



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

12 päivänä syyskuuta 2013¹

Asia C-63/12

Euroopan komissio

vastaan

Euroopan unionin neuvosto

Kumoamiskanne — Virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt — 64 ja 65 artikla — Liitteessä XI olevat 1, 3 ja 10 artikla — Palkkojen ja eläkkeiden sekä korjauskertoimien vuosittainen mukauttaminen — ”Normaalin” menetelmän mukaista mukauttamista koskeva asetusehdotus — Neuvoston päätös olla hyväksymättä ehdotusta — Kannekelpoisen toimen käsite — Poikkeuslausekkeen täytäntöönpanon edellytykset

asia C-66/12

Euroopan unionin neuvosto

vastaan

Euroopan komissio

Kumoamiskanne — Laiminlyöntikanne — Virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt — 64 ja 65 artikla — Liitteessä XI olevat 1, 3 ja 10 artikla — Palkkojen ja eläkkeiden sekä korjauskertoimien vuosittainen mukauttaminen — ”Normaalin” menetelmän mukaista mukauttamista koskeva asetusehdotus — Neuvoston nostama kanne — Päätös asian saattamisesta unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi — Sovellettava enemmistösääntö

ja

asia C-196/12

Euroopan komissio

vastaan

Euroopan unionin neuvosto

¹ — Alkuperäinen kieli: ranska.

Laiminlyöntikanne — Virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt — 64 ja 65 artikla — Liitteessä XI olevat 1, 3 ja 10 artikla — Palkkojen ja eläkkeiden sekä korjauskertoimien vuosittainen mukauttaminen — ”Normaalin” menetelmän mukaista mukauttamista koskeva asetusehdotus — Neuvoston päätös olla hyväksymättä ehdotusta — Pidättyminen toimimasta

Sisällys

I Johdanto	4
II Asian kannalta merkitykselliset henkilöstösääntöjen säännökset	7
III Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa	8
A Asia C-63/12	8
B Asia C-66/12	9
C Asia C-196/12	10
IV Kanteet asioissa C-63/12 ja C-196/12	11
A Kanteiden tutkittavaksi ottaminen	11
1. Asianosaisten ja väliintulijoiden huomautukset	11
2. Asian arviointi	12
a) Unionin toimielimen, elimen tai laitoksen kieltäytymistä koskevien menettelyjen tuomioistuinvalvonta	14
i) SEUT 263 artiklan mukainen kumoamiskanne kohdistuu toimielimen lainvastaiseen toimintaan	14
ii) SEUT 265 artiklan mukainen laiminlyöntikanne kohdistuu toimielimen toimimattomuuteen	15
iii) Kieltäytyminen toimen antamisesta on riitautettava kumoamiskanteella	15
b) Neuvoston menettelyn arviointi	19
B Asiassa C-63/12 nostetun kanteen perusteltavuus	20
1. Asianosaisten ja väliintulijoiden huomautukset	20
a) Alustavat toteamukset	20
b) Kanteen tueksi esitetyt lausumat	20
i) Komissio	20
– Palkkojen ja eläkkeiden mukauttamisesta kieltäytyminen	20

– Korjauskertoimien mukauttamisesta kieltäytyminen	22
ii) Parlamentti	22
c) Puolustukseksi esitetyt lausumat	22
i) Neuvosto	22
– Palkkojen ja eläkkeiden mukauttamisesta kieltäytyminen	22
– Korjauskertoimien mukauttamisesta kieltäytyminen	26
ii) Jäsenvaltiot	26
– Tšekin tasavalta	26
– Tanskan kuningaskunta	26
– Saksan liittotasavalta	26
– Espanjan kuningaskunta	27
– Alankomaiden kuningaskunta	27
– Yhdistynyt kuningaskunta	27
2. Asian arviointi	28
a) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö komission ja neuvoston toimivaltuuksista palkkojen mukauttamista koskevassa menettelyssä	28
b) ”Unionissa todetun taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavan ja äkillisen heikkenemisen” olemassaoloa koskevan, komission ja neuvoston välisen riidan ratkaisu	30
i) Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetyn menettelyn aloittamista koskevien edellytysten tarkastelu	30
ii) Kumoamisperusteiden perusteltavuuden arviointi	34
– Harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste	35
– Kanneperuste, jonka mukaan neuvosto on rikkonut oikeussääntöä, koska se ei olisi voinut katsoa, että sillä on oikeus olla hyväksymättä asetusehdotusta	35
– Kanneperuste, jonka mukaan poikkeuslausekkeen soveltamisedellytykset on jätetty täyttämättä riittämättömien ja virheellisten perustelujen vuoksi	36
V Kanne asiassa C-66/12	42
A Kanteen perusteltavuus	42
1. Asianosaisten ja väliintulijoiden huomautukset	42
a) Irlanti	42
b) Ranskan tasavalta	43

2. Asian arviointi	43
B Kanteen tutkittavaksi ottaminen	44
1. Asianosaisten ja väliintulijoiden huomautukset	44
2. Asian arviointi	46
VI Oikeudenkäyntikulut	51
VII	
Ratkaisuehdotus	52

I Johdanto

1. Unionin tuomioistuimissa on jo käsitelty Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen vuosittaisista mukauttamisista koskevaa kysymystä, joka on asioissa C-63/12, C-66/12 ja C-196/12 käytävien menettelyjen yhteisenä kohteena, asiassa komissio vastaan neuvosto 24.11.2010 antamassaan tuomiossa,² jolla unionin tuomioistuimissa kumosi osittain 23.12.2009 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 1296/2009,³ jossa oli vahvistettu Euroopan komission ehdotusta pienempi palkkojen mukauttamista koskeva prosenttiluku.

2. Esillä olevissa kolmessa kanteessa esitetyt kysymykset liittyvät kuitenkin toisenlaiseen tilanteeseen, joka edellyttää aikaisempaa perusteellisempaa tarkastelua. Lisäksi on tullut esille kanteiden tutkittavaksi ottamiseen liittyviä uusia ja arkaluonteisia ongelmia.

3. Euroopan unionin virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavat henkilöstösäännöt on saatettu voimaan Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta ja komission virkamiehiin väliaikaisesti sovellettavista erityistoimenpiteistä 29.2.1968 annetulla neuvoston asetuksella (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68,⁴ sellaisena kuin se on muutettuna 22.3.2004 annetulla neuvoston asetuksella (EY, Euratom) N:o 723/2004⁵ ja 24.11.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) N:o 1080/2010.⁶

4. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevissa 1 ja 3 artiklassa määriteltiin 31.12.2012 saakka edellytykset, joilla Euroopan unionin neuvosto tarkisti joka vuosi automaattisesti näiden virkamiesten ja muun henkilöstön palkat komission ehdotuksesta.

5. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa otettiin kuitenkin käyttöön ”poikkeuslauseke”, jonka nojalla tästä mukautusmenetelmästä voitiin poiketa, ”jos unionissa todetaan taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakava ja äkillinen heikkeneminen”. Tällaisessa tilanteessa komission oli esitettävä ”asiaa koskevat ehdotukset” neuvostolle, joka säätöasiasta tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen.

2 — Asia C-40/10 (Kok., s. I-12043).

3 — Asetus Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden sekä näihin palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvien korjauskertoimien mukauttamisesta 1 päivästä heinäkuuta 2009 (EUVL L 348, s. 10).

4 — EYVL L 56, s. 1.

5 — EUVL L 124, s. 1.

6 — EUVL L 311, s. 1; jäljempänä henkilöstösäännöt.

6. Neuvosto totesi 17.12.2010, että "[unionin] viimeaikaiset rahoitus- ja talouskriisit ja niistä seuranneet merkittävät julkisen talouden sopeuttamistoimet sekä lisääntynyt epävarmuus työpaikoista useissa jäsenvaltioissa ovat heikentäneet [unionin] taloudellista ja sosiaalista tilannetta vakavasti ja äkillisesti", ja pyysi komissiota SEUT 241 artiklan mukaisesti esittämään sille henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan ja komission toimittamien objektiivisten tietojen perusteella asianmukaiset ehdotukset hyvissä ajoin Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jotta niitä voitaisiin tarkastella ja hyväksyä ne vuoden 2011 loppuun mennessä".⁷

7. Komission annettua 13.7.2011 tästä poikkeuslausekkeesta kertomuksen,⁸ jonka mukaan unionin taloudellinen ja sosiaalinen tilanne ei ollut heikentynyt vakavasti ja äkillisesti, neuvosto vastusti tätä johtopäätöstä ja päätti 28.10.2011 valtuuskuntien "ylivoimaisella" enemmistöllä osoittaa komissiolle uuden pyynnön SEUT 241 artiklan perusteella. Neuvosto totesi olevansa "vakuuttunut siitä, että [unionin] nykyiset rahoitus- ja talouskriisit ja niistä seuranneet merkittävät julkisen talouden sopeuttamistoimet useissa jäsenvaltioissa ovat heikentäneet [unionin] taloudellista ja sosiaalista tilannetta vakavasti ja äkillisesti", ja pyysi "tässä erityisessä ja poikkeuksellisessa tilanteessa ja taloudellista ja sosiaalista tilannetta syksyllä 2011 kuvaavien objektiivisten tietojen valossa" komissiota panemaan täytäntöön henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan ja esittämään asiaa koskevan ehdotuksen palkkojen mukauttamisesta.⁹

8. Komissio antoi 24.11.2011 lisätiedoista tiedonannon,¹⁰ jossa se katsoi, että lausekkeen soveltamisedellytykset eivät täyttyneet, ja toimitti samana päivänä neuvostolle ehdotuksen mukauttamisesta vuoden 2011 tarkistuksen yhteydessä,¹¹ yhtäältä palkkojen ja eläkkeiden korottamiseksi 1,7 prosenttia henkilöstösäännöissä vahvistetun laskentamenetelmän täysin mekaanisen soveltamisen perusteella ja toisaalta korjauskertoimien mukauttamiseksi.

9. Neuvosto katsoi, että komission kieltäytyminen henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan perustuvan ehdotuksen antamisesta perustui riittämättömiin ja virheellisiin perusteisiin, ja päätti 19.12.2011 tekemällään "päätöksellä"¹² olla hyväksymättä asetusehdotusta.

10. Komissio nosti 3.2.2012 tästä toimesta kumoamiskanteen, joka rekisteröitiin asianumerolla C-63/12.

11. Samaan aikaan tämän kumoamiskanteen nostamisen kanssa komissio, joka oli antanut 25.1.2012 neuvostolle virallisen huomautuksen siltä varalta, että neuvoston kantaa pidettäisiin SEUT 265 artiklassa tarkoitettua laiminlyöntiä merkitseväenä toimimasta pidättäytymisenä, nosti 26.4.2012 laiminlyöntikanteen, joka rekisteröitiin asianumerolla C-196/12.

12. Neuvosto puolestaan nosti 3.2.2012 sekä tiedonannosta että asetusehdotuksesta kumoamiskanteen ja toissijaisesti laiminlyöntikanteen, joka rekisteröintiin asianumerolla C-66/12.

7 — Neuvoston asiakirja 17946/10 ADD 1, 17.12.2010.

8 — Komission kertomus neuvostolle poikkeuslausekkeesta (henkilöstösääntöjen liitteessä XI oleva 10 artikla) (KOM(2011) 440 lopullinen; jäljempänä poikkeuslauseketta koskeva kertomus).

9 — Neuvoston asiakirja 16281/11, 31.10.2011 (4.11.2011 päätetyssä kirjallisessa käsittelyssä tehty päätös).

10 — Komission tiedonanto neuvostolle lisätiedoista komission 13. heinäkuuta 2011 antamaan kertomukseen poikkeuslausekkeesta (KOM(2011) 829 lopullinen; jäljempänä tiedonanto).

11 — Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden sekä näihin palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvien korjauskertoimien mukauttamisesta 1 päivästä heinäkuuta 2011 (KOM(2011) 820 lopullinen; jäljempänä asetusehdotus).

12 — Komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden sekä näihin palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvien korjauskertoimien mukauttamisesta 1 päivästä heinäkuuta 2011 tehty päätös 2011/866/EU (EUVL L 341, s. 54; jäljempänä riidanalainen päätös).

13. Komissio, jota parlamentti tukee, katsoo, että henkilöstösäännöissä säädetystä menettelyssä palkkojen mukauttamiseksi neuvosto on velvollinen noudattamaan sen asetusehdotusta. Komission ja parlamentin mukaan neuvosto olisi voinut poiketa henkilöstösäännöissä säädetyn laskentamenetelmän automaattisesta soveltamisesta taloudellisen ja sosiaalisen kriisin huomioon ottamiseksi ainoastaan komission sitä koskevan ehdotuksen perusteella.

14. Komissio vaatii siis ensisijaisesti riidanalaisen päätöksen kumoamista, mutta pyytää toissijaisesti nostamallaan laiminlyöntikanteella unionin tuomioistuinta toteamaan, että jättäessään asetusehdotuksen hyväksymättä neuvosto ei ole noudattanut henkilöstösääntöjen mukaisia velvoitteitaan.

15. Neuvosto, jota useat jäsenvaltiot tukevat,¹³ vastustaa tätä vaatimusta ja sen tueksi esitettyjä perusteluja. Tämän toimielimen ja näiden jäsenvaltioiden mukaan henkilöstösäännöt antavat neuvostolle oikeuden kieltäytyä palkkojen mukauttamisesta, jos se katsoo poikkeuslausekkeen täytäntöönpanon edellytysten täyttyvän.

16. Neuvosto vaatii samojen jäsenvaltioiden sekä kolmen muun jäsenvaltion¹⁴ tukemana tiedonannon kumoamista siltä osin kuin komissio ilmoittaa siinä kieltäytyvänsä lopullisesti esittämästä asiaa koskevia ehdotuksia henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan perusteella sekä sen jälkeen tehdyn asetusehdotuksen kumoamista. Toissijaisesti se vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan SEUT 265 artiklan nojalla, että perustamissopimuksia on rikottu komission pidättäytyttyä toimimasta.

17. Vaikka näitä kolmea asiaa ei muodollisesti ole yhdistetty, esillä olevien kanteiden limittäisyyden ja esitettyjen samojen aineellisten perusteiden vuoksi on perusteltua antaa yksi yhteinen ratkaisuehdotus.

18. Tässä ratkaisuehdotuksessa katson, että riidanalainen päätös on kannekelpoinen toimi, minkä seurauksena ehdotan, että unionin tuomioistuin ottaa tutkittavaksi komission nostaman kumoamiskanteen ja jättää näin ollen tutkimatta tämän toimielimen rinnakkain nostaman laiminlyöntikanteen.

19. Ehdotan niin ikään, että taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakava ja äkillinen heikkeneminen unionissa on henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetyn menettelyn täytäntöönpanon edellytys, joten neuvostolla on oikeus kieltäytyä ”normaaliin” menetelmään perustuvasta asetusehdotuksesta vain ja ainoastaan tämän edellytyksen täytyessä.

20. Totean vielä, että komission ja neuvoston ollessa eri mieltä tällaisesta heikkenemisestä unionin tuomioistuimen on turvattava toimielinten välinen tasapaino siten, että sen on tutkiessaan komission suorittamaa arviointia rajoitettava varmistamaan, ettei asiassa ole tehty ilmeistä arviointivirhettä.

21. Lisäksi katson, että komissio ei ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä katsoessaan objektiivisten tietojen perusteella, että jäsenvaltioita vuonna 2010 kohdannut taloudellinen kriisi ei ollut sellainen olosuhde, joka olisi oikeuttanut turvautumaan henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädettyyn poikkeusmenettelyyn.

22. Päättelen tästä, että komission kumoamiskanne on hyväksyttävä ja että riidanalainen päätös on kumottava.

13 — Kyseessä ovat Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta.

14 — Irlannin, Ranskan tasavallan ja Latvian tasavallan.

23. Koska komission kumoamiskanteen perusteltavuus merkitsee neuvoston kanteen perusteettomuutta, ehdotan, että hyvän oikeudenkäytön takaamiseksi ja prosessiekonomisista syistä unionin tuomioistuimien ei lausu tämän viimeksi mainitun kanteen tutkittavaksi ottamisesta ja hylkää sen aineellisesti.

24. Ehdotan toissijaisesti, että neuvoston kanne jätetään tutkimatta, koska päätös saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi pitäisi tehdä SEU 16 artiklan 3 kohdassa määrättyllä määräenemmistöllä ja koska päätöksen lainvastaisuus, johon komissiolla on oikeus vedota, merkitsee kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista.

II Asian kannalta merkitykselliset henkilöstösääntöjen säännökset

25. Asian kannalta merkitykselliset säännökset ovat henkilöstösääntöjen 64, 65 ja 65 a artikla sekä sen liitteessä XI, jonka otsikkona on ”Henkilöstösääntöjen 64 ja 65 artiklan soveltamista koskevat säännöt”, olevat 1, 3, 10 ja 15 artikla.

26. Henkilöstösääntöjen 64 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Virkamiehen palkkaan, joka ilmaistaan euroina ja josta on vähennetty näissä henkilöstösäännöissä tai niiden soveltamisesta annetuissa asetuksissa tarkoitetut pakolliset vähennykset, sovelletaan eri asemapaikkojen elinolojen mukaan korjauskerrointa, joka on joko pienempi, suurempi tai yhtä suuri kuin 100 prosenttia.

Neuvosto vahvistaa nämä korjauskertoimet komission ehdotuksesta – – määräenemmistöllä. – –”

27. Henkilöstösääntöjen 65 artikla kuuluu seuraavasti:

”1. Neuvosto suorittaa vuosittain unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen tason [tarkistuksen]. Tarkistus suoritetaan syyskuussa komission esittämän yhteisen kertomuksen perusteella, joka perustuu Euroopan unionin tilastotoimiston [Eurostat] yhteistyössä jäsenvaltioiden kansallisten tilastotoimistojen kanssa laatiman yhteisindeksin mukaiseen tilanteeseen 1 päivänä heinäkuuta unionin kussakin jäsenvaltiossa.

Tarkistuksen yhteydessä neuvosto tutkii, onko palkkojen mukauttaminen aiheellista unionin talous- ja sosiaalipolitiikan kannalta. Tätä varten otetaan huomioon erityisesti palkkojen mahdollinen nousu julkishallinnossa ja palvelukseen ottamisen tarpeet.

