärk ega tagajärg ei ole pakkuda välja asendusvarianti kaalutusõigusele, mis nõukogule tuleneb personalieeskirjade artiklist 65. Selles kontekstis väidab nõukogu, et ta võib ka ELTL artiklis 336 sätestatud seadusandliku tavamenetluse raames, kooskõlas ELTL artikli 294 lõikega 9, muuta ühehäälselt komisjoni ettepanekut, isegi kui komisjon on selles suhtes negatiivsel arvamusel.

43 Personalieeskirjade artikli 65 ning personalieeskirjade XI lisa artiklite 1 ja 3 ning XI lisa artikli 10 alusel vastu võetavate aktide ese kattub vaid osaliselt. Nõukogu väitel on artikli 10 kohaldamisala teiste mainitud sätete omadest märksa laiem, kuna see võimaldab mitte ainult töötasude ja pensionide kohandamist meetodi „mehhaaniliselt” rakendamisel, vaid ka meetodi rakendamise peatamist või selle muutmist või tühistamist seadusandliku aktiga. Õiguse valdkonnas on sagedane, et õiguslikud alused osaliselt kattuvad.

44 Töötasude ja pensionide tõstmine 1,85% võrra, nagu nägi ette vaidlustatud määrus, oli suunatud liidu ametnike ostujõu säilitamisele, tasandades mõju, mida avaldab (Brüsseli andmed) inflatsioon (0,9%), ametnike pensioniskeemi sissemaksete tõus (0,4%) ja erimaksu tõus (0,43%). Liidu ametnikele ja muudele teenistujatele veelgi suurema töötasu- ja pensionitõusu võimaldamine tekitaks liidu kodanikes üksnes mõistmatust liidu suhtes. Nimetatud tõus oleks lisaks kujutanud endast liikmesriikide eelarvete jaoks täiendavat koormust, lisandudes juba majanduskriisist põhjustatud sekkumistest tingitud kohustustele. Arvestades meetmeid, mille liikmeriigid võtsid majandus-

kriisi ilmnemise järel oma riigi avalike teenistujate suhtes, ei oleks piisanud sellest, et oodata, et need meetmed peegelduksid järgmises, st 2010. aasta lõpus läbi viidava liidu ametnike töötasu kohandamise tasemes.

- 45 Mis puudutab personalieeskirjade XI lisa artiklit 10, siis vaidlustab nõukogu esiteks seisukoha, mille järgi see artikkel käsitleb üksnes „tavapärase” töötasude ja pensiooni iga-aastase kohandamise meetodi asendamist teise meetodiga, mis on kohaldatav ainult tulevikus, nii et artikli 10 rakendamine oleks selle „tavapärase” meetodi rakendamise korral välistatud. Konkreetsemalt tõendab asjaolu, et artikli 10 pealkiri on „Erandiklausel”, et selle alusel võib muuta iga-aastast kohandust majandusliku ja sotsiaalse olukorra tõsise ja äkilise halvenemise korral, muutmata siiski „tavapärast” meetodit tuleviku puhuks.
- 46 Käesoleval juhul on personalieeskirjade XI lisa artikli 10 rakendamise sisulised tingimused nõukogu sõnul täidetud. Liit pidi viiteperioodil toime tulema iseäranis tõsise majanduskriisiga, mille põhjustas omakorda finantskriis. Selle kriisi tagajärjed hakkasid ilmsiks tulema alates 2008. aasta teisest kvartalist ja omandasid arvestatava kaalu 2009. aasta alguses. Komisjoni ettepanekus ei ole nende tagajärgedega siiski arvestatud.
- 47 Vaatamata komisjoni kohustusele tegutseda omal algatusel, kui on andmeid, et majanduslik ja sotsiaalne olukord on tõsiselt ja äkiliselt halvenenud, ja esitada vajaduse korral õigeaegselt personalieeskirjade XI lisa artikli 10 alusel sobiv ettepanek, ei ole komisjon seda artiklit kasutanud. Nõukogu ettevalmistavates organites vaidlustatud määruse vastuvõtmisele eel toimunud diskussioonis käsitleti artikli 10 kasutamise

võimalust. Komisjon on kahel 2009. aasta novembri lõpus ja detsembri alguses toimunud koosolekul osutanud, et ta ei esita sellel õiguslikul alusel rajanevat ettepanekut.