2. Elinkustannusten muuttuessa huomattavasti neuvosto päättää viimeistään kahden kuukauden kuluttua korjauskertoimien mukauttamistoimenpiteistä ja tarvittaessa niiden soveltamisesta takautuvasti.

3. Neuvosto päättää tämän artiklan soveltamisesta komission ehdotuksesta – – määräenemmistöllä.”

28. Henkilöstösääntöjen 65 a artiklan mukaan yksityiskohtaiset säännöt henkilöstösääntöjen 64 ja 65 artiklan soveltamisesta vahvistetaan henkilöstösääntöjen liitteessä XI.

29. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tarkistusta varten Eurostat laatii vuosittain ennen lokakuun loppua kertomuksen elinkustannusten kehityksestä Brysselissä, Brysselin ja eräiden jäsenvaltioissa sijaitsevien asemapaikkojen välisistä hintaparieteeteista sekä keskushallinnon palveluksessa olevien kansallisten virkamiesten palkkojen ostovoiman kehityksestä”.

30. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Neuvosto päättää henkilöstösääntöjen 65 artiklan 3 kohdan mukaisesti ennen kunkin vuoden loppua komission ehdottamasta palkkojen ja eläkkeiden mukauttamisesta tämän liitteen 1 jaksossa säädettyjen tekijöiden perusteella; päätös tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta.

2. Mukautuksen arvo saadaan kertomalla Brysselin kansainvälinen indeksi erityisindikaattorilla. Mukautus vahvistetaan nettomääräisenä ja se ilmaistaan yhtenä kaikkia koskevana prosenttilukuna.

– –

6. Toimielimet tekevät virkamiesten palkkoihin sekä entisten virkamiesten ja muiden edunsaajien eläkkeisiin asianomaiset positiiviset tai negatiiviset mukautukset taannehtivasti seuraavaa vuosittaista mukautusta koskevan päätöksen soveltamis- ja voimaantulopäivän väliseltä ajalta.

– –”

31. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 1 jaksossa luetellut vuosittaisen mukauttamisen laskemiseen vaikuttavat tekijät ovat elinkustannusten kehitys Brysselissä, Brysselin ja eräiden jäsenvaltioissa sijaitsevien asemapaikkojen väliset hintapariteetit sekä keskushallinnon palveluksessa olevien kansallisten virkamiesten palkkojen ostovoiman kehitys kyseisen liitteen 1 artiklan 4 kohdan a alakohdan viimeisessä alakohdassa luetelluissa kahdeksassa jäsenvaltiossa.¹⁵

32. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa, joka on ainoa artikla kyseisen liitteen 5 luvussa, jonka otsikkona on ”Poikkeuslauseke”, säädetään seuraavaa:

”Jos unionissa todetaan komission toimittamien objektiivisten tietojen perusteella taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakava ja äkillinen heikkeneminen, komissio esittää asiaa koskevat ehdotukset Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jotka tekevät päätöksen [SEUT] 336 artiklan mukaisesti.”

33. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 15 artiklassa, joka kuuluu kyseisen liitteen 7 lukuun, jonka otsikkona on ”Loppusäännös ja tarkistuslauseke”, todetaan seuraavaa:

”1. Tämän liitteen säännöksiä sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2004 31 päivään joulukuuta 2012.

2. Niitä tarkistetaan neljännen vuoden päättyessä erityisesti budjettivaikutusten kannalta. Tässä tarkoituksessa komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen ja tarvittaessa ehdotuksen tämän liitteen muuttamiseksi [SEUT] 336 artiklan nojalla.”

III Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

A Asia C-63/12

34. Komissio nosti kumoamiskanteensa unionin tuomioistuimessa 7.2.2012. Neuvosto toimitti vastineensa 2.4.2012, komissio vastauksensa 11.5.2012 ja neuvosto vastauksensa 2.7.2012.

15 — Kyse on seuraavista jäsenvaltioista: Belgian kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta. Samassa säännöksessä säädetään tämän luettelon jälkeen, että neuvosto voi komission henkilöstösääntöjen 65 artiklan 3 kohdan mukaisesti tekemästä ehdotuksesta hyväksyä uuden otannan, joka vastaa vähintään 75 prosenttia Euroopan unionin bruttokansantuotteesta ja jota sovelletaan sen hyväksymistä seuraavana vuonna.

35. Unionin tuomioistuimen presidentin 25.4.2012 antamalla määräyksellä parlamentti hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia. Tämä toimitin jätti väliintulokirjelmänsä 11.6.2012. Neuvosto esitti huomautuksensa kirjelmästä 27.7.2012.

36. Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia unionin tuomioistuimen presidentin 6.7.2012 antamalla määräyksellä.

37. Nämä jäsenvaltiot toimittivat väliintulokirjelmänsä, Tšekin tasavalta 19.9.2012, Espanjan kuningaskunta 20.9.2012, Yhdistynyt kuningaskunta 24.9.2012 ja muut jäsenvaltiot 21.9.2012.

38. Komissio toimitti huomautuksensa näistä väliintulokirjelmistä 4.1.2013.

39. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa riidanalaisen päätöksen ja
- velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

40. Parlamentti vaatii, että komission vaatimukset hyväksytään.

41. Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

- jättää kumoamiskanteen tutkimatta
- toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana ja
- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

42. Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta vaativat, että unionin tuomioistuin hyväksyy neuvoston vaatimukset.

B Asia C-66/12

43. Neuvosto nosti kumoamiskanteensa unionin tuomioistuimessa 9.2.2012. Komissio toimitti vastineensa 23.3.2012, neuvosto vastauksensa 11.5.2012 ja komissio vastauksensa 22.6.2012.

44. Unionin tuomioistuimen presidentin 20.4.2012 antamalla määräyksellä parlamentti hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia. Se toimitti väliintulokirjelmänsä 11.6.2012. Neuvosto esitti huomautuksensa kirjelmästä 27.7.2012.

45. Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Irlanti, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Latvian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia unionin tuomioistuimen presidentin 6.7.2012 antamalla määräyksellä.

46. Lukuun ottamatta Latvian tasavaltaa, joka ei ole toimittanut kirjelmää, nämä jäsenvaltiot toimittivat väliintulokirjelmänsä, Tšekin tasavalta 19.9.2012, Espanjan kuningaskunta 20.9.2012, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta sekä Alankomaiden kuningaskunta 21.9.2012, Irlanti 24.9.2012 ja Ranskan tasavalta 25.9.2012.

47. Komissio toimitti huomautuksensa näistä väliintulokirjelmistä 4.1.2013.

48. Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

- ensisijaisesti kumoaa tiedonannon ja asetusehdotuksen
- toissijaisesti toteaa, että perustamissopimuksia on rikottu komission jättäessä esittämättä asiaa koskevia ehdotuksia parlamentille ja neuvostolle henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan perusteella, ja
- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

49. Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Irlanti, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Latvian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta vaativat, että unionin tuomioistuin hyväksyy neuvoston vaatimukset.

50. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

- hylkää kanteen ja
- velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

51. Parlamentti vaatii, että komission vaatimukset hyväksytään.

C Asia C-196/12

52. Komissio nosti laiminlyöntikanteensa unionin tuomioistuimessa 26.4.2012. Neuvosto toimitti vastineensa 18.6.2012, komissio vastauksensa 30.7.2012 ja neuvosto vastauksensa 17.9.2012.

53. Unionin tuomioistuimen presidentin 4.9.2012 antamalla määräyksellä Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia, kun taas parlamentti hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

54. Saksan liittotasavallan väliintulokirjelmä toimitettiin 16.10.2012, Espanjan kuningaskunnan 24.10.2012, Yhdistyneen kuningaskunnan 14.11.2012 ja Alankomaiden kuningaskunnan sekä parlamentin 16.11.2012.

55. Komissio esitti huomautuksensa näistä väliintulokirjelmistä 16.1.2013 ja parlamentti 21.1.2013.

56. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

- toteaa, että jättäessään hyväksymättä asetusehdotuksen neuvosto ei ole noudattanut henkilöstösääntöjen mukaisia velvoitteitaan, ja
- velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

57. Parlamentti vaatii, että komission vaatimukset hyväksytään.

58. Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

- hylkää kanteen ja
- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

59. Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta vaativat, että unionin tuomioistuin hyväksyy neuvoston vaatimukset.

IV Kanteet asioissa C-63/12 ja C-196/12

A Kanteiden tutkittavaksi ottaminen

1. Asianosaisten ja väliintulijoiden huomautukset

60. Neuvosto väittää, että kumoamiskanne on jätettävä tutkimatta, sillä riidanalainen päätös ei ole toimi, jolla on itsenäisiä oikeusvaikutuksia, koska sen tehdessään se ei ole muuttanut tai hylännyt lopullisesti asetusehdotusta vaan tyytynyt avoimuuden takaamiseksi selittämään syyt, joiden vuoksi se ei voinut hyväksyä ehdotusta.

61. Komissio vastustaa tätä tarkastelua ja ehdottaa, että asetusehdotuksessa, jonka neuvosto on kieltäytynyt hyväksymästä, erotetaan sen kaksi osaa.

62. Ensinnäkin unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden mukauttamisesta komissio toteaa, että kumoamiskanne on otettava tutkittavaksi, sillä riidanalainen toimi on luonteeltaan päätös sekä käytetyn oikeudellisen muodon että sisältönsä perusteella.

63. Muodon osalta komissio huomauttaa, että riidanalainen päätös kuuluu SEUT 288 artiklassa mainittuihin unionin oikeudellisiin toimiin, että se on julkaistu Euroopan unionin virallisen lehden L-sarjassa, joka koskee unionin lainsäädäntöä, ja että siinä mainitaan oikeudellisena perustana henkilösäännöt, erityisesti niiden 65 artikla ja liitteet VII, XI ja XIII sekä unionin muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 20 artikla.

64. Komission mukaan riidanalaisella toimella on asiasisältönsä perusteella kiistatta itsenäisiä oikeusvaikutuksia, sillä riidanalaisen päätöksen lopputuloksena on se, ettei palkkojen ja eläkkeiden vuosittaista mukauttamista toteuteta ja että ne on näin ollen jäädytetty. Komissio, joka pohtii, miten neuvosto voisi hyväksyä ehdotuksen kumoamatta sitä ennen päätöstä olla hyväksymättä sitä, katsoo, että komission esittämä jaottelu ”hyväksymättä jättämistä koskevan päätöksen” ja ”kieltäytymistä koskevan päätöksen” välillä ei perustu mihinkään vakiintuneeseen luokitteluun.

65. Toiseksi komissio toteaa palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvien korjauskertoimien vahvistamisesta, että riidanalaisessa päätöksessä ei ole tältä osin lainkaan perusteluja, ja päättelee tästä, että vaikka neuvosto on muodollisesti tehnyt kieltäytymistä koskevan päätöksen, sen kantaa on ensisijaisesti pidettävä lainvastaisena toimimasta pidättäytymisenä, josta voidaan nostaa kumoamiskanne.

66. Neuvosto vetoaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan jotta voitaisiin määritellä, ovatko riidanalaiset toimenpiteet toimia, tarkastelun kohteeksi on otettava näiden toimenpiteiden asiasisältö,¹⁶ ja toteaa, että väite, jonka mukaan riidanalaisen päätöksen vaikutuksena olisi unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen jäädyttäminen, perustuu virheelliseen olettamaan, jonka mukaan pelkästään se, että komissio on tehnyt ehdotuksen henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan perusteella, riittäisi synnyttämään neuvostolle ehdottaman velvoitteen

16 — Neuvosto mainitsee asiassa 60/81, IBM v. komissio, 11.11.1981 annetun tuomion (Kok., s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231) ja asiassa T-64/89, Automec v. komissio, 10.7.1990 annetun tuomion (Kok., s. II-367).

toimia tällä perusteella. Neuvosto lisää, että virkamiesten oikeus komission ehdottamaan mukautukseen edellyttää, että neuvosto päättää mukauttamisesta, mikä taas edellyttää sitä ennen tehtävää valintaa toisensa poissulkevien kahden oikeudellisen perustan, eli henkilöstösääntöjen 3 artiklan ja niiden liitteessä XI olevan 10 artiklan välillä.

67. Neuvosto huomauttaa vielä, että riidanalainen päätös ei ole lopullinen eikä sillä ole mitään vaikutusta sen asetusehdotuksen oikeudelliseen olemassaoloon, jonka se voisi koska tahansa hyväksyä aikaisempaa toimea kumoamatta soveltamalla periaatetta, jonka mukaan myöhempi laki syrjäyttää aiemman (*lex posteriori derogat priori*).

68. Parlamentti yhtyy komission perusteluihin. Se väittää, että komission tekemää jaottelua hyväksymättä jättämistä koskevan päätöksen ja kieltäytymistä koskevan päätöksen välillä on pidettävä keinotekoisena ja että päätöksen luonnetta arvioitaessa on tärkeää ottaa huomioon se, että se muodostaa neuvoston vastauksen velvollisuuteen mukauttaa palkat ja eläkkeet ”ennen kunkin vuoden loppua” ja komission tässä yhteydessä esittämään ehdotukseen.

69. Väliintulijoina olevat jäsenvaltiot tukevat neuvoston kantaa ja viittaavat sen esittämiin perusteluihin. Saksan liittotasavalta toteaa lisäksi, että riidanalaisella päätöksellä ei ole oikeusvaikutuksia, koska sillä ei päätetä mitään menettelyä eikä sen vaikutuksena ole myöskään se, että asetusehdotus menettäisi kohteensa. Päätös on vain välivaihe komission aloittamassa menettelyssä, jonka tarkoituksena on määrittää palkkojen vuosittainen mukauttaminen ja joka päättyy vasta, kun neuvosto on antanut asetuksen palkkojen mukauttamisesta taannehtivasti 1.7.2011 alkaen.

2. Asian arviointi

70. Kuten tulen osoittamaan, riidanalaisesta päätöksestä on sen molempien osien osalta nostettava kumoamiskanne eikä laiminlyöntikannetta.

71. Komission nostamalla kumoamiskanteella ja laiminlyöntikanteella on todellisuudessa yksi ja sama kohde, sillä ne kohdistuvat neuvoston menettelyyn, jossa se on vastustanut asetusehdotuksen hyväksymistä poikkeuslausekkeeseen vetoamalla. Vaikka tätä menettelyä voitaisiin ensi arviolta tarkastella kokonaisuudessaan päätöksenä, joka samalla paljastaa neuvoston mahdollisen laiminlyönnin toteuttaa palkkojen vuosittainen mukauttaminen ja vahvistaa korjauskertoimet, komissio on riitauttanut tämän toimen kahdelta eri kannalta, nostamalla samalla sekä kumoamis- että laiminlyöntikanteen, joihin neuvosto on vastannut nostamalla kumoamiskanteen ja toissijaisesti laiminlyöntikanteen.

72. Komission ja neuvoston epäröinti toteutettavasta oikeussuojakeinosta paljastaa kumoamiskanteen ja laiminlyöntikanteen soveltamisalojen määrittämiseen liittyvän oikeudellisen epävarmuuden, erityisesti silloin kun riitautettuna menettelynä on kieltäytymistä koskeva menettely. Vaikka tämä epävarmuus liittyy näiden kahden oikeussuojakeinon teoreettiseen niveltymiseen ja tiettyjen tekstien kehitykseen, se selittyy myös oikeuskäytännön kehityksellä, jossa voidaan aavistaa tiettyä epävarmuutta. Niin tai näin, se, että näiden kahden kannetyypin välisestä jakolinjasta voi olla epäselvyyttä vieläpä unionin kahdessa toimielimessä, on mielestäni erityisen huolestuttavaa, sillä unionin toimien laillisuusvalvontaa koskevan tuomioistuinjärjestelmän otaksutaan noudattavan kattavuuden¹⁷ ja yhdenmukaisuuden periaatetta tehokkaan oikeussuojan periaatteen noudattamisen varmistamiseksi.

17 — Unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että oikeusunioni perustuu täysin kattavaan oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmään, jonka tarkoituksena on antaa unionin toimielinten, elinten ja laitosten toimiin kohdistuva laillisuusvalvonta unionin tuomioistuimen tehtäväksi (ks. mm. asia C-533/10, CIVAD, tuomio 14.6.2012, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

73. Tämä viimeksi mainittu periaate, joka on vahvistettu Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa, merkitsee sitä, että mikä tahansa unionin toimielimen, elimen tai laitoksen lainvastainen toimi voidaan riitauttaa, jos se on asianomaiselle henkilölle vastainen.

74. Mahdollisimman laajan oikeussuojan takaamiseksi voitaisiin väittää, että on ensiarvoisen tärkeää välttää kaikki laillisuusvalvonnan aukot ja varmistaa näin ollen, että kun unionin toimielimen, elimen tai laitoksen kielteisellä päätöksellä on sitovia oikeusvaikutuksia, se voidaan tutkia unionin tuomioistuimessa, joka on laillisuuden takaaja, jolloin on merkityksetöntä, järjestetäänkö tämä valvonta kumoamiskanteen vai laiminlyöntikanteen kautta.

75. Tällöin olisi myönnettävä kahden kilpailevan oikeussuojakeinon olemassaolo hyväksymällä tarvittaessa se, että kantajille annetaan vapaus valita oikeussuojakeino, jolla ne haluavat riitauttaa kielteisen päätöksen.

76. Tämän ratkaisun mukaisesti on huomattava, että molemmilla oikeussuojakeinoilla on yhteinen tavoite, joka ilmenee unionin tuomioistuimen ratkaisuissa käytetystä sanamuodosta, jonka mukaan ne "ovat yksi ja sama oikeussuojakeino",¹⁸ tai todetusta periaatteesta, jonka mukaan "perustamissopimuksella käyttöön otetussa oikeussuojakeinojen järjestelmässä on kiinteä yhteys [niiden välillä]".¹⁹

77. Yhteisestä tavoitteestaan huolimatta nämä kaksi oikeussuojakeinoa ovat kuitenkin erilaisia luonteeltaan,²⁰ tutkittavaksi ottamista ja käyttöä koskevien edellytystensä osalta sekä vähäisemmässä määrin niiden vaikutusten osalta, jotka niillä voidaan saada aikaan.²¹ Olen näin ollen vakuuttunut siitä, ettei päällekkäisyyksien salliminen ole kantajien saati hyvän oikeudenkäytön edun mukaista. On päinvastoin välttämätöntä vahvistaa selvä raja näiden kahden oikeussuojakeinon välille tekemällä kummastakin yksinomaisia ja varmistamalla niiden rauhanomainen rinnakkaiselo, joka perustuu "systemaattiseen" käsitykseen.²² Tämä kysymys ei ole pelkästään teoreettinen, sillä se edellyttää tarkastelua näiden kahden oikeussuojakeinon täydentävästä tai kilpailevasta suhteesta sekä niiden itsenäisyyden tai riippuvuuden asteesta.²³ Sillä on myös huomattava käytännön merkitys, koska siihen annettavasta vastauksesta riippuu kantajien mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoa, jolla parhaiten taataan seuraamuksen määrääminen lainvastaisuudesta siten, että laillisuusvalvonnan tehokas vaikutus pyritään asettamaan etusijalle.

18 — Ks. asia 15/70, Chevalley v. komissio, tuomio 18.11.1970 (Kok., s. 975, Kok. Ep. I, s. 495, 6 kohta); asia C-68/95, T. Port, tuomio 26.11.1996 (Kok., s. I-6065, 59 kohta) ja asia C-379/03 P, Pérez Escobar v. komissio, määräys 1.10.2004, 15 kohta. Näissä ratkaisuissa päätellään, että yksityisillä oikeussubjekteilla, jotka voivat nostaa kumoamiskanteen toimielimen sellaisesta toimenpiteestä, jota ei ole osoitettu niille, sillä perusteella, että tämä toimenpide koskee niitä suoraan ja erikseen, on voitava olla mahdollisuus nostaa laiminlyöntikanne sellaista toimielintä vastaan, joka ei ole antanut niitä samalla tavalla koskevaa säädöstä.

19 — Ks. asia 13/83, parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1985 (Kok., s. 1513, Kok. Ep. VIII, s. 207, 36 kohta).

20 — Toisin kuin EHTY:n perustamissopimuksessa, jossa laiminlyönti määritellään "toimimatta jättämisestä johtuvaksi hiljaiseksi kielteiseksi päätökseksi" (35 artikla) tekemällä siitä kumoamiskanteen erityinen muoto, EY:n perustamissopimuksessa annettiin laiminlyöntikanteelle itsenäinen asema määrittelemällä se niin, että se nostetaan ratkaisun tekemisen laiminlyönnistä seuraavan perustamissopimuksen rikkomisen "toteamiseksi" (EY:n perustamissopimuksen 175 artikla, josta on tullut EY 232 artikla, josta taas on tullut SEUT 265 artikla).

21 — Nämä vaikutukset eivät ole perustavanlaatuisesti erilaisia, ja ne on sitä paitsi täsmennetty yhdessä ja samassa määräyksessä, SEUT 266 artiklan ensimmäisessä kohdassa, jonka mukaan kyseessä olevan toimielimen on "toteutettava – unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet". Kun toimen kumoaminen johtaa tämän toimen välittömään ja taannehtivaan poistumiseen oikeusjärjestelmästä, toimielimen laiminlyönnin toteaminen velvoittaa – oikeudellisen tilanteen välitöntä muutosta aiheuttamatta – kyseisen toimielimen antamaan toimen, jonka toteuttamisesta se on kieltäytynyt.

22 — Ks. tästä kysymyksestä mm. Berrod, F., *La systématique des voies de droit communautaires*, Dalloz, Pariisi, 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, s. 735, ja Lenaerts, K., "La systématique des voies de recours dans l'ordre juridique de l'Union européenne", *Mélanges en hommage à Georges Vandensanden*, Bruylant, Bryssel, 2008, s. 257.

23 — Ks. tästä em. Berrod, F., nro 388, s. 356 ja nro 392, s. 359. Tämä kirjoittaja tiivistää näiden kahden kannetyypin välisen dialektisen jännitteen viittaamalla niitä yhdistävään "olennaiseen yhteyteen" korostaen kuitenkin, että laiminlyöntikanne on "olemassaolonsa kannalta itsenäinen" suhteessa kumoamiskanteeseen.

78. Ennen kuin arvioin tarkemmin neuvoston menettelyä ja sen laillisuuden riitauttamiseksi käytettävää oikeussuojakeinoa tuon esille säännöt, jotka koskevat ”kielteisten” menettelyjen tuomioistuINVALVONTAA, toisin sanoen menettelyjen, joilla unionin toimielin, elin tai laitos ilmaisee kieltäytymisensä, sellaisina kuin nämä säännöt ilmenevät unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön tässä kehitysvaiheessa.

a) Unionin toimielimen, elimen tai laitoksen kieltäytymistä koskevien menettelyjen tuomioistuINVALVONTA

79. Mielestäni seuraavaa esitystä voidaan pitää varmana. Koska SEUT 263 artiklan mukainen kumoamiskanne kohdistuu toimielimen lainvastaiseen toimintaan (i), kun taas SEUT 265 artiklan mukainen laiminlyöntikanne kohdistuu sen toimimattomuuteen (ii), kieltäytyminen toimen antamisesta on voitava riitauttaa kumoamiskanteella (iii).

i) SEUT 263 artiklan mukainen kumoamiskanne kohdistuu toimielimen lainvastaiseen toimintaan

80. SEUT 263 artiklan mukaan unionin tuomioistuin tutkii toimielinten, muun muassa neuvoston, säädösten laillisuuden, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta.

81. Jotta toimesta voitaisiin nostaa kumoamiskanne, kahden edellytyksen on täyttyttävä.

82. Ensinnäkin jonkin unionin toimielimen on täytynyt konkreettisesti antaa oikeudellinen toimi, ”toimenpide”.

83. Toiseksi jäsenvaltioiden tai toimielinten nostamia kumoamiskanteita koskevasta vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia ovat ”muodostaan riippumatta kaikki toimielinten toteuttamat toimenpiteet, joilla pyritään saamaan aikaan sitovia oikeusvaikutuksia”.²⁴ Kun luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö nostaa kumoamiskanteen hänelle osoitetusta toimesta, tällä toimella on oltava sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi.²⁵

84. Sitovan oikeusvaikutuksen kriteerillä on erityisen suuri merkitys arvioitaessa monivaiheisen hallinnollisen menettelyn kuluessa tehdyn toimen kannekelpoisuutta. Lähtökohtaisesti toimen on oltava lopullinen, jotta se olisi kannekelpoinen. Unionin tuomioistuimen käyttämän ilmaisun mukaisesti sen on ”ilmaistava lopullisesti [toimielimen] tahto”,²⁶ joten kannekelpoisina toimina ei voida pitää menettelyn kuluessa toteutettuja toimia, joilla valmistellaan lopullista päätöstä, kuten toimia, jotka ilmaisevat toimielimen väliaikaisen kannan.²⁷

85. Näin ollen on katsottu, että komission neuvostolle antamaa asetusehdotusta ei voida pitää kannekelpoisena toimena, koska se on vain menettelyn kuluessa toteutettu toimi, jolla ainoastaan valmistellaan lopullisen toimen antamista eikä vahvisteta lopullisesti neuvoston kantaa.²⁸

86. Sitä vastoin menettelyn kuluessa toteutetusta toimesta, jolla on ”itsenäisiä oikeusvaikutuksia”, on voitava nostaa kumoamiskanne.²⁹

24 — Ks. yhdistetyt asiat C-463/10 P ja C-475/10 P, Deutsche Post ja Saksa v. komissio, tuomio 13.10.2011 (Kok., s. I-9639, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 — Ks. asia C-477/11 P, Sepracor Pharmaceuticals (Ireland) v. komissio, määräys 14.5.2012, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

26 — Ks. yhdistetyt asiat 23/63, 24/63 ja 52/63, Henricot ym. v. korkea viranomainen, tuomio 5.12.1963 (Kok., s. 439, s. 455).

27 — Ks. mm. em. asia IBM v. komissio, tuomion 10 kohta ja em. asia Sepracor Pharmaceuticals (Ireland) v. komissio, määräyksen 55 ja 56 kohta.

28 — Asia T-175/96, Berthu v. komissio, määräys 15.5.1997 (Kok., s. II-811, 21 ja 22 kohta).

29 — Ks. em. asia Sepracor Pharmaceuticals (Ireland) v. komissio, määräyksen 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

87. Täsmennettäköön vielä, että vaikka menettelyn kuluessa toteutetut toimenpiteet, jotka eivät ole luonteeltaan päätöksiä, eivät itsessään voi olla kumoamiskanteen kohteena, niihin mahdollisesti liittyviin lainvastaisuuksiin voidaan kuitenkin vedota sellaisen kanteen tueksi, joka on nostettu tällaisen valmistelevan toimenpiteen perusteella toteutettua lopullista tointa vastaan.³⁰

ii) SEUT 265 artiklan mukainen laiminlyöntikanne kohdistuu toimielimen toimimattomuuteen

88. SEUT 265 artiklassa määrätään, että jos parlamentti, Eurooppa-neuvosto, neuvosto, komissio tai Euroopan keskuspankki on perussopimusten vastaisesti laiminlyönyt ratkaisun tekemisen, jäsenvaltiot tai muut unionin toimielimet voivat saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi laiminlyönnin toteamiseksi.

89. Laiminlyöntikanteen voi nostaa myös luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö siitä, että unionin toimielin, elin tai laitos on jättänyt antamatta kyseiselle henkilölle osoitettavan jonkin muun säädöksen kuin suosituksen tai lausunnon.

90. Kanne otetaan käsiteltäväksi vain, jos kyseistä toimielintä, elintä tai laitosta on ensin kehoitettu tekemään ratkaisu ja jos tämä toimielin, elin tai laitos ei ole ”määritellyt kantaansa” kahden kuukauden kuluessa mainitusta kehotuksesta.

91. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan laiminlyöntikannetta koskeva oikeussuojakeino perustuu siihen ajatukseen, että kyseessä olevan toimielimen lainvastainen toimimattomuus on mahdollista saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta tämä toteaa, että toimimasta pidättäytyminen on perustamissopimuksen vastaista silloin, kun kyseinen toimielin ei ole korjannut tätä laiminlyöntiään.³¹

92. Kun tätä sääntöä verrataan kumoamiskanteen kohteeseen, voidaan tehdä selvä ero näiden kahden oikeussuojakeinon välille, joilla on tarkoitus varmistaa unionin toimielinten menettelyn laillisuuden välitön valvonta. Kun kumoamiskanne kohdistuu tahdonilmaisuun, joka on esitetty oikeudellisena toimena, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia, laiminlyöntikanne kohdistuu sitä vastoin toimielimen lainvastaaseen toimimasta pidättäytymiseen. Toisin sanoen laillisuusvalvonta toteutuu kumoamiskanteen avulla, kun toimielimen syyllisyys perustuu toimimiseen, ja laiminlyöntikanteen avulla, kun sen syyllisyys perustuu laiminlyöntiin.

93. Tämän erottelun perusteella voidaan vastata kysymykseen siitä, mikä kanne kieltäytymistä koskevasta päätöksestä on nostettava.

iii) Kieltäytyminen toimen antamisesta on riitautettava kumoamiskanteella

94. Vaikka EHTY:n perustamissopimuksessa ja ETY:n perustamissopimuksessa olevat laiminlyöntikanteen määritelmää koskevat erilaiset käsitykset³² ovat tehneet kumoamiskanteen ja laiminlyöntikanteen erottelun näennäisestä selkeydestä vähemmän selvän, kielteisen päätöksen lainvastaisuuden toteamiseksi käytettävää oikeussuojakeinoa koskevan kysymyksen tarkastelu osoittaa mielestäni kuitenkin selvästi, että kieltäytyminen on toimi, josta voidaan nostaa kumoamiskanne.

30 — Ks. em. asia IBM v. komissio, tuomion 12 kohta ja yhdistetyt asiat T-264/10 ja T-266/10, Espanja v. komissio, tuomio 21.6.2012, 13 kohta.

31 — Ks. asia C-107/91, ENU v. komissio, tuomio 16.2.1993 (Kok., s. I-599, 10 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 — On paikallaan huomata, että koska EHTY:n perustamissopimuksessa toimimatta jättäminen on rinnastettu hiljaiseen kielteiseen päätökseen, leviämisaikutuksen perusteella laiminlyöntikanteella on katsottu katettavan kaikki, jopa nimenomaiset, kielteiset päätökset. Ks. tästä kysymyksestä Soldatos, P., ”L'introuvable recours en carence devant la Cour de justice des Communautés européennes”, Cahiers de droit européen, 1969, s. 316–.

95. Kieltäytyminen päätöksen tekemisestä vastaa nimittäin päätöstä, sillä se on tahdonilmaisuus, vaikka se olisi kielteinen, ja kieltäytymistä koskevaan päätökseen sovelletaan samoja toimivaltaa ja muutoseikkoja koskevia sääntöjä kuin myönteiseen päätökseen.

96. Oikeuskäytännössä noudatetaan selvästi tätä rinnastamisen logiikkaa, ja useissa tuomioissa on otettu tutkittavaksi kieltäytymistä koskevista päätöksistä nostettu kumoamiskanne.³³

97. Kuitenkin asiassa parlamentti vastaan neuvosto 27.9.1988 antamassaan tuomiossa³⁴ yhteisöjen tuomioistuin katsoi ylimääräisenä huomautuksena, että parlamentti saattoi nostaa laiminlyöntikanteen neuvoston jätettyä talousarvioesityksen vahvistamatta, toteamalla, että ”vaikka ratkaisun tekemisestä olisi nimenomaisesti kieltäydytty, tällainen nimenomainen kieltäytyminenkin voidaan saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi 175 artiklan nojalla sen vuoksi, että kieltäytyminen ei lopeta laiminlyöntiä”.³⁵ Tämä sanamuoto, jota on oikeuskirjallisuudessa luonnehdittu ”arvoitukselliseksi”,³⁶ selittyy pikemminkin parlamentin asiavaltuuteen liittyvillä seikoilla kuin pyrkimyksellä laajentaa laiminlyöntikanteen soveltamisalaa. Myöhemmässä oikeuskäytännössä on kuitenkin palattu puhdasoppisempaan näkemykseen.³⁷

98. Lisäksi arvioitaessa, onko kieltäytymistä koskeva päätös kannekelpoinen toimi vai, oikeuskäytännössä tehdään ero sen mukaan, olisiko toimella, josta on kieltäydytty, voinut olla lopullisia oikeusvaikutuksia vai ei. Unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että kun toimi on kielteinen, tätä päätöstä on arvioitava sen pyynnön kohteen mukaan, johon sillä vastataan.³⁸ Tämä hieman epämääräinen muotoilu, josta on olemassa joitakin muunnelmia,³⁹ merkitsee kielteisten päätösten osalta todellisuudessa seuraavaa. Kieltäytyminen toimen antamisesta voi olla kumoamiskanteen kohteena, jos tällainen kanne olisi voitu nostaa toimesta, jonka toimielin on kieltäytynyt antamasta. Jos siis toimella, josta on kieltäydytty, voi olla lopullisia oikeusvaikutuksia, kieltäytymisestä voidaan nostaa kanne. Jos sitä vastoin toimella, jonka antamisesta on kieltäydytty, ei ole tällaisia vaikutuksia, sen antamisesta kieltäytymistä ei voida saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi kumoamiskanteella.

99. Ratkaisun tekemisestä kieltäytyminen on siis riitautettava kumoamiskanteella riippumatta siitä, missä muodossa tämä kieltäytyminen on ilmaistu.

33 — Ks. mm. asia 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen*, tuomio 23.2.1961 (Kok., s. 1, Kok. Ep. I, s. 69); yhdistetyt asiat 166/86 ja 220/86, *Irish Cement v. komissio*, tuomio 15.12.1988 (Kok., s. 6473), jotka koskivat tuen myöntämisestä tehdyn kantelun hylkäämistä; asia C-123/03 P, *komissio v. Greencore*, tuomio 9.12.2004 (Kok., s. I-11647), joka koski komission kieltäytymistä maksamasta viivästyskorkoa sakon palautetulle määrälle, ja asia C-322/09 P, *NDSHT v. komissio*, tuomio 18.11.2010 (Kok., s. I-11911), joka koski päätöstä kieltäytyä aloittamasta valtiontukea koskevaa muodollista tutkintamenettelyä.

34 — Asia 302/87 (Kok., s. 5615, Kok. Ep. IX, s. 589).

35 — Tuomion 17 kohta.

36 — Ks. Simon, D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Pariisi, 2. painos, 1998, nro 379, s. 402.

37 — Ks. em. asia NDSHT v. komissio, tuomion 44–56 kohta.

38 — Ks. asia 42/71, *Nordgetreide v. komissio*, tuomio 8.3.1972 (Kok., s. 105, 5 kohta), jossa komissio oli kieltäytynyt muuttamasta niiden tuotteiden luetteloa, joihin voitiin soveltaa tasoitusmääriä koskevaa mekanismia. Ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-15/91 ja C-108/91, *Buckl ym. v. komissio*, tuomio 24.11.1992 (Kok., s. I-6061, 22 kohta), jossa komissio oli kieltäytynyt vahvistamasta tiettyjen maataloustuotteiden tuontiin sovellettavaa maksua. Ks. myös asia C-408/05 P, *GISTI v. komissio*, määräys 6.4.2006 (Kok., s. I-52*, 10 kohta) ja asia C-411/11 P, *Altner v. komissio*, määräys 15.12.2011 (Kok., s. I-206*, 7 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), jossa komissio oli kieltäytynyt aloittamasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä. Tässä viimeksi mainitussa määräyksessä selitetään se, ettei tästä kieltäytymisestä ollut nostettu kumoamiskannetta, sillä, että yksittäiset toimijat eivät voi nostaa kannetta komission SEUT 258 artiklassa tarkoitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä antamista toimista, koska nämä toimet on osoitettu jäsenvaltioille eikä yksittäisille adressaateille. Tällaisen kanteen nostamista vastaan on yleensä esitetty kaksi muuta selitystä, nimittäin se, että komission antamilla perustelluilla lausunnoilla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, ja komission harkintavalta sekä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen arvioinnin että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisen osalta. Tässä viimeksi mainitussa selityksessä on nähdäkseni sekoitettu toisiinsa tutkittavaksi ottamisen edellytys ja aineellinen edellytys. Kyseessä olevan toimielimen harkintavallan ei nimittäin pitäisi johtaa kumoamiskanteen tutkimatta jättämiseen (kun pyyntö laiminlyöntikanteen nostamiseen on nimenomaisesti hylätty) tai laiminlyöntikanteen tutkimatta jättämiseen (kun laiminlyöntikanteen nostamista koskevan virallisen huomautuksen jälkeen ei ole otettu kantaa), vaan kanteen perusteettomuuteen, koska se estää pitämästä toimielimen toimea tai toimimasta pidättäytymistä lainvastaisena.