48 Nõukogu väidab, et kuna komisjon ei ole personalieeskirjade XI lisa artikli 10 alusel ettepanekut esitanud, ei saanud ta seda artiklit kasutada. Seega ei jäänud nõukogule muud valikut, kui kasutada talle personalieeskirjade artiklist 65 tulenevat kaalutusruumi, et vaidlustatud määrus tähtaegselt vastu võtta. Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud, et „erandlikud ja ettenägematud asjaolud” võivad tingida *ad hoc* lahendusi, et liit saaks toimida ja täita oma kohustusi – käesoleval juhul oli tegemist just niisuguse olukorraga. Isegi kui komisjon oleks esitanud 2009. aasta detsembri jooksul personalieeskirjade XI lisa artiklit 10 rakendava ettepaneku, oleks selle vastuvõtmine enne aasta lõppu olnud võimatu selles artiklis sätestatud menetluse keerulisuse tõttu.

49 Ehkki Taani, Saksamaa, Leedu, Poola ja Ühendkuningriigi valitsus toetavad nõukogu seisukohti, esitavad nad ka mitmeid täpsustusi.

50 Nii tulenevat personalieeskirjade XI lisa artikli 10 sõnastusest ning Euroopa Kohu ja Üldkohtu praktikast, et nõukogule kuulub kaalutusõigus seoses töötasude ja pensionide iga-aastase kohandamisega ja iseäranis seoses selle kohandamise raames arvessevõetavate asjaoludega. Täpsemalt ei loetle personalieeskirjade artikkel 65 ega XI lisa ammendavalt ühelt poolt ei tegureid, mida nõukogu võib õiguspäraselt arvestada, ega teiselt poolt ka tegureid, mida nõukogu peab rakendama.

- 51 Lähtuvalt liidu institutsioonilisest tasakaalust ei ole nõukogu näol tegemist pelgalt komisjoni „rakendusorganiga”. Põhimõtteliselt ei pea nõukogu komisjoni esitatud seadusandliku akti ettepanekut muudatusteta vastu võtma, vaid võib teha sellesse ühehäälese otsusega muudatusi, sõltuvalt menetlusest parlamendiga koos tegutsedes. Ta peab üksnes hoiduma kõrvale kaldumast ettepaneku esemest ja eesmärgist – kohustus, mis on käesolevas asjas täidetud. Lisaks on nõukogul isegi juhul, kui rakenduspädevus on üle antud komisjonile, võimalik mitmetes olukordades teha komisjoni ette pandud seadusandlikule aktile takistusi. Personalieeskirjade XI lisa artikli 3 sõnastusest ei nähtu selgelt, et see annaks nõukogule pelgalt komisjoni ettepaneku „kinnitamise” pädevuse.
- 52 Tõlgenduse järgi, mille personalieeskirjade XI lisa artiklile 10 andis komisjon, võib ta erandiklausli rakendamise täielikult blokeerida ning võtta sellelt sätelt igasuguse kasuliku mõju.

Euroopa Kohtu hinnang

- 53 Esimene väide, mille kohaselt on vaidlustatud määruse artiklitega 2 ja 4–17 rikutud personalieeskirjade artiklit 65 ja personalieeskirjade XI lisa artikleid 1 ja 3, tõstatab küsimuse, kas ja – vajaduse korral ka – millises ulatuses kuulub nõukogule kaalutusõigus, mis võimaldab tal kalduda kõrvale komisjoni ettepanekust liidu ametnike ja muude teenistujate töötasude ja pensionide iga-aastase kohandamise kohta, põhjendades kõrvalekaldumist tõsise majanduskriisiga, ent vaidlustamata siiski

komisjoni ettepanekus esitatud andmete kooskõla personalieeskirjade XI lisa artiklites 1 ja 3 sätestatud nõuetega.