39 — Em. yhdistetyissä asioissa *Buckl ym. v. komissio* annetussa tuomiossa viitataan arviointiin pyynnön ”luonteen” mukaan, kun taas em. asiassa *Nordgetreide v. komissio* annetussa tuomiossa tarkastellaan sen ”kohdetta”.

100. Näin on ensinnäkin silloin, kun kieltäytyminen on nimenomaista. Kun toimielin vastaa nimenomaisella kieltäytymistä koskevalla päätöksellä, laiminlyöntikanne ei ole käytettävissä, sillä kantajalla on EUT-sopimuksessa vahvistetussa määräajassa oikeus nostaa kumoamiskanne toimielimien antaman toimen lainvastaisuuden toteamiseksi.

101. Nimenomainen kieltäytyminen voidaan ilmaista kahdessa eri muodossa.

102. Kyse voi ensinnäkin olla yksinkertaisesta kieltäytymisestä tehdä pyydetty päätös.⁴⁰

103. Kyse voi olla myös pyydettyyn toimeen nähden päinvastaisen toimen antamisesta. Tällaisessa tapauksessa tehdystä päätöksestä ei voida nostaa laiminlyöntikannetta, sillä useissa tuomioissa annetun selityksen mukaan tällä kanteella ”tarkoitetaan ratkaisun tekemisen tai kannan ottamisen laiminlyöntiä eikä asianosaisten tahtomasta tai tarpeelliseksi katsomasta säädöksestä poikkeavan säädöksen antamista”.⁴¹

104. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa komissio vastaan neuvosto 23.1.1992 antamassaan tuomiossa,⁴² joka annettiin komission nostettua kumoamiskanteen neuvoston asetuksesta, jolla tarkistettiin yhteisöjen virkamiesten ja muun henkilöstön palkkoja ja eläkkeitä ja mukautettiin näihin palkkoihin ja eläkkeisiin liittyviä korjauskertoimia, että kumoamiskanne voitiin nostaa sellaisen toimen antamisesta, johon oli lainvastaisesti jätetty sisällyttämättä komission ehdotus. Todettuaan kyseisessä asiassa, että komission ehdotus koski muun muassa erityisen korjauskertoimen vahvistamista Münchenille (Saksa) ja että neuvoston tämän ehdotuksen perusteella antama asetus ei sisältänyt tällaisia säännöksiä, yhteisöjen tuomioistuin päätteli komissiolla olleen oikeus nostaa tästä asetuksesta kumoamiskanne, koska se katsoi neuvoston tällä laiminlyönnillään jättäneen noudattamatta ETY:n perustamissopimuksessa asetettua velvoitetta.⁴³ Kun toimielin on toiminut mutta jättänyt antamatta osan ehdotetusta toimenpiteestä, siitä seuraavan lainvastaisuuden seurauksena voi tämän ratkaisun mukaan olla kumoamiskanteen nostaminen.⁴⁴

105. Toiseksi sama pätee implisiittistä kieltäytymistä koskevaan päätökseen, kuitenkin sillä perustavanlaatuisella täsmennyksellä, että implisiittinen päätös voi perustua toimielimien vaitioloon tai toimimattomuuteen vain sillä edellytyksellä, että siitä säädetään nimenomaisesti jossakin unionin oikeussäännössä. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että ”kun ei ole olemassa – – nimenomaisia säännöksiä, joissa säädettäisiin määräajasta, jonka päättyessä implisiittisen päätöksen on katsottava syntyneen, ja joissa määriteltäisiin tämän päätöksen sisältö, toimielimien toimettomuutta ei

40 — Ks. mm. asia C-312/00 P, komissio v. Camar ja Tico, tuomio 10.12.2002 (Kok., s. I-11355), joka koski kumoamiskannetta, joka oli nostettu komission kieltäytyttyä antamasta asetusta banaanian yhteisestä markkinajärjestelystä 13.2.1993 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 404/93 (EYVL L 47, s. 1) 16 artiklan 3 kohdan nojalla asetuksen N:o 404/93 18 artiklassa tarkoitetun tariffikiintiön mukauttamiseksi vuosina 1997 ja 1998 ilmenneistä poikkeuksellisista tulvista banaanintuotannolle Somaliassa aiheutuneisiin vaikutuksiin vastaamiseksi.

41 — Ks. asia 8/71, Deutscher Komponistenverband v. komissio, tuomio 13.7.1971 (Kok., s. 705, Kok. Ep. I, s. 595, 2 kohta). Tämä sama sanamuoto on toistettu em. yhdistetyissä asioissa Irish Cement v. komissio (tuomion 17 kohta); em. yhdistetyissä asioissa Buckl ym. v. komissio (tuomion 17 kohta) ja em. asiassa ENU v. komissio (tuomion 10 kohta). Ks. myös asia T-61/10, Victoria Sánchez v. parlamentti ja komissio, määräys 17.11.2010 (Kok., s. II-252*, 38 kohta).

42 — Asia C-301/90 (Kok., s. I-221).

43 — Tuomion 14 kohta.

44 — Julkisasiames Jacobs totesi kyseisessä asiassa antamansa ratkaisuehdotuksen 11 kohdassa, että vaikka saattaa olla epätavallista vaatia asetuksen kumoamista siltä osin kuin se ei sisällä erityistä säännöstä, ongelma on asiallisesti sama riippumatta siitä, ”onko asetus lainvastainen sen vuoksi, että se sisältää erityisen säännöksen, vai sen vuoksi, että tällaista säännöstä ei ole sisällytetty siihen”. Nämä selitykset eivät täysin vakuuta minua. Tällaisessa tilanteessa lainvastaisuus ei johdu annetusta asetuksesta, joka ei ole itsessään lainvastainen, vaan se perustuu ratkaisun tekemättä jättämiseen. Se, että annetaan toisenlainen säännös kuin on ehdotettu, ja se, että säännöstä ei anneta, ovat mielestäni kaksi eri asiaa. Jälkimmäisen rinnastaminen ensin mainittuun edellyttää, että osittaista ratkaisun tekemättä jättämistä pidetään implisiittisenä kieltäytymisenä, mikä ei nähdäkseni ole mahdollista edellä tämän ratkaisuehdotuksen 105 kohdassa esitetystä syystä.

voida rinnastaa päätökseen, koska muussa tapauksessa vaarannettaisiin perustamissopimuksella käyttöön otettu oikeussuojajärjestelmä”.⁴⁵ Kuitenkin ”tietyissä erityisissä olosuhteissa – – toimielimen vaitiolon tai toimettomuuden voitaisiin poikkeuksellisesti katsoa vastaavan implisiittistä kielteistä päätöstä”.⁴⁶

106. Tässä olivat tiivistettyinä periaatteet, jotka ohjaavat kielteisistä päätöksistä nostettavia kanteita.

107. On vielä tehtävä seuraavat kaksi täsmennystä.

108. Ensinnäkin on huomattava, että päätöksen tekemättä jättäminen sen vuoksi, että vaadittua enemmistöä ei ole saavutettu, ei vastaa päätöksen tekemisestä kieltäytymistä.

109. Vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa asiassa komissio vastaan neuvosto 13.7.2004 annettu tuomio⁴⁷ kuvaa tätä erottelua. Komission nostettua kumoamiskanteen siitä, että neuvosto ei ollut ”ottanut käyttöön” komission EY 104 artiklan 8 ja 9 kohdan⁴⁸ nojalla antamissa suosituksissa mainittuja varsinaisia keinoja velvoittaakseen Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan pienentämään julkisen talouden alijäämäänsä, yhteisöjen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta, koska päätöksen tekemättä jättäminen johtui siitä, että vaadittua enemmistöä tällaisen päätöksen tekemiseksi ei ollut saavutettu. Kyseisessä tuomiossa todettiin lisäksi, että unionin oikeudessa ei ole ainoatakaan määräystä tai säännöstä, jossa asetettaisiin määräaika, jonka päätyttyä katsottaisiin, että on implisiittisesti tehty päätös, ja joka määritteli tämän päätöksen sisällön.⁴⁹

110. Asiassa Eurocoton ym. vastaan neuvosto 30.9.2003 annettuun tuomioon,⁵⁰ jonka mukaan se, että neuvosto ei hyväksynyt ehdotusta lopulliset polkumyynnitullit määrääväksi asetukseksi, muodosti kannekelpoisen toimen, ei mielestäni voida vedota päinvastaisessa tapauksessa. Vaikka se voi aiheuttaa hämmennystä antamalla ymmärtää, että pelkästään äänestäminen on ”kannan määrittely” silloinkin, kun asetuksen antamisen edellyttämää enemmistöä ei ole saavutettu,⁵¹ tämä tuomio, jossa otetaan huomioon polkumyynnin vastaisen menettelyn erityispiirteet, selittyy nähdäkseni ennen kaikkea sillä, että tässä menettelyssä on käytössä määräaika, jonka jälkeen neuvostolla ei ole enää oikeutta hyväksyä komission ehdotusta, minkä vuoksi ehdotuksen hyväksymättä jättämistä asetetussa määräajassa on voitu pitää implisiittisenä hylkäämisenä.⁵²

111. Toiseksi, kuten komissio ja neuvosto toteavat, kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamista koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan näiden toimien määrittelyä varten tarkastelun kohteeksi on otettava riitautettujen toimien asiasisältö ja niiden laatijoiden aikomus.⁵³

45 — Ks. asia C-44/00 P, Sodima v. komissio, määräys 13.12.2000 (Kok., s. I-11231, 24 kohta). Ks. myös em. asia komissio v. Grencore, tuomion 45 kohta ja asia T-36/10, Internationaler Hilfsfonds v. komissio, määräys 24.3.2011 (Kok., s. II-1403, 38 kohta) ja asia T-278/11, ClientEarth ym. v. komissio, määräys 13.11.2012, 32 kohta. Näissä kahdessa määräyksessä annetaan erinomainen esimerkki säännöksestä, jossa toimielimen vastaamatta jättäminen asetetussa määräajassa rinnastetaan kielteiseen vastaukseen. Kyse on Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 (EYVL L 145, s. 43) 8 artiklan 3 kohdasta, jossa säädetään, että jos toimielin ei anna uudistettuun hakemukseen saada tutustua asiakirjaan vastausta asetetussa määräajassa, ”hakemus katsotaan hylätyksi”. Tämänkaltaisia määräyksiä suositaan kuitenkin virkamiesoikeuden alalla, vaikka niitä esiintyy myös muilla oikeudenaloilla. Ks. eri esimerkeistä Mariatte, F. ja Muñoz, R., *Contentieux de l'Union européenne* / 2 – *Carence – Responsabilité*, Lamy Axe droit, Pariisi, 2011, s. 29.

46 — Em. asia komissio v. Grencore, tuomion 45 kohta. Tiedossani ei ole unionin tuomioistuimen tai unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisuja, joissa tätä poikkeusta sovellettaisiin poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella.

47 — Asia C-27/04 (Kok., s. I-6649).

48 — SEUT 126 artiklan 8 ja 9 kohta.

49 — Kyseisen tuomion 32 kohta.

50 — Asia C-76/01 P (Kok., s. I-10091).

51 — Tuomion 58 ja 59 kohta.

52 — Tuomion 64 kohta.

53 — Asia C-521/06 P, Athinaiki Techniki v. komissio, tuomio 17.7.2008 (Kok., s. I-5829, 42 kohta).

112. Neuvoston menettelyä vastaan käytettävä oikeussuojakeino on määritettävä näiden edellä mainittujen periaatteiden mukaisesti tutkimalla, muodostaako tämä menettely kannekelpoisen päätöksen vai ei.

b) Neuvoston menettelyn arviointi

113. Onko riidanalainen ”pätös”, jolla neuvosto päätti olla hyväksymättä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan perusteella annettua asetusehdotusta, kumoamiskanteella riitautettavissa oleva kannekelpoinen päätös?

114. Mielestäni tähän kysymykseen on ilman mitään epäilystä vastattava myöntävästi.

115. Ensinnäkin neuvosto toteaa oman päätöksensä vääristyneellä tavalla huomioon ottamisen uhalla, ettei se ole toiminut asetusehdotuksen perusteella eikä muuttanut saati hylännyt sitä lopullisesti, vaan tyytynyt esittämät perustelut sille, miksi se ei voinut hyväksyä sitä. Riidanalaiseen päätökseen ei sisälly pelkkää selitysosaa vaan päätösosa, jonka mukaan neuvosto ”päättää olla hyväksymättä komission ehdotusta”.

116. Komission toteuttama toimi on siis luonteeltaan päätös.

117. Tämä toimi on myös lopullinen, koska sillä päätetään unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden sekä näihin palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvien korjauskertoimien ”normaalin” menetelmän mukaista mukauttamista vuodelta 2011 koskeva menettely, kun otetaan huomioon, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan 1 kohdan mukaan neuvoston asetukset on annettava ”ennen kunkin vuoden loppua”. Neuvoston väite, jonka mukaan kyse on väliaikaisesta vastauksesta, on täysin ristiriidassa sekä riidanalaisen päätöksen perustelujen että tämän toimielimen tässä menettelyssä puolustaman kannan kanssa. Kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 14 perustelukappaleesta ilmenee, neuvosto on katsonut, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetty menettely on ainoa keino ottaa taloudellinen kriisi huomioon. Neuvoston mielessä ei siis ole menettelyn mahdollinen uudelleen aloittaminen erityisesti siinä tapauksessa, että komissio onnistuisi vakuuttamaan sen siitä, ettei poikkeuslauseketta ole mahdollista soveltaa. Neuvosto on siten ilmaissut selvästi tahtonsa luopua lopullisesti henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädetystä ”normaalin” menetelmän mukaisesta menettelystä ja soveltaa kyseisen liitteen 10 artiklassa vakavan taloudellisen kriisin varalta säädettyä erityistä menettelyä.

118. Saksan liittotasavallan väitteessä, jonka mukaan riidanalainen päätös on pelkkä välivaihe komission aloittamassa menettelyssä palkkojen vuosittaisen mukauttamisen määrittämiseksi, on nähdäkseni sekoitettu toisiinsa kaksi eri menettelyä, jotka ovat toisensa poissulkevia, kuten Alankomaiden kuningaskunta perustellusti toteaa.

119. Koska neuvosto vetoaa riidanalaisen päätöksen laatimisessa käytettyyn sanamuotoon, on lisättävä, että esitetty erottelu päätöksen ”olla hyväksymättä” ja päätöksen ”hylätä” välillä on mielestäni pikemminkin harhaanjohtava kuin nerokas. Neuvosto ei ole jättänyt ottamatta kantaa asetusehdotukseen esimerkiksi sen vuoksi, ettei se olisi saavuttanut vaadittua enemmistöä, vaan se on tehnyt päätöksen, joka vastaa sitä, että asetusehdotus on yksinkertaisesti hylätty.

120. On vielä huomattava, että toimi, jonka antamisesta neuvosto on kieltäytynyt, on asetukset, jolla olisi – jos se olisi annettu – ollut mitä ilmeisimmin sitovia oikeusvaikutuksia suhteessa sekä unionin toimielimiin että virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön, joilta on 1.7.2011 lähtien evätty oikeus korotukseen, jonka he olisivat saaneet, jos neuvosto olisi hyväksynyt asetusehdotuksen.

121. Komission väitteessä, jonka mukaan on pidettävä erillään asetusehdotuksen kaksi puolta, sillä kieltäytymistä korjauskertoimien mukauttamisesta on perustelujen puuttuessa pidettävä lainvastaisena toimimasta pidättäytymisenä, on mielestäni sekoitettu toisiinsa päätöksen perustelujen puuttuminen ja päätöksen puuttuminen.

122. Edellä esitetyn perusteella kumoamiskanne on otettava tutkittavaksi, kun taas laiminlyöntikanne on jätettävä tutkimatta.

B Asiassa C-63/12 nostetun kanteen perusteltavuus

1. Asianosaisten ja väliintulijoiden huomautukset

a) Alustavat toteamukset

123. Komission kumoamiskanteella (asia C-63/12) ja neuvoston kanteella (asia C-66/12) ei ole samaa kohdetta, sillä ensin mainittu kohdistuu riidanalaiseen päätökseen, kun taas jälkimmäisessä riitautetaan kaksi komission kolmesta valmisteleavasta toimesta.⁵⁴

124. On kuitenkin selvää ja asianosaisten kesken riidatonta, että neuvosto on kanteessaan esittänyt aineellisesti samat perusteet kuin tämä toimielin esittänyt komission kumoamiskanteeseen antamassaan vastineessa.

125. Kuten neuvosto mainitsee asiassa C-63/12 antamassaan vastineessa, molemmissa asioissa on aineellisesti kyse siitä, täyttyivätkö poikkeuslausekkeen soveltamisedellytykset vai eivät. Asianosaisten tässä asiassa esittämässä kannekirjelmässä ja muissa kirjelmässä viitataan toistuvasti asiassa C-66/12 esitettyihin lausumiin.

126. Vaikka tämä tapa esittää perusteita viittaamalla osittain liitettyihin asiakirjoihin ei mielestäni kyseenalaista niiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, se mahdollistaa ja tekee jopa välttämättömäksi kaikkien näiden lausumien kokonaisvaltaisen tarkastelun.

127. Vaikka seuraavissa perusteluissa tarkastellaan asiassa C-63/12 nostetun kanteen perusteltavuutta, niissä otetaan näin ollen huomioon myös asiassa C-66/12 nostetun kanteen yhteydessä esitetyt asianosaisten lausumat.

b) Kanteen tueksi esitetyt lausumat

i) Komissio

128. Komissio arvostelee neuvostoa siitä, että se on kieltäytynyt mukauttamasta yhtäältä palkkoja ja eläkkeitä ja toisaalta korjauskertoimia.

– Palkkojen ja eläkkeiden mukauttamisesta kieltäytyminen

129. Komissio vetoaa ensisijaisesti kanneperusteeseen, joka jakautuu kahteen osaan, harkintavallan väärinkäyttöön ja neuvoston toimivallan rajojen ylittämiseen.⁵⁵

⁵⁴ — Tiedonanto ja asetusehdotus.