- 54 Personalieeskirjade artikkel 65 sätestab liidu ametnike ja muude teenistujate töötasude ja pensionide iga-aastase läbivaatamise ja võimaliku kohandamise üldreegli, kusjuures seda kohandust rakendatakse personalieeskirjade artikli 82 lõikest 2 tulenevalt ka pensionide suhtes. Artikli 65 lõige 1 näeb ette, et nõukogu vaatab ametnike ja liidu muude teenistujate töötasu igal aastal läbi. Läbivaatamisel kaalub nõukogu, kas töötasusid tuleks ühenduste majandus- ja sotsiaalpoliitika osana kohandada. Ta võtab eriti arvesse igasugust palgatõusu avalikus teenistuses ja vajadust uute ametnike järele.
- 55 Personalieeskirjade artikli 65 lõike 1 sõnastusest tuleneb, et see säte annab nõukogule töötasude iga-aastasel kohandamisel kaalutusõiguse (vt selle kohta eespool viidatud 5. juuni 1973. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. nõukogu, punktid 7 ja 11, ning eespool viidatud 6. oktoobri 1982. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. nõukogu, punktid 20–22 ja 32).
- 56 Personalieeskirjade artikli 65a järgi on artikli 65 rakenduseeskirjad sätestatud personalieeskirjade XI lisas.
- 57 Nimetatud lisa artikkel 3, mis käsitleb „Töötasu ja pensionide iga-aastase kohandamise kord[a]”, sätestab oma lõikes 1, et nõukogu võtab enne iga aasta lõppu komisjoni ettepanekul ja XI lisa 1. jaos sätestatud kriteeriumide põhjal vastu alates 1. juulist kohaldatava otsuse töötasude ja pensionide kohandamise kohta. Sama artikli 3 lõike 2

järgi saadakse kohanduse suurus Brüsseli rahvusvahelise indeksi korrutamisel erinäitajaga ja kohandus esitatakse netosummas ühtse üldprotsendina. Viimasena näeb personalieeskirjade XI lisa artikli 3 lõige 3 ette, et sel viisil kindlaks määratud kohanduse suurus arvatakse kooskõlas edaspidi ära toodud meetodiga personalieeskirjade ning muude teenistujate teenistustingimuste teatavates sätetes esitatud põhipalkade tabelitesse.

58 Sellest järeldeb, et eelmises punktis esitatud sätete sõnastuse ja ülesehituse järgi määratleb personalieeskirjade XI lisa artikkel 3 ammendavalt töötasude iga-aastast kohandamist reguleerivad kriteeriumid.

59 Selleks et teha kindlaks, kas nõukogu võib personalieeskirjade artikli 65 järgi kõnealuses raamistikus siiski arvestada muude kriteeriumidega, eeskätt tõsise majanduskriisi ilmnemisega, tuleb uurida nende kahe sätte omavahelist suhet.

– Personalieeskirjade artikli 65 ja personalieeskirjade XI lisa artikli 3 omavaheline suhe

60 Selles osas olgu esiteks meenutatud, et vastavalt personalieeskirjade artiklile 65a on personalieeskirjade XI lisa ülesanne sätestada personalieeskirjade artiklite 64 ja 65 rakenduseeskirjad.

- 61 Teiseks tuleb arvestada, et kõnesolev lisa ja iseäranis selle artikkel 3 on personali-eeskirjade sätetega ja seega ka nende artikliga 65 õiguslikult samaväärne. Kuna personali-eeskirjade artikkel 65 ja XI lisa asuvad mõlemad ühes ja samas regulatiivaktis, paiknevad nad normihierarhias järelikult samal tasemel.
- 62 Personaleeaskirjade vastuvõtmine tervikuna ja nende muudatused, iseäranis nende täiendamine XI lisaga, otsustati määrusega, mis on ELTL artikli 288 teise lõigu jär-
gi tervikuna siduv. Euroopa Kohus on juba ühe personali-eeskirjade VIII lisa sättega seoses otsustanud, et määrusega nr 259/68 kinnitatud personali-eeskirjadel on olemas kõik EMÜ artikli 189 teise lõigus (millele vastab praegu ELTL artikli 288 teine lõik) loetletud omadused ning et see on tervikuna siduv (vt 20. oktoobri 1981. aasta otsus kohtuasjas 137/80: komisjon vs. Belgia, EKL 1981, lk 2393, punkt 7).
- 63 Mis puudutab kolmandaks personali-eeskirjade XI lisa saamislugu, siis on selle lisa kehtiv redaktsioon 1972. aastal alguse saanud arenguprotsessi tulemus. Seda arengut iseloomustab töötasude iga-aastase kohandamise meetodit käsitlev, nii akti õigusliku vormi kui ka sisu osas üha suurema täpsusastmega ja siduvam raamistik.
- 64 Nagu nähtub eespool viidatud 5. juuni 1973. aasta otsusest kohtuasjas komisjon vs. nõukogu (punktid 3 ja 4), eespool viidatud 26. juuni 1975. aasta otsusest kohtu-
asjas 70/74: komisjon vs. nõukogu (EKL 1975, lk 795, punkt 7) ja eespool viidatud 6. oktoobri 1982. aasta otsusest kohtuasjas komisjon vs. nõukogu (punkt 8), otsustas nõukogu 1972. aastal kõigepealt rakendada prooviks kolme aasta jooksul töötasu-
de kohandamise süsteemi, mis tugines kahel kindlaksmääratud näitajal, kasutamata nende kahe näitaja aritmeetilise keskmise automaatset rakendamist. Selle lähenemi-
se osas otsustas Euroopa Kohus, et mainitud otsusega võttis nõukogu talle töötajas-
konna töötasudega seoses personali-eeskirjade artiklist 65 tuleneva pädevuse raames

kindlate kriteeriumide järgimise kohustuse, millega ta on seotud enda määratletud ajavahemiku jooksul (vt eespool viidatud 5. juuni 1973. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. nõukogu, punktid 8 ja 9, eespool viidatud 26. juuni 1975. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. nõukogu, punktid 20–22, ja eespool viidatud 6. oktoobri 1982. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. nõukogu, punkt 8).

65 1976. aastal võttis nõukogu vastu uue töötasude kohandamise meetodi, nagu nähtub eespool viidatud 6. oktoobri 1982. aasta kohtuotsusest komisjon vs. nõukogu (punktid 9–13). Seejärel kinnitati uus töötasude kohandamise meetod kümneaastaseks ajavahemikuks nõukogu 15. detsembri 1981. aasta otsusega 81/1061/Euratom, ESTÜ, EMÜ ühenduste ametnike ja muude teenistujate töötasude kohandamise meetodi muutmise kohta (EÜT L 386, lk 6).

66 Lõpuks viis nõukogu töötasude kohandamise meetodi sisse personalieeskirjadesse endisse, liites neile ajavahemikuks 1. juulist 1991 kuni 30. juunini 2001 XI lisa nõukogu 19. detsembri 1991. aasta määrusega (ESTÜ, EMÜ, Euratom) nr 3830/91, millega muudetakse Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirju ja ühenduste muude teenistujate teenistustingimusi töötasude kohandamise üksikasjaliku korra osas (EÜT L 361, lk 1). Lisa kehtivusaega, määrusega nr 3830/91 kehtestatud redaktsioonis, pikendati kaks korda, vastavalt 2000. aasta ja 2003. aasta detsembrini ja pärast seda võeti järgmiseks kaheksaks aastaks määrusega nr 723/2004 vastu selle lisa praegu kehtiv redaktsioon.

67 Eespool esitatud kaalutlusi arvestades on asjakohane järeldada, et ehkki nõukogu ei muutnud personalieeskirjade artikli 65 sõnastust, kehtestas ta personalieeskirjade XI lisa vastu võttes selle artikli rakendussätted. Selles artiklis sisalduvaid üldisi

juhtnõore on täpsustatud XI lisa artiklis 3, millega nõukogu kinnitab kindlaks arvuks aastateks personalieeskirjade artiklis 65 sätestatud menetluse jaoks konkreetsed üksikasjalikud eeskirjad, sh eeskätt kriteeriumid, mis reguleerivad ammendavalt töötasude iga-aastast kohandamist.