⁵⁵ — Ks. ensisijaisen kanneperusteen otsikko komission kannekirjelmän 38 ja 39 kohdan välissä.

130. Tämän kanneperusteen ensimmäisessä osassa, joka koskee henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevien 3 ja 10 artiklan rikkomista, komissio väittää neuvoston syylistyneen menettelyn väärinkäyttöön ja loukanneen toimielinten välisen tasapainon periaatetta katsoessaan, että kyseisen liitteen 10 artiklan edellytykset olivat täyttyneet, ja kieltäytyessään siten hyväksymästä ehdotusta palkkojen ja eläkkeiden mukauttamisesta, vaikka komissio ei ollut esittänyt sille ehdotusta tämän artiklan perusteella ja vaikka parlamentin ja neuvoston on yhdessä hyväksyttävä tässä säännöksessä tarkoitettu poikkeuksellinen toimenpide.

131. Komissio lisää kyseisen kanneperusteen toisessa osassa, että neuvosto, jolla ei ollut lainkaan harkintavaltaa, on rikkonut henkilöstösääntöjen 65 artiklaa kieltäytyessään hyväksymästä asetusehdotusta ja että jos neuvosto katsoi komission jättäneen perusteettomasti tekemättä ehdotuksen henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan nojalla, sen oli mahdollista saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ja vaatia tarvittaessa välimiöiden määräämistä. Poiketessaan asetusehdotuksesta neuvosto on komission mukaan myös loukannut patere legem quam ipse fecisti -periaatetta.

132. Toissijaisesti komissio väittää, että neuvosto on tehnyt oikeudellisen virheen jättäessään noudattamatta poikkeuslausekkeen soveltamisedellytyksiä. Se katsoo, että riidanalaisen päätöksen perustelut ovat ”riittämättömät ja virheelliset”, sillä poikkeuslausekkeen soveltamisedellytykset eivät täyty.

133. Komissio muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sillä on laaja harkintavalta aloilla, joilla on arvioitava monitahoista taloudellista tai sosiaalista tilannetta,⁵⁶ ja toteaa, että se on ottanut huomioon 15 yhteisesti hyväksyttyä, erityisesti jäsenvaltioiden itsensä hyväksymää talouden indikaattoria ja että 1.7.2010 ja vuoden 2011 marraskuun alun välisen ajanjakson valitseminen sen arviointia varten on perusteltu, koska tilanteen äkillinen heikkeneminen todetaan välttämättä melko lyhyellä ajanjaksolla.

134. Komissio lisää, että menetelmän soveltaminen johtaisi siihen, että tiettyjen kansallisten virkamiesten ostovoiman pieneneminen heijastuisi unionin virkamiehiin, ja se katsoo suorittaneensa analyysin julkisen talouden tilan heikkenemisestä, johon neuvosto vetoaa ja jota ei voida pitää ”äkillisenä”, sillä sen juuret ovat vuosina 2008–2009 tapahtunutta taloudellisen toiminnan jyrkkää laskua edeltävältä ajalta.

135. Komissio väittää niin ikään, että se on tarkistanut kasvuennusteita alaspäin, mikä heijastuu jäsenvaltioiden päätöksissä kansallisten virkamiesten palkoista, ja että se on analysoinut vuodesta 2008 tai jopa vuodesta 2007 vallinnutta luottokriisiä. Omaisuuserien hinnan laskemisesta se katsoo, että neuvoston olisi pitänyt selittää tämän normaaleihin suhdannevaihteluihin kuuluvan ja vaihteluille erittäin alttiin seikan merkityksellisyys. Komission mukaan myöskään työttömyysasteen vaihteluilla vuonna 2011 ei voida osoittaa taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavaa ja äkillistä heikentymistä.

56 — Komissio mainitsee valtiontuen alalla asian 138/79, Roquette Frères v. neuvosto, tuomio 29.10.1980 (Kok., s. 3333, Kok. Ep. V, s. 411, 25 kohta); yhdistetyt asiat 142/84 ja 156/84, British American Tobacco ja Reynolds Industries v. komissio, tuomio 17.11.1987 (Kok., s. 4487, Kok. Ep. IX, s. 249, 62 kohta); asian C-174/87, Ricoh v. neuvosto, tuomio 10.3.1992 (Kok., s. I-1335, 68 kohta) ja asian C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993 (Kok., s. I-3203, Kok. Ep. XIV, s. I-233, 25 kohta) sekä polkumyynnin alalla asian T-210/95, EFMA v. neuvosto, tuomio 28.10.1999 (Kok., s. II-3291, 57 kohta).

– Korjauskertoimien mukauttamisesta kieltäytyminen

136. Komission mukaan korjauskertoimien mukauttaminen poikkeaa palkkojen mukauttamisesta, sillä jälkimmäinen, joka suoritetaan henkilöstösääntöjen 65 artiklan perusteella, koskee yleisen palkkatason tarkistamista Brysseliin (Belgia) nähden (ajallinen vaihtelu), kun ensin mainitulla, joka suoritetaan henkilöstösääntöjen 64 artiklan perusteella, pyritään säilyttämään virkamiesten ja eläkeläisten aineellisesti yhdenvertainen kohtelu riippumatta siitä, missä heillä on asema- tai asuinpaikkansa unionissa (paikan vaihtelu).

137. Komissio väittää, että kieltäytyessään mukauttamasta korjauskertoimia neuvosto on jälleen rikkonut henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevia 1 ja 3 artiklaa sekä henkilöstösääntöjen 64 artiklaa ja jättänyt perustelematta päätöksensä, koska kyseisen päätöksen perusteet koskevat yksinomaan palkkojen ja eläkkeiden mukauttamista ja koska oikeudelliseksi perustaksi on ilmoitettu henkilöstösääntöjen 65 artikla eikä 64 artiklaa ole mainittu.

ii) Parlamentti

138. Parlamentti yhtyy komission analyysiin. Se katsoo erityisesti, että neuvosto on loukannut sen oikeuksia yhteispäätösmenettelyyn osallistuvana lainsäätäjänä, koska riidanalaisen päätöksen tehdessään neuvosto on todellisuudessa soveltanut henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaa 10 artiklaa, vaikka poikkeuslausekkeen soveltaminen edellyttää tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen turvautumista.

139. Parlamentti korostaa toimielinten väliselle tasapainolle aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia, jotka ovat seurausta neuvoston toteuttaman kaltaisesta toimivallan ylittämisestä, kun se on poikkeamalla henkilöstösäännöissä säädetystä ”normaalista” menetelmästä kääntänyt pääläelleen henkilöstösääntöjen antamisen yhteydessä tehdyn poliittisen valinnan. Parlamentti viittaa SEU 13 artiklan määräyksiin, joiden mukaan kunkin toimielimen on käytettävä toimivaltuuksiaan muiden toimielinten toimivaltuuksia kunnioittaen, ja katsoo, että jos neuvosto olisi halunnut muuttaa menetelmää finanssikriisiin liittyvistä poliittisista syistä, sen olisi pitänyt noudattaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä, jossa poliittisen valinnan tekevät molemmat lainsäätäjät komission ehdotuksesta muita asianomaisia toimielimiä kuultuaan.

c) Puolustukseksi esitetyt lausumat

i) Neuvosto

– Palkkojen ja eläkkeiden mukauttamisesta kieltäytyminen

140. Neuvosto vastustaa kanneperusteita, jotka koskevat harkintavallan väärinkäyttöä ja toimivaltuuksien ylittämistä.

141. Neuvosto katsoo ensinnäkin, että sen tekemä päätös ei perustu henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan vaan kuvastaa sen käsitystä ”normaalin” menetelmän soveltamisesta.

142. Neuvosto katsoo, että toteamus taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavasta ja äkillisestä heikentymisestä ei kuulu yksinomaan komissiolle, vaan neuvostolla on parlamentin kanssa tältä osin omaa harkintavaltaa, ja väittää, että jos se päättää harkintavaltaansa käyttäen tämän artiklan soveltamisedellytysten täyttyvän tai – olettaessa, ettei sillä ole tällaista harkintavaltaa – komission analyysiin sisältyvän ilmeisen arviointivirheen, sillä ei ole muuta vaihtoehtoa kuin olla hyväksymättä ehdotusta mukauttamisesta ja nostaa samaan aikaan kanne, jotta komission johtopäätös todettaisiin oikeudellisesti perusteettomaksi. Komission kieltäytyttyä esittämästä ehdotusta poikkeuslausekkeen perusteella se oli avoimesti ja johdonmukaisesti päättänyt olla hyväksymättä asetusehdotusta ja samaan

aikaan päättänyt saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi sen tarkistamiseksi, oliko komission kieltäytyminen poikkeuslausekkeen soveltamisesta perusteltu. Neuvoston mukaan komission kanta pakottaisi sen antamaan asetuksen soveltamalla ”normaalia” menetelmää, jota se pitää kuitenkin lainvastaisena, ja näin ollen toimimaan asiassa ristiriitaisesti.

143. Neuvosto toteaa toiseksi, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa tarkoitettu menettely jakautuu kolmeen erilliseen vaiheeseen, eli unionin taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen arviointiin komission toimittamien objektiivisten tietojen perusteella ja tarvittaessa sen vakavan ja äkillisen heikentymisen toteamiseen, jolloin neuvostolla ja parlamentilla on omaa harkintavaltaa; tämän jälkeen ehdotukset esitetään komission aloitteesta, mutta sen harkintavalta on kuitenkin sidottu poikkeuslausekkeen soveltamisedellytysten täytyessä, ja lopuksi parlamentti ja neuvosto hyväksyvät komission ehdottamat toimenpiteet.

144. Neuvosto väittää, että riidanalainen päätös on tehty selvästi menettelyn ensimmäisessä vaiheessa ja että komission ehdotuksen puuttuessa se ei voinut toimia henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan perusteella. Avoimuuden varmistamiseksi ja säilyttääkseen asemansa odotettaessa unionin tuomioistuimen tuomiota siitä, olivatko poikkeuslausekkeen soveltamisedellytykset täyttyneet, neuvosto on tyytynyt esittämään perusteet, joiden vuoksi se ei katsonut voivansa hyväksyä asetusehdotusta.

145. Neuvosto selittää tämän jälkeen syyt, joiden vuoksi se ei pidä perusteltuna komission toissijaisesti esittämää, poikkeuslausekkeen soveltamisedellytysten noudattamatta jättämistä koskevaa perustetta.

146. Neuvosto väittää, että vaikka komissiolla oletettaisiin olevan laaja harkintavalta sen arvioidessa taloudellista ja sosiaalista tilannetta unionissa ja sen mahdollista vakavaa ja äkillistä heikentymistä, neuvostolla on sama harkintavalta.

147. Neuvosto vetoaa SEUT 296 artiklan mukaista perusteluvollisuutta koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön⁵⁷ ja väittää, että riidanalainen päätös ei ole oikeudellinen toimi ja että vaikka sillä kuitenkin oletettaisiin olevan oikeusvaikutuksia, tämä päätös sisältää 16 perustelukappaletta, joista selviävät perustelut tämän toimielimen kannalle, minkä vuoksi sen ei voida katsoa perustelleen päätöstä riittämättömästi.

148. Lisäksi se katsoo, ettei kyseiseen päätökseen voida katsoa sisältyvän ilmeisen virheellisiä perusteluja. Neuvosto on samaa mieltä komission kanssa huomioon otettavista yleisistä kriteereistä tarkistettaessa, täyttyvätkö henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan soveltamisedellytykset, mutta katsoo kuitenkin komission soveltaneen näitä kriteerejä ja luonnehtineen tosiseikat virheellisesti ja tehneen väärät johtopäätökset huomioon ottamistaan tiedoista.

149. Kiistämättä sitä, että taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakava ja äkillinen heikentyminen on todettava melko lyhyeltä ajanjaksolta, neuvosto väittää, että viitekautena ei voida pitää ”normaalin” menetelmän kattamaa ajanjaksoa.

150. Ensinnäkin tällaisella rajoituksella sivuutettaisiin taloudellinen todellisuus ja se johtaisi lopputulokseen, jossa tosiasiaa tehdään tyhjäksi poikkeuslausekkeen tehokas vaikutus, koska kriisi ulottuu useimmiten kahdelle viitekaudelle. Neuvosto arvostelee tältä osin komission lähestymistapaa, jonka vaikutuksena yksi tapahtuma, unionin taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakava ja äkillinen heikentyminen, pilkkotaan keinotekoisesti useaksi ”minikriisiksi”. Se mainitsee esimerkkinä kahdeksan kuukautta kestävästä kriisistä, joka alkaa ilmetä vuoden *n* maaliskuussa eli neljä kuukautta ennen

57 — Neuvosto mainitsee esimerkkinä asian C-413/06 P, Bertelsmann ja Sony Corporation of America v. Impala, tuomio 10.7.2008 (Kok., s. I-4951).

viitekauden päättymistä, ja huomauttaa, että komissio ottaisi huomioon 1.7. vuonna n alkanutta ja 30.6. vuonna $n + 1$ päättynyttä ajanjaksoa koskevaa vuosittaista mukauttamista varten ainoastaan kriisin neljä viimeistä kuukautta, joiden vaikutukset taloudellisiin ja sosiaalisiin tietoihin tasattaisiin vuosittaisen keskiarvon perusteella.

151. Neuvoston mukaan komission lähestymistapa tekee poikkeuslausekkeen soveltamisesta erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta, ja siinä sivuutetaan tämän lausekkeen tarkoitus mahdollistaa nopea reagointi kriisitilanteessa. Kyseinen lauseke voitaisiin siis panna täytäntöön paitsi vuoden lopussa ”normaalin” menetelmän mukaisen vuosittaisen mukauttamisen sijaan, myös vuoden aikana taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen heikennyttyä vakavasti ja äkillisesti.

152. Toiseksi sitä, mukautettaisiinko virkamiesten palkkoja vakavan ja äkillisen kriisin sattuessa riittävän nopeasti, ei pitäisi arvioida abstraktisti vaan ottaen huomioon tapauksen konkreettiset olosuhteet ja nopean reagoinnin tarve, odottamatta, että jäsenvaltioiden toteuttamat säästötoimet vaikuttavat kansallisten virkamiesten palkkoihin, mikä vaikuttaa viiveellä unionin virkamiesten palkkoihin.

153. Kolmanneksi komission lähestymistavassa jätetään huomiotta se, että kriisin loputtua laskureita ei yksinkertaisesti vain nollata, sillä julkisen talouden vahvistaminen ja yritysten pääomavarantojen vakauttaminen vie aikaa.

154. Neuvosto päättelee tästä, että se, että komissio ei ole ottanut riittävästi huomioon tosiseikkoja, jotka ovat tapahtuneet ennen viitekautta ja joilla on ollut merkittäviä vaikutuksia taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen 1.7.2010 ja vuoden 2011 marraskuun alun välisenä ajanjaksona, sekä virheellinen ja liian suppea tulkinta poikkeuslausekkeen soveltamiskriteereistä ovat merkittävästi vääristäneet komission päätelmiä, kuten neuvosto on todennut riidanalaisen päätöksen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa.

155. Neuvosto väittää seuraavaksi, että jäsenvaltioiden luovuus julkisen talouden säästö- ja vakauttamistoimien toteuttamisessa ei heijastu yhdessäkään komission käyttämässä indikaattorissa, sillä komissio ei ole pyytänyt tietoa näistä toimista vaan se on tyytynyt ottamaan huomioon kansallisten virkamiesten ostovoiman alenemisen kahdeksassa viitejäsenvaltiossa, millä on ollut vaikutusta ”normaalin” menetelmän lopputulokseen, vaikka tämä hyvin yksinkertaistettu indikaattori ei edusta taloudellista ja sosiaalista tilannetta koko unionissa eikä säästötoimia, jotka vaikuttavat useiden jäsenvaltioiden julkishallintoon.

156. Neuvosto muistuttaa, että vuoden 2011 lopussa vain neljä jäsenvaltiota ei ollut liiallista alijäämää koskevan menettelyn kohteena ja että julkinen velka, joka oli unionissa jo hyvin suuri vuosien 2008 ja 2009 kriisin jälkeen, on kasvanut nopeasti uudelleen talouden heikennyttyä vuoden 2011 jälkimmäisellä puoliskolla.

157. Jäsenvaltioiden päättämistä talouden vakauttamistoimista neuvosto mainitsee esimerkkinä, että Espanjan hallitus on hyväksyttyään vuoden 2011 huhtikuussa vakausohjelman, jonka mukaan julkisen talouden toimia on toteutettava määrä, joka vastaa yli 1,5:tä prosenttia bruttokansantuotteesta vuoteen 2013 mennessä, on toteuttanut kiireellisesti 30.12.2011 lisätoimia. Neuvosto toteaa lisäksi, että Italian hallitus on toteuttanut vuoden 2011 elokuun puolivälissä lisätoimia, joiden yhteenlaskettu nettomäärä on 59,8 miljardia euroa, eli noin 3,5 prosenttia bruttokansantuotteesta, ennen kuin se on hyväksynyt uusia toimia, jotka vastaavat 1,3:a prosenttia bruttokansantuotteesta, saavuttaakseen tasapainoisen julkisen talouden rahoitusaseman vuonna 2013.

158. Neuvosto viittaa lisäksi komission talouden ja rahoituksen pääosaston vuoden 2011 syksyn talousennusteessa olevaan kuvaukseen talouden vakauttamistoimista ja hämmästelee, että tämä toimielin ei ole ottanut näitä toimia tällaisessa yhteydessä huomioon, vaikka ne ovat luotettava osoitus taloudellisen ja sosiaalisen kriisin vakavuudesta ja äkillisyydestä.

159. Neuvoston mukaan komissio on jättänyt ottamatta huomioon virkamiesten ostovoiman kehityksen niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät kuulu henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 1 artiklan 4 kohdassa lueteltujen kahdeksan jäsenvaltion otantaan, vaikka tämä tieto olisi ollut merkityksellinen.⁵⁸

160. Lisäksi se katsoo, että komissio on sivuuttanut lukuisat muut jäsenvaltioiden toteuttamat vakauttamistoimet, jotka vaikuttavat niiden julkishallintoihin, sekä unionin tasolla toteutetut toimet, kuten Euroopan vakausmekanismin (EVM), vakaus- ja kasvusopimuksen, talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen tai 23.11.2011 annetut kaksi komission ehdotusta,⁵⁹ joilla on tarkoitus ottaa käyttöön unionin tasolla säännöt euroalueen jäsenvaltioiden julkisen talouden valvonnan tiukentamiseksi.