- 68 See raamistik, mis piirab nõukogule personalieeskirjade artiklist 65 tulenevat kaalutusõigust, on õigustatud eelkõige seoses eesmärgiga tagada keskpikas perspektiivis teatav stabiilsus ning vältida korduvaid diskussioone ja raskusi eeskätt töötajaskonna esindusorganisatsioonide ja huvitatud institutsioonide vahelistes suhetes seoses küsimusega, millises ulatuses on kohandus õigustatud või vajalik (vt selle kohta eespool viidatud 5. juuni 1973. aasta otsus kohtuasjas komisjon *vs.* nõukogu, punkt 2). Selle kohta oli juba määruse 81/1061 põhjenduse 1 ja määruse nr 3830/91 põhjendustes 2 ja 3 märgitud, et nõukogu kaalutusõiguse sellise piiritlemisega sooviti säilitada harmoonilisi suhteid Euroopa institutsioonide ning nende ametnike ja muude teenistujate vahel.
- 69 Selleks et need eesmärgid saaks täidetud, on vaja, et nõukogu järgiks personalieeskirjade XI lisa artiklis 3 sätestatud kriteeriume.
- 70 Nimetatud artiklis 3 ette nähtud kohandamise kord tugineb peamiselt ideel, et liidu töötasude kujunemine joondatakse, küll teatava nihkega, palkade arenguga viieliikmesriikides eelmise aasta juuli ja jooksva aasta juulikuu vahel, mis peegeldab

avalike teenistujate palgaotsuseid, mille liikmesriikide ametivõimud on vastu võtnud kõnealusel ajavahemikul valitsenud majanduslikku olukorda arvestades. Artiklis 3 sätestatud kriteeriumidel võivad olla nii negatiivsed kui ka positiivsed tagajärjed, nagu tuleneb muu hulgas selle artikli lõikest 6.

71 Eelnevast järeldub, et personalieeskirjade XI lisa vastuvõtmisega sidus nõukogu end (autonoomse otsusega) selle lisa kehtivusajaks kohustusega järgida talle personalieeskirjade artiklist 65 tulenevat kaalutusõigust kasutades selle lisa artiklis 3 ammendavalt sätestatud kriteeriume. Arutluskäik, mille Euroopa Kohus esitas eespool viidatud 5. juuni 1973. aasta otsuses kohtuasjas komisjon vs. nõukogu (punkt 9) ja eespool viidatud 26. juuni 1975. aasta otsuses kohtuasjas komisjon vs. nõukogu (punktid 20–22), on *mutatis mutandis* kohaldatav personalieeskirjade XI lisa kehtestanud määruse suhtes, mille nõukogu andis kooskõlas personalieeskirjade artikliga 65a. Neil tingimustel ei saa nõukogu artikli 3 osas tugineda kaalutusõigusele, mis ei piirdu selles artiklis sätestatud kriteeriumidega.

72 Nõukogu ei saa järelikult töötasude iga-aastase kohandamise raames tugineda talle personalieeskirjade artiklist 65 tulenevale kaalutusõigusele, et kalduda kõrvale personalieeskirjade XI lisa artiklis 3 sätestatud meetodist ja võtta arvesse muid kui selles artiklis sätestatud kriteeriume.

– Võimalus võtta arvesse tõsist majanduskriisi

73 Mis puudutab nõukogu ja menetlusse astunud liikmesriikide käsitletud võimalust arvestada iga-aastasel töötasude kohandamisel tõsise majanduskriisiga, siis tuleb meenutada personalieeskirjade XI lisa artikli 10 sõnastust, mis näeb ette, et „kui komisjoni selleks otstarbeks esitatud andmete põhjal leitakse, et ühenduse majanduslik

ja sotsiaalne olukord on tõsiselt ja äkiliselt halvenenud, esitab komisjon asjakohased ettepanekud, mille üle nõukogu otsustab Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 283 sätestatud korras”.

⁷⁴ See artikkel võimaldab kalduda erakorralises olukorras üks kord kõrvale personalieeskirjade XI lisa artiklis 3 sätestatud meetodist, muutmata või tühistamata seda siiski järgnevatel aastatel. Personalieeskirjade XI lisa artikkel 10 paikneb nimelt selle lisa 5. peatükis, mille pealkiri on „Erandiklausel”. Personalieeskirjade XI lisa sätete muutmist on seevastu käsitletud selle lisa 7. peatükis „Lõppsäte ja parandusklausel”, mis koosneb vaid ühest artiklist – artiklist 15. Mainitud artikkel 15 kinnitab esiteks XI lisa sätete kehtivusaja ja kehtestab teiseks normid, mis näevad ette nende sätete ülevaatamise neljanda aasta lõpus, võttes eelkõige arvesse nende mõju eelarvele. Samuti käsitleb see artikkel kõnealuse lisa muutmist EÜ artiklis 283 sätestatud menetluses.