161. Neuvoston mukaan komissio on jättänyt kokonaan huomiotta sen, että alun perin vain joissakin jäsenvaltioissa vaikuttaneesta kriisistä on tullut vakava luottamuskriisi koko unionissa, etenkin euroalueen jäsenvaltioissa, ja että erittäin korkea valtionvelan aste jäsenvaltioissa pahentaa tätä kriisiä. Neuvosto ei ymmärrä, miten komissio voi itse toteamastaan talouskasvun selvästä heikentymisestä huolimatta päätellä, että taloudellisia ja sosiaalisia olosuhteita ei voida pitää ”poikkeuksellisina”.

162. Neuvosto arvostelee komissiota myös siitä, että se on esittänyt luottokriisin vahvasti yksinkertaistaen, jättänyt huomiotta omaisuuserien hinnan alenemisen ja ottanut riittämättömästi huomioon työmarkkinatilanteen, jolle on leimallista erittäin korkea työttömyysaste.

163. Yleisemmällä tasolla se arvostelee komissiota siitä, että se on päättänyt, että ”normaalin” menetelmän tuloksissa jo näkyvää analyysiin liittyvää seikkaa ei voitu ottaa huomioon poikkeuslausekkeen soveltamiseksi, vaikka taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen arviointimenettelyssä on erotettava kaksi vaihetta. Ensinnäkin on tarkasteltava tilannetta ottaen huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja vasta tämän jälkeen, kun tilanteen on todettu heikentyneen vakavasti ja äkillisesti, on tutkittava, näkyykö tämä heikentyminen riittävän nopeasti palkkojen tarkistuksessa ”normaalia” menetelmää soveltamalla. Neuvoston mukaan kuva unionin taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta on väistämättä epätäydellinen tai vääristynyt, jos heti alkuun jätetään huomiotta tiettyjä olennaisia seikkoja.

164. Komissio vastaa tähän, että poikkeuslauseketta voidaan käyttää ainoastaan silloin, kun unionissa tapahtuu jotakin hyvin poikkeuksellista, ja vain, jos ”normaalilla” menetelmällä ei voida mitata näitä tapahtumia. Komission mukaan tällä menetelmällä otetaan huomioon kriisin keskipitkän aikavälin vaikutukset, joten poikkeuslausekkeeseen turvautuminen ei ole perusteltua.

165. Komissio arvostelee neuvostoa myös siitä, ettei se ole täsmentänyt huomioon otettavaa viitekautta ja valittavia arviointiperusteita objektiivisten tietojen hankkimiseksi.

58 — Neuvosto viittaa talouden ja rahoituksen pääosaston vuoden 2011 maaliskuun talousennusteeseen ja vetoaa palkkojen tarkistamiseen alaspäin 17 jäsenvaltiossa kaikkiaan 19 jäsenvaltiosta sekä maaliskuussa 2011 laadittuun Eurostatin asiakirjaan A65/11/12, jonka otsikkona on ”Forecast of the trend in purchasing power of national officials to July 2011”.

59 — Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta euroalueella (KOM(2011) 819 lopullinen) ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä (KOM(2011) 821 lopullinen).

– Korjauskertoimien mukauttamisesta kieltäytyminen

166. Neuvosto on ensinnäkin samaa mieltä komission kanssa siitä, että korjauskertoimien mukauttamisella on eri tavoite kuin palkkojen tason vuosittaisella vahvistamisella, mutta väittää kuitenkin, ettei yhdessäkään henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa säännöksessä säädetä, että sen olisi päätettävä ennen vuoden loppua tällaisesta mukauttamisesta, ja että 1.7.2010 alkeen sovellettavien korjauskertoimien ja komission ehdottamien korjauskertoimien väliset erot pysyvät kokonaisuudessaan rajoissa, joilla varmistetaan palkkauksen olennainen ja kohtuullinen vastaavuus.

167. Toiseksi neuvosto väittää, ettei perusteluvelvollisuus koskenut sitä, koska sen päätös ei ole oikeudellinen toimi ja koska joka tapauksessa korjauskertoimien mukauttaminen on liitännäinen seikka, josta ei tästä syystä täydy esittää erityisiä perusteluja.

ii) Jäsenvaltiot

– Tšekin tasavalta

168. Tšekin tasavalta yhtyy neuvoston esittämiin huomautuksiin. Erityisesti se arvostelee komissiota siitä, että se on rajannut ajallisesti unionin taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen arvioinnin ”normaalin” menetelmän soveltamiseksi käytettyyn viitekauteen, että se on ottanut huomioon vain joitakin indikaattoreita – erikseen – arvioimatta kehitystä jatkuvasti ja että se on arvioinut virheellisesti jäsenvaltioiden toteuttamia tai ilmoittamia säästötoimia. Kyseisen jäsenvaltion mukaan komissio, joka on soveltanut ”normaalia” menetelmää, vaikka siinä otetaan huomioon ainoastaan virkamiesten ostovoiman kehitys kahdeksassa jäsenvaltiossa, ei ole ottanut huomioon tilannetta koko unionissa. Lisäksi komissio on toiminut ristiriitaisesti kieltäytyessään ottamasta huomioon Unkarin tilannetta sillä varjolla, että tämä jäsenvaltio ei kuulu niihin, joiden tilanne otetaan huomioon ”normaalin” menetelmän soveltamiseksi, mutta kieltäytynyt kuitenkin ottamasta huomioon Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan ja Italian tasavallan tilanteita sillä perusteella, että ne näkyvät jo ”normaalia” menetelmää sovellettaessa.

– Tanskan kuningaskunta

169. Tanskan kuningaskunta katsoo, että edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 24.11.2010 annetussa tuomiossa ei kielletä neuvostoa osallistumasta sen arvioimiseen, ovatko henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan soveltamisedellytykset täyttyneet. Kyseinen jäsenvaltio toteaa, että esittäessään ehdotuksen palkkojen mukauttamisesta ”normaalin” menetelmän mukaisesti, vaikka tämän menetelmän soveltamisedellytykset eivät olleet täyttyneet, komissio on laiminlyönyt lojaalin yhteistyön velvoitteensa. Koska tämä jäsenvaltio pitää erittäin tärkeänä, että kriisin sattuessa toteutetaan nopeasti tehokkaita toimenpiteitä, jotta se ei pahenisi, se toteaa alentaneensa ministeriöiden toimintakuluja, tarkistaneensa tuloverotuksen eriä ja jäädyttäneensä virkamiesten palkat bruttokansantuotteen laskettua lähes neljä prosenttiyksikköä vuosina 2008–2011 maailmanlaajuisen talouskriisin seurauksena.

– Saksan liittotasavalta

170. Saksan liittotasavalta korostaa, että komissiolla ei ole yksinoikeutta arvioida henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa tarkoitettua unionin taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavaa ja äkillistä heikentymistä ja että näin ollen neuvosto ei ole velvollinen seuraamaan ”sokeasti” mitä tahansa komission esittämää ehdotusta. Saksan liittotasavalta katsoo, että vaikka komissiolla on aloiteoikeus, neuvostolla ja parlamentilla, joiden vastuulla on unionin talousarvion hyväksyminen, on kuitenkin toimielinten välisen tasapainon periaatteen nojalla oikeus tarkistaa, ovatko henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan soveltamisedellytykset täyttyneet.

171. Kyseinen jäsenvaltio lisää, että neuvostolla ei ollut muuta vaihtoehtoa kuin olla hyväksymättä asetusehdotusta ja että riidanalaisessa päätöksessä ei kyseenalaisteta henkilöstösääntöjen liitteen XI sitovaa vaikutusta vaan varmistetaan neuvoston mahdollisuus nostaa kanne komissiota vastaan poikkeuslausekkeen soveltamatta jättämisen perusteella.

172. Lisäksi Saksan liittotasavalta katsoo, että 13.7. ja 25.11.2011 annetut komission kertomukset ovat epätasällisia ja että toimitettujen objektiivisten tietojen perusteella ei voida tehdä muuta johtopäätöstä kuin se, että taloudellinen ja sosiaalinen tilanne on vakavasti ja äkillisesti heikentynyt. Se kiistää, että unionin virkamiesten palkkakehityksen ja kansallisten virkamiesten palkkakehityksen välillä noudatettaisiin rinnakkaisuuden periaatetta.

– Espanjan kuningaskunta

173. Espanjan kuningaskunta katsoo, että unionin tuomioistuimen käsiteltävänä on pohjimmiltaan tosiseikkoja koskeva kysymys, koska asiassa on ratkaistava, edellyttivätkö joulukuussa 2011 unionissa vallinneet taloudelliset olosuhteet henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan soveltamista.

174. Se katsoo, että ajankohtana, jona komissio esitti asetusehdotuksensa, oli riittävästi tietoja, jotka osoittivat vakavan, poikkeuksellisen ja laajalle levinneen kriisin, jonka vaikutuksia ei ollut otettu huomioon ”normaalissa” menetelmässä ja joka oli sittemmin jopa pahentunut. Sen mukaan komission 10.11.2011 julkaisema vuoden 2011 syksyn talousennuste ei vastaa sen tässä menettelyssä puolustamaa kantaa, koska tämä ennuste osoittaa, että vuoden 2011 bruttokansantuotteen kasvuennuste on laskenut 1,8 prosentista 1,6 prosenttiin ja vuoden 2012 kasvuennuste 1,9 prosentista 0,6 prosenttiin.

– Alankomaiden kuningaskunta

175. Alankomaiden kuningaskunta katsoo, että koska neuvoston mukaan unionissa oli vakava talouskriisi, sen oli perusteltua hylätä asetusehdotus, sillä ”normaalin” menetelmän mukainen mukautusmenettely ja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetty poikkeusmenettely ovat toisensa poissulkevia. Se painottaa sitä, että vaikka komissio toimittaa objektiivisia tietoja taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen arvioimiseksi, sillä ei ole yksinomaista toimivaltaa tämän arvioinnin suorittamiseen. Neuvostolla on poikkeuslausekkeen yhteydessä harkintavaltaa tällaisen arvioinnin suorittamiseksi.

176. Alankomaiden kuningaskunta väittää, ettei yleisen talouskriisin käsitteen ja poikkeuslausekkeessa tarkoitetun tilanteen heikentymistä koskevan käsitteen, jota ei pidä rajoittaa ”ulkoisten tapahtumien” aiheuttamaan kriisitalanteeseen, välillä ole tehtävä eroa. Se lisää, että komissio on tehnyt arviointivirheen jättäessään tekemättä selvää eroa henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun menettelyn ja poikkeuslausekkeen välillä ja erityisesti rajoittaessaan tietojen analysoinnin ”normaalin” menetelmän yhteydessä käytettäviin tietoihin ottamatta huomioon koko unionia koskevia tietoja ja sivuuttaessaan tietyt tiedot, kuten omaisuuserien hinnan tai markkinoiden luottamuskriisin julkisen velan osalta. Tämän arviointivirheen seurauksena poikkeuslauseke menettää kokonaan tehokkaan vaikutuksensa. Lopuksi se kiistää, että poikkeuslausekkeen yhteydessä voitaisiin soveltaa sääntöä unionin virkamiesten palkkakehityksen ja jäsenvaltioiden virkamiesten palkkakehityksen rinnakkaisuudesta.

– Yhdistynyt kuningaskunta

177. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan neuvosto voi komission toimittamien objektiivisten tietojen perusteella todeta taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen heikentyneen vakavasti ja äkillisesti ja tässä tapauksessa päättää olla hyväksymättä komission henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan mukaisesti esittämää ehdotusta.

178. Se katsoo, että komissio on perustanut tarkastelunsa virheelliseen olettamaan rinnakkaisuuden periaatteen säilyttämisestä, vaikka henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan soveltaminen edellyttää pelkästään objektiivista toteamusta taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavasta ja äkillisestä heikentymisestä.

179. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa lisäksi, että komission lähestymistapa ei mitenkään vastaa poikkeuslausekkeen tavoitetta, ja katsoo, että kriisin vakavuutta ei voida tosissaan kyseenalaistaa, kun sen äkillisyys ilmenee kiireellisinä toimenpiteinä, jotka jäsenvaltioiden ja toimielinten itsensä on täytynyt toteuttaa.

2. Asian arviointi

180. Esillä olevissa asioissa olennaiset kysymykset, joista komissio ja neuvosto ovat eri mieltä, liittyvät kyseisten toimielinten toimivaltuuksiin tilanteessa, jossa taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta on toisistaan poikkeavia arviointoja.

181. Komission ja neuvoston väliset ”puhtaasti horisontaaliset” riidat,⁶⁰ jotka koskevat unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen tason määrittämistä, ovat aina muodostaneet perustavanlaatuisen haasteen toimielinten välisen tasapainon säilyttämisen kannalta.⁶¹ Unionin tuomioistuimen näiden riitojen osalta antamat tuomiot sisältävät asian ratkaisun kannalta tärkeitä seikkoja, jotka on syytä palauttaa mieleen ennen kuin tutkitaan tarkemmin komission esittämiä perusteita, jotka koskevat näitä ratkaisuja ja tämän uuden riidan erityisiä olosuhteita.

a) Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö komission ja neuvoston toimivaltuuksista palkkojen mukauttamista koskevassa menettelyssä

182. Unionin tuomioistuin on antanut palkkojen ja eläkkeiden vuosittaista mukauttamista koskevasta menettelystä neljä tuomiota, joiden mukaan neuvosto on itse rajannut toimivaltuuksiaan ”normaalin” menetelmän nojalla ja komissiolla on velvollisuus aloitteen tekemiseen poikkeuslausekkeen nojalla.

183. Syventymättä yksityiskohtaisesti unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden mukautusmenetelmän synty- ja kehityshistoriaan⁶² totean, että henkilöstösääntöjen liitteeseen XI, jonka otsikkona on ”Henkilöstösääntöjen 64 ja 65 artiklan soveltamisedellytykset”, sisältyvät säännökset on annettu unionin toimielinten ja niiden virkamiesten ja muun henkilöstön välisen riitojen välttämiseksi palkkojen mukauttamisen osalta.

184. Unionin tuomioistuin totesi näiden tavoitteiden perusteella, että neuvosto oli itse vahvistanut henkilöstösääntöjen 65 artiklaan perustuvan harkintavaltansa rajat, ja velvoitti sen noudattamaan näitä rajoja.

60 — Käytän tässä samaa terminologiaa kuin K. Lenaerts, *Le juge et la constitution aux États-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, Bruylant, Bryssel, 1988, nro 298, s. 343.

61 — Ks. näiden riitojen tarkastelusta toimielinten välisen toimivallanjaon ja toimivaltasuhteiden sääntelyn kannalta Lenaerts, K., mainittu edellä, nrot 295–307, s. 340–.

62 — Vuoden 1972 menetelmää, joka annettiin 20. ja 21.3.1972 tehdyllä neuvoston päätöksellä, on seurannut viisi menetelmää, jotka on annettu seuraavien säädösten nojalla: yhteisöjen virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen mukauttamista koskevan menetelmän muuttamisesta 15.12.1981 tehty neuvoston päätös 81/1061/Euratom, EHTY, ETY (EYVL L 386, s. 6); yhteisöjen virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen mukauttamista koskevan menetelmän täydentämisestä 20.10.1987 tehty neuvoston päätös 87/530/Euratom, EHTY, ETY (EYVL L 307, s. 40); Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen muuttamisesta palkkojen mukauttamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta 19.12.1991 annettu neuvoston asetus (EHTY, ETY, Euratom) N:o 3830/91 (EYVL L 361, s. 1); henkilöstösääntöuudistukseen liittyvistä siirtymätoimenpiteistä erityisesti palkkojen ja eläkkeiden osalta 8.12.2003 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2181/2003 (EUVL L 327, s. 1) sekä Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen muuttamisesta 22.3.2004 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 723/2004 (EUVL L 124, s. 1).

185. Unionin tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 24.11.2010 antamassaan tuomiossa, että henkilöstösääntöjen liitteen XI voimassa oleva muoto on ”yhtäjaksoisen kehityksen lopputulos, [jolle] on ollut ominaista palkkojen vuosittaisessa mukautuksessa käytettävän menetelmän yhä täsmällisempi ja pakottavampi sääntely”,⁶³ ja katsoi tämän jälkeen, että neuvosto oli tämän liitteen vahvistaessaan antanut säännöksiä kyseisen artiklan täytäntöönpanosta ja tällä ”sääntelyllä” rajoittanut kyseiseen artiklaan perustuvaa harkintavaltaansa. Unionin tuomioistuimen mukaan ”neuvosto on omaehtoisella päätöksellään sitoutunut [henkilöstösääntöjen] liitteen [XI] voimassaoloajaksi noudattamaan henkilöstösääntöjen 65 artiklaan perustuvan harkintavaltansa käyttämisessä kyseisen liitteen 3 artiklassa tyhjentävästi määritellyjä perusteita”,⁶⁴ mistä unionin tuomioistuin päätteli, ettei neuvosto voinut kyseisen 3 artiklan yhteydessä vedota tuossa 3 artiklassa vahvistettuja perusteita pitemmälle menevään harkintavaltaan.

186. Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 24.11.2010 annetussa tuomiossa, jossa toistetaan ja vahvistetaan asiassa komissio vastaan neuvosto 5.6.1973 annetussa tuomiossa⁶⁵ ja asiassa komissio vastaan neuvosto 26.6.1975 annetussa tuomiossa⁶⁶ jo esitetty ratkaisu, neuvosto velvoitetaan näin ollen noudattamaan sen itse omalle päätösvaltalleen asettamia rajoja, mikä merkitsee sitä, että se on velvollinen käyttämään ”normaalia” menetelmää, jollei se turvaudu henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädettyyn menettelyyn.

187. Tässä tuomiossa esitetään lisäksi erilaisia täsmennyksiä, jotka koskevat poikkeuslauseketta koskevan menettelyn täytäntöönpanoa ja mahdollisuutta ottaa vakava talouskriisi huomioon.

188. Tämän menettelyn perusteella ”henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädetystä menetelmästä on poikkeuksellisessa tilanteessa mahdollista poiketa tapauskohtaisesti mutta kuitenkin muuttamatta tai kumoamatta menetelmää seuraavien vuosien osalta”,⁶⁷ ”[antamalla] toimielimille mahdollisuus reagoida äkillisiin tapahtumiin, jotka edellyttävät pikemminkin tapauskohtaista reagointia kuin – – ’normaalin’ mukauttamismenetelmän täydellistä muuttamista”.⁶⁸

189. Unionin tuomioistuimen mukaan se on ”ainoa” mahdollisuus talouskriisin huomioon ottamiseen palkkojen mukauttamisessa ja näin ollen henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan 2 kohdassa vahvistettujen perusteiden soveltamatta jättämiseen.⁶⁹

190. Unionin tuomioistuin totesi lisäksi, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa komissiolle annetun toimivallan käyttäminen ei ollut komissiolle pelkkä oikeus, mistä on pääteltävä, että komissiolle yleisessä lainsäädäntömenettelyssä annettu aloiteoikeus muuttuu tämän 10 artiklan erityisessä menettelyssä aloitevelvollisuudeksi.⁷⁰

191. Lopuksi se täsmensi, että SEUT 241 artiklan nojalla neuvosto voi pyytää komissiota tekemään sille aiheellisia ehdotuksia.⁷¹

192. Tämän ratkaisun perusteella voidaan todeta seuraavat kaksi keskeistä seikkaa.

63 — Tuomion 63 kohta.

64 — Kyseisen tuomion 71 kohta.

65 — Asia 81/72 (Kok., s. 575). Tämän tuomion 9 kohdassa todettiin, että ”neuvosto on tällä henkilöstösääntöjen 65 artiklassa sille henkilöstön palkkausta koskevista asioista annettua toimivaltaa käyttäen 21.3.1972 tekemällään päätöksellä ottanut itselleen velvoitteita, joiden noudattamiseen se on sitoutunut itse määräämäkseen ajaksi”.

66 — Asia 70/74 (Kok., s. 795). Tämän tuomion 20 kohdassa todettiin, että ”neuvosto on 20. ja 21.3.1972 tekemällään päätöksellä tarkoittanut sitoutua määrätyn ajaksi [henkilöstösääntöjen] 65 artiklan täytäntöönpanoa varten tiettyjen arviointiperusteiden noudattamiseen”.

67 — Kyseisen tuomion 74 kohta.

68 — Saman tuomion 75 kohta.

69 — Em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 24.11.2010, 77 kohta.

70 — Ibid., tuomion 79 kohta.

71 — Ibid., tuomion 80 kohta.

193. Ensimmäinen seikka liittyy henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 ja 10 artiklassa säädettyjen kahden menettelyn väliseen suhteeseen. Näillä kahdella toisensa poissulkevalla menettelyllä on unionin tuomioistuimen mukaan pääsäännön ja poikkeuksen välinen suhde. "Normaalin" menetelmän mukaista menettelyä on lähtökohtaisesti sovellettava niin kauan kuin henkilöstösääntöjen liite XI on voimassa, kun taas "erityistä" menettelyä, jonka perusteella voidaan ottaa huomioon vakava talouskriisi, voidaan käyttää vain poikkeuksellisesti. Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 24.11.2010 annetussa tuomiossa käytetyssä sanamuodossa painotetaan selvästi henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetyn menettelyn poikkeuksellisuutta, kun siinä luonnehditaan "poikkeukselliseksi" tähän menettelyyn turvautumisen oikeuttavaa tilannetta, jossa on mahdollisuus reagoida "äkillisiin" tapahtumiin, jotka edellyttävät "tapauskohtaista" reagoitua, kun "normaalia" menetelmää soveltamalla virkamiesten palkkoja ei tarkistettaisi riittävän nopeasti.

194. Toinen seikka koskee palkkojen ja eläkkeiden tason määrittämisessä sovellettavaa päätöksentekomenettelyä. Tämä menettely muuntuu suhteessa tavanomaiseen päätöksentekomenettelyyn kahdella tapaa, eli yhtäältä neuvoston harkintavalta muuttuu velvollisuudeksi soveltaa "normaalia" menetelmää, jollei poikkeuslauseke tule kyseeseen, ja toisaalta komission aloiteoikeudesta tulee velvollisuus turvautua poikkeuslausekkeeseen, kun sen edellytykset täyttyvät.

195. Asiassa on vielä ratkaistava, millä perusteella toimielinten välinen tasapaino on saavutettava, kun komissio ja neuvosto ovat eri mieltä sellaisen vakavan ja äkillisen talouskriisin arvioinnista, joka oikeuttaa turvautumaan poikkeuslausekkeeseen.

b) "Unionissa todetun taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavan ja äkillisen heikkenemisen" olemassaoloa koskevan, komission ja neuvoston välisen riidan ratkaisu

196. Istunnossa asian käsittely keskittyi unionin tuomioistuimen aloitteesta ennen kaikkea poikkeuslausekkeen soveltamisedellytyksiin tilanteessa, jossa neuvosto ja komissio ovat eri mieltä vakavan talouskriisin olemassaolosta. Tämä kysymys näyttää ratkaisevan, onko neuvostolla mahdollisuus olla hyväksymättä "normaalin" menetelmän soveltamiseen perustuvaa komission ehdotusta vai ei. Jos poikkeuslausekkeen mukainen menettely alkaa pelkästään neuvoston ja komission välisellä "dialogilla", tämän menettelyn aloittamisen pitäisi tehdä komission "normaalin" menetelmän perusteella esittämästä asetusehdotuksesta lainvastaisen ja antaa näin ollen neuvostolle oikeuden kieltäytyä sen hyväksymisestä.

197. Keskityn näin ollen aluksi tähän vaikeuteen ennen kuin tarkastelen seuraavaksi komission kumoamiskanteensa tueksi esittämiä eri perusteita.

i) Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetyn menettelyn aloittamista koskevien edellytysten tarkastelu

198. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa ei täsmennetä, minkä toimielimen on suoritettava "komission toimittamien objektiivisten" tietojen perusteella tarvittava arviointi sen määrittämiseksi, voidaanko poikkeuslauseketta soveltaa. Tämän säännöksen laatimistavan vuoksi eri vastuiden määrittäminen on jopa hankalaa, sillä siinä on yhdistetty passiivimuodon käyttö sanan "todetaan" yhteydessä ja aktiivin preesens ilmaisemassa komission toteuttamaa toimintaa, kun se "esittää" asiaa koskevat ehdotukset. Vaikka tämän sanamuodon perusteella ei voida selvästi määritellä, onko yksin komission asiana arvioida tilannetta vai voiko neuvosto suorittaa oman arviointinsa, mielestäni tosiasiallisesti kysymys ei ole niinkään siitä, voivatko nämä molemmat toimielimet suorittaa oman arviointinsa niiden "objektiivisten" tietojen perusteella, jotka – kuten tiedetään – komission on toimitettava, vaan sen määrittämisestä, miten tämä toimielinten välinen arviointia koskeva erimielisyys on ratkaistava.

199. Kysymykseen siitä, onko neuvostolla oikeus kieltäytyä hyväksymästä ehdotusta palkkojen ja eläkkeiden mukauttamisesta ”normaalin” menetelmän mukaisesti sen katsoessa, että vakava talouskriisi oikeuttaa turvautumaan poikkeuslausekkeeseen, asianosaiset ovat vastanneet vastakkaisin ehdotuksin, joiden mukaan joko SEUT 241 artiklaan perustuva neuvoston pyyntö johtaa yksinään poikkeuslausekkeen mukaisen menettelyn aloittamiseen tai tämä menettely voi päinvastoin alkaa vain komission aloitteesta, minkä vuoksi komission kieltäytyessä neuvostolla ei ole muuta mahdollisuutta kuin vaatia unionin tuomioistuinta toteamaan, että komissio on ylittänyt harkintavaltansa rajat taloudellista ja sosiaalista tilannetta arvioidessaan.

200. Ensimmäisessä ehdotuksessa, jossa katsotaan komission ja neuvoston välisellä dialogialla tai, vähemmän kaunistelevaa ilmaisua käyttäksämme, näiden kahden toimielimen välisellä erimielisyydellä,⁷² josta poikkeuslausekkeen mukainen menettely saisi alkunsa, olevan seurauksia, käsitellään nähdäkseni kysymystä tämän menettelyn aloittamisesta sitä varta vasten mainitsematta. Tässä väitteessä oletetaan sitä erikseen toteamatta, että SEUT 241 artiklaan perustuva neuvoston pyyntö velvoittaa komission esittämään henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan perustuvan asetusehdotuksen ja että jos komissio kuitenkin antaa vastauksena kyseisessä liitteessä olevaan 3 artiklaan perustuvan asetusehdotuksen, tämä ehdotus muuttuu neuvoston erimielisyyden johdosta poikkeuslausekkeen mukaiseksi ”asiaa koskeväksi ehdotukseksi”.

201. Jälkimmäinen ehdotus on perinteisempi. Siinä asetetaan poikkeuslausekkeen mukaisen menettelyn aloittamiselle aineellinen edellytys, eli vakavan ja äkillisen taloudellisen ja sosiaalisen kriisin olemassaolo, ja menettelyllinen edellytys, eli komission esittämä asiaa koskeva ehdotus.

202. Omasta puolesta en voi yhtyä ensimmäiseen ehdotukseen ja ehdotan ilman epärointiä, että unionin tuomioistuin hyväksyy jälkimmäisen ehdotuksen, jota useat perustelut puoltavat.

203. Ensimmäinen perustelu liittyy sanamuotoon ja jakautuu kahteen osaan.

204. Ensinnäkin on todettava, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan sanamuodossa poikkeuslausekkeen mukaisen menettelyn aloittamisen edellytykseksi on asetettu selvästi se, että ”unionissa todetaan – – taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakava ja äkillinen heikkeneminen”. Tässä artiklassa olevalla ilmaisulla ”jos” viitataan tällaisen heikkenemisen objektiiviseen olemassaoloon. Jos unionin lainsäätäjä olisi halunnut tehdä neuvoston tahdosta tämän menettelyn käynnistävän tekijän, se olisi käyttänyt siinä muuta ilmaisua.⁷³ Tässä säännöksessä asetetut vakavuuden ja äkillisyyden kriteerit täyttävä kriisi edellyttää siis selvästi ”normaalin” menetelmän sivuuttamista ja samanaikaisesti ”erityisen” menettelyn täytäntöönpanoa.

205. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetään, että komissio ”esittää asiaa koskevat ehdotukset” parlamentille ja neuvostolle. Palkkojen mukauttamisesta 1.7.2011 alkaen käydyn neuvoston ja komission välisen dialogin muodostaman kaltaisessa ristiriitatilanteessa ainoastaan ottamalla kahdella tapaa vääristyneellä tavalla huomioon ”normaalin” menetelmän perusteella esitetyn ja yksinomaan neuvostolle osoitetun komission ehdotuksen sisältö voitaisiin katsoa, että se vastaa parlamentille ja neuvostolle tämän 10 artiklan perusteella tehtyä ehdotusta.

206. Toinen perustelu liittyy voimassa olevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee poikkeuslausekkeen täytäntöönpanoa.

72 — Komission ja neuvoston välisillä keskusteluilla on kaikki kuurojen välisen vuoropuhelun piirteet.

73 — Esimerkiksi kyseisessä 10 artiklassa olisi voitu säätää turvautumisesta poikkeuslausekkeeseen, ”jos neuvosto [tai parlamentti] katsoo, että kyseessä on vakava ja äkillinen talouskriisi”.

207. Pelkästään edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 24.11.2010 annetun tuomion ja tämän oikeuskäytännön mukaisen logiikan noudattaminen näyttäisi merkitsevän loppua tulkinnalle, joka antaisi neuvostolle aloiteoikeuden henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetyn menettelyn aloittamiseksi. Unionin tuomioistuimen mukaan tämän artiklan soveltaminen ”edellyttää” komission ehdotusta,⁷⁴ joten sen saattaminen riippuvaiseksi neuvoston aloitteesta olisi ristiriidassa tämän ratkaisun kanssa. Ajatus, jonka mukaan ”normaaliin” menetelmään perustuva komission ehdotus käynnistäisi poikkeuslausekkeen mukaisen menettelyn, kun se aiheuttaisi vastustusta neuvostossa, merkitsee mielestäni keinotekoista järjestelyä, joka edellyttää komission ehdotuksen ottamista vääristyneellä tavalla huomioon.

208. Unionin tuomioistuin katsoi lisäksi, että neuvostolla ei ole henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan mukaisessa menettelyssä muuta toimivaltaa kuin se, joka sillä on yleisesti sovellettavien oikeussääntöjen mukaan SEUT 241 artiklan nojalla. Viimeksi mainitussa artiklassa annetaan kuitenkin neuvostolle ainoastaan ”kannustimia” koskeva oikeus, jonka perusteella se voi pyytää komissiota tutkimuksia, joita se pitää yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisina, ja pyytää komissiota tekemään sille aiheellisia ehdotuksia. Vaikka henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa komissiolle annetun toimivallan käyttäminen ei ole kyseiselle toimielimelle pelkkä oikeus,⁷⁵ neuvostolla ei kuitenkaan ole kilpailevaa aloiteoikeutta, jonka nojalla se voisi korvata omalla toiminnallaan tämän toimielimen laiminlyönnin ja aloittaa poikkeuslausekkeen mukaisen menettelyn komission sijaan.

209. Kolmas perustelu liittyy toimielinten välisen tasapainon periaatteen noudattamiseen.

210. Tämä keskeinen periaate edellyttää, että kukin toimielin käyttää toimivaltaansa muiden toimielinten toimivaltaa kunnioittaen.

211. Palkkojen mukauttamista koskevan päätöksentekomenettelyn perinteisessä mallissa noudatettu periaate, jonka mukaan neuvosto rajoittaa itse omia toimivaltuuksiaan, sopii huonosti yhteen sen kanssa, että tälle samalle neuvostolle annetaan täysi vapaus aloittaa poikkeuslausekkeen mukainen menettely.

212. Unionin tuomioistuimen antaman tulkinnan mukaan ”normaaliin” palkkojen mukauttamismenetelmään perustuvalle päätöksentekomenettelylle on ominaista neuvoston päätösvallan rajaaminen siten, että sen henkilöstösääntöjen 65 artiklaan perustuva harkintavalta on sidottu henkilöstösääntöjen liitteen XI voimassaoloajan. Tälle päätöksentekomenettelylle on tyypillistä myös komission osallistuminen siten, että se johtaa ”eräänlaisen konsensuspäätöksen tekemiseen, minkä seurauksena neuvosto menettää oikeuden poiketa yksipuolisesti aikaisemmasta periaatepäätöksestään konkreettisissa soveltamistapauksissa”.⁷⁶

213. Koska poikkeuslausekkeen täytäntöönpano merkitsee samalla välttämättä ”normaalin” menetelmän sivuuttamista, sen hyväksyminen, että neuvosto voisi aloittaa poikkeuslausekkeen mukaisen menettelyn omasta aloitteestaan ja pelkästään vakavaan talouskriisiin vetoamalla, tekisi aukon tähän tasapainon logiikkaan ja antaisi neuvostolle mahdollisuuden paitsi kyseenalaistaa komission osallistuminen, myös kiertää henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa määritettyjä kriteerejä.

214. Lisäksi katson, että neuvoston väite, jonka mukaan se ei ole lopullisesti luopunut harkintavallastaan vaan saisi sen takaisin talouskriisin ilmetessä, ei vastaa Lissabonin sopimukseen perustuvia, toimielinten välisen tasapainon uusia rajoja.

74 — Tämän tuomion 78 kohta.

75 — Kyseisen tuomion 79 kohta.

76 — Lenaerts, K., mainittu edellä, nro 305, s. 354.

215. Tämä väite edellyttää, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI oleva 10 artikla ymmärretään poikkeukseksi tässä liitteessä olevassa 3 artiklassa säädettyyn automaattiseen mukauttamismenettelyyn siten, että sen seurauksena palattaisiin henkilöstösääntöjen 65 artiklaan perustuvaan neuvoston päätösvaltaan.

216. Vaikka tällaisen tulkinnan oletettaisiin olevan pätevä ennen Lissabonin sopimusta, se ei ole enää mahdollinen tämän sopimuksen voimaantulon jälkeen, sillä tällä sopimuksella on muutettu toimielinten välistä toimivallanjakoa parlamentin hyväksi.

217. SEUT 336 artiklassa määrätään, että unionin virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt vahvistetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa oleva viittaus tähän määräykseen on täysin yksiselitteinen ja merkitsee sitä, että poikkeuslausekkeen mukaista menettelyä ei pidetä henkilöstösääntöjen 65 artiklassa säädetyn päätösvalan antamisena takaisin neuvostolle vaan paluuna tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen. Näin ollen ei ole mahdollista hyväksyä perustelua, jonka mukaan neuvosto voisi henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan nojalla käyttää jälleen vapaasti harkintavaltaansa, jonka rajoittamisen se oli hyväksynyt sitoutumalla noudattamaan kyseisessä liitteessä olevissa 1 ja 3 artiklassa tarkoitettuja sääntöjä.

218. Neljäs perustelu liittyy tuomioistuINVALVONNAN vaatimuksiin.

219. Oikeusunionissa, jossa käyttöön otetulla oikeussuojakeinojen järjestelmällä taataan, että tuomioistuimet valvovat unionin toimielinten antamien toimien yhteensoveltuvuutta ylemmäntasoisien oikeussääntöjen ja peruseriaatteiden kanssa, henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan tulkinnassa, joka tekisi komission ja neuvoston välisen dialogin muodostamasta ristiriidasta poikkeuslausekkeen soveltamisen käynnistävän tekijän, olisi nähdäkseni perustavanlaatuisena epäkohtana poikkeuslausekkeeseen turvautumista koskevaan päätökseen kohdistuvan kaiken tuomioistuINVALVONNAN kieltäminen.

220. Jos menettely saa alkunsa pelkästä neuvoston ja komission välisestä ”dialogista”, jota käydään sekä ennen komission ehdotusta että sen jälkeen, tuomioistuINVALVONTAA ei ole mahdollista harjoittaa edes rajoitetusti, ei ennen asetuksen antamista eikä liioin sen jälkeen.