⁷⁵ Lisaks on personalieeskirjade XI lisa artikli 10 eesmärk selle sõnastuse kohaselt võimaldada institutsioonidel reageerida ootamatus olukorras, mis nõuab pigem ühekordset meetmete võtmist kui „tavapärase” töötasude kohandamise meetodi muutmist tervikuna. Nagu tõdes ka komisjon oma 27. juuni 1994. aasta aruandes erandiklausli kohaldamise kohta (SEK(94) 1027 (lõplik), alajaotus II.3, lk 5 ja 6), võimaldab see klausel võtta arvesse ühtaegu tõsise ja äkiliselt aset leidnud majandusliku ja sotsiaalse olukorra halvenemise tagajärgi, samas kui „tavapärast” meetodit rakendades ei kohandataks ametnike töötasusid piisavalt kiiresti.

- 76 Personalieeskirjade XI lisa näeb seetõttu tõsise majanduskriisi puhuks ette töötasude kohandamise erikorra.
- 77 Selleks et mitte ära võtta personalieeskirjade XI lisa ja eriti selle lisa artiklite 3 ja 10 siduvat jõudu (vt analoogia alusel 5. juuni 1973. aasta otsus kohtuasjas komisjon vs. nõukogu, punkt 13) ja kuna selles lisa puuduvad muud sätted, mis käsitleksid majanduskriisi võimalikku mõju töötasude kohandamisele, tuleb järeldada, et ajavahe-
mikul, mil see lisa on kohaldatav, pakub selle artiklis 10 sätestatud menetlus ainsa võimaluse võtta töötasude kohandamise raames arvesse majanduskriisi ja kalduda järelikult kõrvale selle lisa artikli 3 lõikes 2 sätestatud kriteeriumide kohaldamisest.
- 78 Niisugust järeldust ei sea kahtluse alla tõik, et personalieeskirjade XI lisa artikli 10 kohaldamine sõltub komisjoni ettepanekust. Eelkõige ELL artikli 17 lõikest 2 tulenevalt on see kooskõlas institutsioonilise tasakaaluga, mille näevad ette aluslepingud, mis jätavad seadusandlike menetluste puhul algatusõiguse reeglina vaid komisjonile.
- 79 Personalieeskirjade XI lisa artikli 10 järgi „esitab” komisjon asjakohased ettepanekud, kui majanduslik ja sotsiaalne olukord on tõsiselt ja äkiliselt halvenenud. Arvestades selle artikli selget sõnastust, ei ole võimalik leida, et komisjonile artikliga 10 antud pädevuse teostamine oleks selle institutsiooni jaoks ainult õigus.

- 80 Lisaks peab komisjon järgima institutsioonidevahelise lojaalse koostöö kohustust, mida on tunnustatud ka kohtupraktikas (vt eelkõige 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 204/86: *Kreeka vs. nõukogu*, EKL 1988, lk 5323, punkt 16, ja 10. detsembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-29/99: komisjon *vs.* nõukogu, EKL 2002, lk I-11221, punkt 69) ja mis on alates Lissaboni lepingu jõustumisest sõnaselgelt kirjas EL lepingu artikli 13 lõike 2 teises lauses. Nagu ilmneb viimaks ELTL artiklist 241, võib nõukogu komisjonilt taotleda uuringute korraldamist, mida nõukogu peab soovitavaks ühiste eesmärkide saavutamiseks, ning taotleda komisjonilt asjakohaste ettepanekute tegemist. Enne vaidlustatud määruse vastuvõtmist ei esitanud nõukogu erinevalt aastast 1994 (vt komisjoni 27. juuni 1994. aasta aruanne SEK(94) 1027 (lõplik), I alajaotus, lk 3) komisjonile mingit ametlikku taotlust, kutsumaks viimast üles täitma talle personalieeskirjade XI lisa artiklist 10 tulenevaid kohustusi.
- 81 Asjaolu, et personalieeskirjade XI lisa artiklis 10 sätestatud menetlus on sama lisa artiklis 3 sätestatud menetlusest keerulisem eelkõige parlamendi osaluse tõttu (alates Lissaboni lepingu jõustumisest), ei vabasta nõukogu kõnesolevas lisas sätestatud normide järgimise kohustusest. Selles osas olgu märgitud, et isegi nõukogu tunnustab, et ka keerukad mitmeid institutsioone hõlmavad menetlused on võimalik viia lõpule vägagi lühikeste tähtaegade jooksul, kui on olemas poliitiline tahe kiiresti tulemuseni jõuda. See võimalus tuleneb eelkõige menetluse kiirendamise võimalustest, mis on parlamendil lähtuvalt ELTL artikli 229 teisest lõigust ja Euroopa Parlamendi kodukorra artikli 134 lõike 4 teisest lõigust ja artiklitest 142 ja 144.
- 82 Mis puudutab lisaks vaidlustatud määruse vastuvõtmise ajal valitsenud olukorda, siis on asjakohane meenutada, et vastavalt nõukogu väidetele olid majanduskriisi tagajärjed 2009. aasta juulis lõppenud viiteperioodil juba tajutavad. Nii oleks nõukogu

võinud 2009. aasta suvel juba astuda samme, et esitada personalieeskirjade XI lisa artiklil 10 rajanev ettepanek.

- 83 Kõigist eelnevalt esitatud kaalutlustest tuleneb, et nõukogul ei ole kaalutusõigust, mis lubaks tal ilma personalieeskirjade XI lisa artiklis 10 sätestatud menetlust järgimata otsustada ja kinnitada (nagu ta tegi vaidlustatud määruse artiklites 2 ja 4–17) majanduskriisi põhjuseks tuues töötasude kohandamise, mis kaldub kõrvale komisjoni poolt üksnes kõnealuse lisa artikli 3 alusel ette pandust.
- 84 Seetõttu tuleb vaidlustatud määruse artiklid 2 ja 4–17 tühistada.

Teine väide, et rikuti personalieeskirjade artiklit 65 ja personalieeskirjade XI lisa artikleid 3–7

Poolte argumendid

- 85 Teises väites märgib komisjon, et vaidlustatud määruse artikkel 18 rikub personalieeskirjade artiklit 65 ja personalieeskirjade XI lisa artikleid 3–7, sest see loob uue õigusliku aluse, mis lubab vaidlustatud määruse uuesti läbivaatamist, ja seega töötasude vahepealse kohandamise võimaluse.

- 86 Personalieeskirjade artikkel 65 näeb töötasude kohandamise ette ainult aastase vahega. Personalieeskirjade XI lisa artiklites 4–7 sätestatud vahepealse kohandamise võimalus eeldab olulist muutust elukalliduses juuni- ja detsembrikuu vahelisel ajal ja lisaks komisjoni ettepaneku esitamist. Nõukogu ei ole taotlenud komisjonilt ettepaneku esitamist ja igal juhul ei ole komisjon vastavat ettepanekut esitanud. Nõukogu ei saa ka omaalgatuslikult kõrvale kalduda personalieeskirjade XI lisa artiklis 10 sätestatud menetlusnõuetest ja eelkõige vajadusest komisjoni ettepaneku järele ja parlamendi osalusest õigusloomeprotsessis.
- 87 Igal juhul muudab vaidlustatud määruse artiklite 2 ja 4–17 tühistamine esemetuks selle määruse artiklis 18 sisalduva uuesti läbivaatamise klausli.
- 88 Parlament lisab, et ELTL artikkel 290 ei luba nõukogul reserveerida rakendusaktis endale pädevusi ja et personalieeskirjade artiklid 64 ja 65 ning XI lisa ei paku niisuguse uuesti läbivaatamise klausli jaoks mingit õiguslikku alust.
- 89 Nõukogu märgib, et teine väide on seotud nii esimese väitega kui ka komisjoni teesiga, et personalieeskirjade XI lisa vastuvõtmisega ütles nõukogu lahti kogu kaalutusõigusest. Vaidlustatud määruse artikkel 18 ei saa olla vastuolus personalieeskirjade XI lisa artiklitega 4–7, arvestades, et need artiklid ei käsitle sama õiguslikku olukorda. Mainitud artikkel 18 näeb ette võimaluse vaadata komisjoni ettepanekul läbi töötasude ja pensionide kohandamise määrad, nii nagu on ette nähtud vaidlustatud määruses,

võttes arvesse majandus- ja finantskriisi arengut ning liidu majandus- ja sotsiaalpoliitikat ning rakendades sealjuures personalieeskirjades sõnaselgelt ette nähtud paindlikkust.

Euroopa Kohtu hinnang

- 90 Komisjoni teine väide tugineb personalieeskirjade artikli 65 ja XI lisa artiklite 3–7 rikkumisel vaidlustatud määruse artikliga 18, mis näeb ette võimaluse vaidlustatud määrus uuesti läbi vaadata. Komisjoni ettepanek niisugust võimalust ette ei näe.
- 91 Mis puudutab töötasusid, siis nende puhul personalieeskirjade artikli 65 lõige 1 minigiti iga-aastast kohandust ette ei näe. Seevastu lubab selle artikli lõige 2 paranduskoefitsientide vahepealset kohandamist, kui elukallidus on oluliselt muutunud. Personalieeskirjade XI lisa artiklites 1–3 on täpsustatud töötasude iga-aastase läbivaatamise üksikasjalikke eeskirju ja selle lisa artiklid 4–7 näevad ette paranduskoefitsientide vahepealse kohandamise üksikasjalikuma korra.
- 92 Ükski neist sätetest ei näe ette võimalust kehtestada töötasude iga-aastase läbivaatamise raames uusi norme, mis lubaksid töötasude uut läbivaatamist, ega kohandada töötasusid väljaspool personalieeskirjade artikli 65 lõikes 1 ja personalieeskirjade XI lisa artiklites 1–3 ette nähtud iga-aastast kohandamist. Samuti ei luba need sätted minna mööda paranduskoefitsientide vahepealsest kohandamisest, mis on ette nähtud personalieeskirjade artikli 65 lõikes 2 ja personalieeskirjade XI lisa artiklites 4–7.

- 93 Järelikult võeti vaidlustatud määruse artikkel 18 vastu personalieeskirjade artiklit 65 ja personalieeskirjade XI lisa artikleid 3–7 rikkudes ning tuleb seetõttu samuti tühistada.
- 94 Eelnevalt esitatud kaalutlustest tervikuna järeldub, et vaidlustatud määruse artiklid 2 ja 4–18 tuleb tühistada.
- 95 Vältimaks siiski järjepidevuse kadu töötasude süsteemis, tuleb kohaldada ELTL artikli 264 teist lõiku ja lugeda kehtivaks vaidlustatud määruse selliste tühistatud sätete õiguslikud tagajärjed, mis käsitlevad liidu ametnike ja muude teenistujate töötasude ja pensionide kohandamist alates 1. juulist 2009, täpsemalt artiklite 2 ja 4–17 õiguslikud tagajärjed, kuni jõustub uus määrus, mille nõukogu on andnud käesoleva kohtuotsuse täitmiseks.

Kohtukulud

- 96 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja nõukogu on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista nõukogult. Vastavalt sama artikli lõike 4 esimesele lõigule kannavad menetsusse astunud liikmesriigid ja institutsioonid ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

- 1. Tühistada nõukogu 23. detsembri 2009. aasta määruse (EL, Euratom) nr 1296/2009 (millega kohandatakse alates 1. juulist 2009 Euroopa Liidu ametnike ja muude teenistujate töötasusid ja pensione ning nimetatud töötasude ja pensionide suhtes kohaldatavaid paranduskoeffitsiente) artiklid 2 ja 4–18.**
- 2. Määruse nr 1296/2009 artiklite 2 ja 4–17 tagajärjed loetakse kehtivaks, kuni jõustub uus määrus, mille Euroopa Liidu Nõukogu on andnud käesoleva kohtuotsuse täitmiseks.**
- 3. Mõista kohtukulud välja Euroopa Liidu Nõukogult.**
- 4. Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Kreeka Vabariik, Leedu Vabariik, Austria Vabariik, Poola Vabariik, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik ning Euroopa Parlament kannavad ise oma kohtukulud.**

Allkirjad