221. Komissio ei voi toimia ennaltaehkäisevästi estääkseen asetuksen antamisen, sillä oletettaessa, että se ilmaisee olevansa eri mieltä esittämällä ”normaaliin” menetelmään perustuvan ehdotuksen, tämä ehdotus rinnastettaisiin ”asiaa koskevaan ehdotukseen”, joka annetaan laillisesti neuvostolle ja parlamentille poikkeuslausekkeen nojalla.

222. VALVONTAA ei voida suorittaa myöskään jälkikäteen, sillä jos komissio vaatii parlamentin ja neuvoston lopulta antaman asetuksen kumoamista, se ei voi vedota kanteensa tueksi siihen, ettei talouskriisiä ole, koska poikkeuslausekkeen mukaiseen menettelyyn turvautumisen laillisuus ei oletuksen mukaan edellytä tällaisen kriisin olemassaoloa.

223. Kuviteltakoon, että vetoamatta talouskriisiin tai jopa nimenomaisesti myöntäen, ettei tällaista kriisiä ollut, neuvosto on kuitenkin pyytänyt muodollisesti komissiota esittämään sille ehdotuksen poikkeuslausekkeen perusteella pelkästään sen vuoksi, että ”normaalin” menetelmän soveltaminen johtaisi liian suuren palkkojen nousuun. Jos poikkeuslausekkeeseen turvautumista koskevan päätöksen laillisuus perustuisi pelkästään toimielinten väliseen ”dialogiin”, tätä ”normaalin” menetelmän lainvastaista kiertämistä ei voitaisi sanktioida.

224. Sillä, että parlamentilla on sanansa sanottavana ja että se voi tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudatettaessa esittää oman arviointinsa taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta, ei mielestäni voida oikeuttaa tätä ratkaisua, sillä tämän toimielimen osallistuminen päätöksentekomenettelyyn ei korvaa tuomioistuINVALVONNAN puuttumista.

225. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetty menettely käsitetään poikkeukseksi, joka on mahdollisimman rajattu, minkä vuoksi oikeus sen aloittamiseen ei voi olla ehdoton. Edellytyksenä toimielinten toiminnan laillisuudelle tässä menettelyssä on edelleen oltava tietyn tosiasiallisen tilanteen olemassaolo, talouskriisi, jonka on lisäksi täytettävä vakavuuden ja äkillisyyden kriteerit.

226. Yleisemmällä tasolla voidaan suhtautua epäillen ratkaisuun, jonka seurauksena vahvistettaisiin viime kädessä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) ulkopuolelle jäävien toimien luokka, johon ei sovellettaisi laillisuusvalvontaa. Tällaisen ratkaisun tueksi voitaisiin esittää kahdentyyppisiä perusteluja, jotka liittyvät kyseisen arvioinnin poliittiseen ulottuvuuteen ja asian teknisyyteen. Nämä perustelut ovat kuitenkin samoja, jotka yleensä esitetään oikeustieteessä selitettäessä, että unionin tuomioistuimet eivät päätä luopua valvonnasta vaan suorittavat rajoitettua valvontaa, erityisesti kun niiden on suoritettava monitahoisia taloudellisia arviointoja.⁷⁷ Mielestäni ei ole mitään erityistä syytä, joka selittäisi, miksi unionin tuomioistuimen pitäisi henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan täytäntöönpanoa varten yksinkertaisesti luopua valvonnastaan, eikä vain rajoittaa sitä.

227. Vahva oikeuskäytännön suuntaus osoittaa unionin tuomioistuimen kykenevän ottamaan käyttöön kaikki menettelylliset keinot voidakseen hoitaa täysimääräisesti lainkäyttötehtävänsä kaikkein monimutkaisimmilla aloilla, erityisesti silloin kun kyse on toimielinten välisen tasapainon säilyttämisestä tai perusperiaatteiden noudattamisesta.

228. Omasta puolestani en näe mitään pätevää syytä, jonka vuoksi unionin tuomioistuin luopuisi oikeudestaan harjoittaa laillisuusvalvontaa tai tyytyisi harjoittamaan tehottomaksi tehtyä valvontaa, joka rajoittuu mekaaniseen toteamukseen toimielinten välisestä ”dialogista”, jolla on menettelyn käynnistävä vaikutus. Toimielinten välisen tasapainon periaatteen mukaisesti kunkin kyseessä olevan unionin toimielimen on hoidettava omat velvoitteensa ja unionin tuomioistuimella on perustamissopimusten noudattamisen valvojana valvontavelvollisuus, jonka intensiteettiä se voi tarpeen mukaan vaihdella.

229. Esitettäköön tästä yhteenveto. Tulkinta, jonka mukaan henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan mukaisen menettelyn käynnistää komission ja neuvoston välinen dialogi, on nähdäkseni ristiriidassa kyseisen artiklan sanamuodon, unionin tuomioistuimen sille antaman tulkinnan, toimielinten välisen tasapainon periaatteen ja laillisuusvalvonnan vaatimusten kanssa. Poikkeusmenettelyn täytäntöönpano edellyttää sitä vastoin objektiivista toteamusta unionin taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavasta ja äkillisestä heikentymisestä. Jos komissio ja neuvosto ovat eri mieltä tällaisesta heikentymisestä, unionin tuomioistuimen on kohdistettava tuomioistuinvalvontansa komission arviointiin.

230. Näiden premissien esittämisen jälkeen on seuraavaksi tutkittava komission esittämiä kumoamisperusteita.

ii) Kumoamisperusteiden perusteltavuuden arviointi

231. Komissio ei ole mielestäni paneutunut erityisen huolellisesti soveltamistapausten väliseen erotteluun, johon se vetoaa kumoamiskanteensa tueksi. Keskeisimmän kanneperusteensa ensimmäisessä osassa se väittää, ettei neuvostolla ollut toimivaltaa riidanalaisen päätöksen tekemiseen, mutta väittää kuitenkin sen käyttäneen väärin menettelyä ja samalla rikkoneen ”muotovaatimuksia” ja loukanneen toimielinten välistä tasapainoa ja patere legem quam ipse fecisti -periaatetta sekä rikkoneen henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevia 3 ja 10 artiklaa.

⁷⁷ — Ks. vastaavasti 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, nro 683, s. 583.

232. Tutkin SEUT 263 artiklan 2 kohdan soveltamistapausten luettelon perusteella peräkkäin harkintavallan väärinkäyttöä koskevaa kanneperustetta, kanneperustetta, jonka mukaan neuvosto on rikkonut oikeussääntöä voidakseen katsoa, että sillä on oikeus olla hyväksymättä asetusehdotusta, ja kanneperustetta, jonka mukaan poikkeuslausekkeen soveltamisedellytykset on jätetty täyttämättä riittämättömien ja virheellisten perustelujen vuoksi.

– Harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste

233. Harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste, jossa komissio väittää neuvoston sivuuttaneen henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan mukaisen menettelyn varautuakseen esillä olevan asian olosuhteisiin, ei voi myöskään menestyä, ja tälle on kaksi vaihtoehtoista syytä: joko väite on päällekkäinen EUT-sopimuksen rikkomisen kanssa tai se on perusteeton.

234. Harkintavallan väärinkäyttö, jonka yhtenä kategoriana on menettelyn väärinkäyttö,⁷⁸ tulee loogisesti kyseeseen vain, jos toimen antaneella toimielimellä on laaja harkintavalta. Se ei sitä vastoin ole mahdollista silloin, kun on kyse sidotun harkintavallan käytöstä.⁷⁹ Tällaisessa tapauksessa harkintavallan väärinkäyttö sekoittuu väistämättä perustamissopimuksen rikkomiseen, sillä jos toimielimen antama toimi ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä edellytetty toimi, se on lainvastainen, eikä silloin ole tarpeen pohtia sen laatijan vaikuttimia.

235. Päätös, joka neuvoston on tehtävä palkkojen mukauttamista koskevan ”normaalin” menetelmän mukaisesti, kuuluu sidotun harkintavallan käyttöön. Näin ollen näyttää siltä, että arvostelu kohdistuu lain rikkomiseen, eikä asiassa ole tarpeen pohtia neuvoston vaikuttimia.

236. Toiseksi vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kyse on harkintavallan väärinkäytöstä, kun toimielin on tehnyt toimenpiteen yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksissa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi.⁸⁰

237. Esillä olevassa tapauksessa harkintavallan väärinkäyttö edellyttäisi, että asiassa olisi pyritty muuhun tavoitteeseen kuin vakavan talouskriisin huomioon ottamiseen.

238. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa komissio ei ole näyttänyt, että riidanalaisen päätöksen taustalla olisi ollut muita vaikuttimia kuin tämän päätöksen perustelukappaleissa on todettu. Se, että neuvosto on mahdollisesti tehnyt virheen vakavan talouskriisin olemassaoloa arvioidessaan, ei merkitse harkintavallan väärinkäyttöä vaan perustamissopimuksen rikkomista.

– Kanneperuste, jonka mukaan neuvosto on rikkonut oikeussääntöä, koska se ei olisi voinut katsoa, että sillä on oikeus olla hyväksymättä asetusehdotusta

239. Kanneperuste, jonka mukaan neuvosto on kieltäytynyt hyväksymästä asetusehdotusta ja soveltanut todellisuudessa henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaa 10 artiklaa, ei ole mielestäni perusteltu.

240. Toisin kuin komissio väittää, neuvosto, jolle on tehty asetusehdotus, on tyytynyt kieltäytymään ”normaalin” menetelmän soveltamisesta tekemättä ratkaisua poikkeuslausekkeen mukaisen menettelyn yhteydessä.

78 — Ks. yhdistetyt asiat 32/87, 52/87 ja 57/87, ISA ym. v. komissio, tuomio 21.6.1988 (Kok., s. 3305, 8 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 — Ks. vastaavasti asia T-489/93, Unifruit Hellas v. komissio, tuomio 15.12.1994 (Kok., s. II-1201, 84 kohta) ja asia T-52/09, Nycomed Danmark v. EMA, tuomio 14.12.2011 (Kok., s. II-8133, 103 kohta). Ks. myös Ritleng, D., mainittu edellä, nro 193, s. 182.

80 — Ks. vastaavasti asia C-442/04, Espanja v. neuvosto, tuomio 15.5.2008 (Kok., s. I-3517, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

241. Mielestäni neuvosto, joka on saanut henkilöstösääntöjen 65 artiklan ja liitteessä XI olevien 1 ja 3 artiklan nojalla toimivallan palkkojen vuosittaiseen mukauttamiseen ”normaalin” menetelmän mukaisesti, on toimivaltainen myös kieltäytymään siitä, jos sen edellytykset eivät ole täyttyneet.

242. Vakavan ja äkillisen talouskriisin olemassaolo oikeuttaa neuvoston kieltäytymään hyväksymästä mukauttamista koskevaa ehdotusta ”normaalin” menetelmän mukaisesti, koska se velvoittaa komission esittämään asiaa koskevan ehdotuksen poikkeuslausekkeen perusteella.

– Kanneperuste, jonka mukaan poikkeuslausekkeen soveltamisedellytykset on jätetty täyttämättä riittämättömien ja virheellisten perustelujen vuoksi

243. Palkkojen mukauttamisesta kieltäytymistä koskevan pääkysymyksen osalta on heti alkuun hylättävä väite perustelujen riittämättömyydestä, sillä riidanalainen päätös sisältää 16 perustelukappaletta, joissa esitetään syyt, joiden vuoksi neuvosto ei katsonut voivansa hyväksyä asetusehdotusta.

244. Asiassa on näin ollen vielä tutkittava, sisältääkö riidanalainen päätös virheellisiä perusteluja.

245. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on pitkään vakiintuneesti katsottu, että pääsääntöisesti unionin tuomioistuinten valvonta monitahoisen taloudellisen tilanteen arviointien osalta on rajoitettua, ja se rajoittuu seuraamuksen määräämiseen ilmeisestä arviointivirheestä. Unionin tuomioistuimen lukuisia kertoja toistaman muotoilun mukaan tällaista arviointia edellyttävään toimenpiteeseen kohdistuvassa tuomioistuinvalvonnassa on rajoituttava tutkimaan, että menettelyä ja perusteluvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että riidanalaisen ratkaisun perustana olevat tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin.⁸¹

246. Sen tutkiminen, onko unionin taloudellinen ja sosiaalinen tilanne vakavasti ja äkillisesti heikentynyt, edellyttää monitahoisten objektiivisten tietojen valossa tehtävää arviointia, jossa on käytettävä useita erilaisia indikaattoreita.

247. Näin ollen on katsottava, että unionin tuomioistuinten on tällaiseen arviointiin kohdistuvassa valvonnassa rajoituttava tutkimaan, että perustelut ovat riittävät, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa ja että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti.

248. Ennen kuin tarkastellaan perusteellisemmin neuvoston ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden esittämiä eri väitteitä, palautan mieleen pääpiirteittäin komission taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta suorittaman arvioinnin.

249. Poikkeuslauseketta koskevassa kertomuksessa tarkastellaan tämän lausekkeen täytäntöönpanon edellytyksiä toteamalla, että tilanteen täytyy heiketä paitsi vakavasti ja äkillisesti, myös ”sitä, ettei muutosta voida ottaa menetelmässä kunnolla huomioon, koska se on ajoitukseltaan ja voimakkuudeltaan poikkeuksellinen”.⁸² Se perustuu oletamaan, jonka mukaan ”periaatteesta, joka koskee rinnastettavuutta kansallisten virkamiesten ostovoiman muutoksiin – –, on pidettävä kiinni myös – – unionin talouden taantuessa”,⁸³ mikä merkitsee sitä, että poikkeuslauseketta ei pidä soveltaa, kun ”normaalissa” menetelmässä ”kyetään ottamaan asianmukaisesti huomioon [unionin] taloudelliset ja sosiaaliset muutokset sen mukaan, miten ne vaikuttavat kansallisten virkamiesten palkkoihin”.⁸⁴

81 — Ks. yhdistetyt asiat C-341/06 P ja C-342/06 P, Chronopost ja La Poste v. Ufex ym., tuomio 1.7.2008 (Kok., s. I-4777, 143 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä asia C-323/00 P, DSG v. komissio, määräys 25.4.2002 (Kok., s. I-3919, 43 kohta).

82 — Kertomuksen 4 kohta, s. 5.

83 — Kertomuksen 4.2 kohta, s. 7.

84 — Ibid.

250. Poikkeuslauseketta koskevan kertomuksen 4.1 kohdassa lisätään, että taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen huononemisesta käytetään sanaa ”heikkeneminen”, että se, onko heikkeneminen vakava, pitäisi ratkaista ”taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten voimakkuuden ja keston perusteella”, kun taas sitä, onko se äkillinen, pitäisi tarkastella näiden ”vaikutusten nopeuden ja ennakoitavuuden valossa”, minkä vuoksi komission mukaan ”on erityisen tärkeää erottaa toisistaan talouden normaalit suhdannevaihtelut ja ulkoisten tapahtumien aiheuttamat vaihtelut”.

251. Poikkeuslauseketta koskevassa kertomuksessa tarkastellaan tämän jälkeen käytettävissä olevia ”objektiivisia” indikaattoreita ja todetaan, että niiden pitäisi vastata keskeisiä ja laajalti hyväksyttyjä periaatteita, ja vahvistetaan 15 indikaattoria, jotka koskevat taloudellista toimintaa,⁸⁵ julkista taloutta,⁸⁶ työmarkkinoita⁸⁷ ja talouden ilmapiiriä⁸⁸ ja jotka perustuvat talouden ja rahoituksen pääosaston 13.5.2011 julkaisemiin Euroopan taloutta koskeviin ennusteisiin.

252. Poikkeuslauseketta koskevan kertomuksen mukaan nämä indikaattorit osoittavat, että taantuma päättyi syksyllä 2009 ja että unionin talouden elpyminen jatkuu, minkä jälkeen tässä kertomuksessa todetaan, ettei unionin taloudellinen ja sosiaalinen tilanne ollut heikentynyt vakavasti ja äkillisesti ”heinäkuun 1. päivän 2010 ja toukokuun 2011 puolenvälin välisenä viitekautena” ja ettei ole yhtäkään tapahtumaa, jota ”normaalissa” menetelmässä ei ole otettu tai ei ole voitu ottaa huomioon, ja päätellään, ettei henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan perusteella ole tarkoituksenmukaista antaa ehdotusta.

253. Tiedonannossaan, jossa otetaan huomioon ”unionissa – taloutta koskevien kevätennusteiden jälkeen tapahtunut kehitys”⁸⁹ ja erityisesti talouden ja rahoituksen pääosaston 10.11.2011 julkaisema ennuste, komissio on varovaisempi ja suorittaa tarkemman arvioinnin tilanteesta.

254. Se vahvistaa aikaisemman analyysin johtopäätöksen mutta toteaa kuitenkin, että talousnäkymät ovat heikentyneet ja että ”taloudellinen toiminta on hidastumassa”, mikä voidaan kuitenkin ottaa huomioon ”normaalissa” menetelmässä.

255. Tiedonannossa todetaan, että vaikka näiden ennusteiden mukaan vuoden 2011 suuntaukset ovat heikkenemässä verrattuna kevään talousennusteeseen ja ”Euroopan talous on myllerryksessä”,⁹⁰ unioniin ei kuitenkaan kohdistu sellaista poikkeuksellista tilannetta, jossa unionin virkamiesten palkkoja ”ei mukautettaisi riittävän nopeasti, jotta jäsenvaltioiden toteuttamat kansallisiin virkamiehiin kohdistuvat toimenpiteet voitaisiin ottaa huomioon”.⁹¹

256. Neuvoston ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden komission arviointia vastaan esittämät väitteet voidaan jakaa neljään ryhmään sen mukaan, koskevatko ne taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen arvioimiseksi huomioon otettavaa ajanjaksoa, asian kannalta merkityksellisten indikaattorien luonnetta ja lukumäärää, maantieteellistä aluetta, jonka sisällä heikkenemisen on tapahduttava, vai rinnakkaisuuden periaatteen säilyttämistä unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkka- ja eläkekehityksen ja kansallisten virkamiesten palkkakehityksen välillä.

257. Tutkin peräjälkeen näihin neljään ryhmään kuuluvia väitteitä sen selvittämiseksi, onko komissio tehnyt ilmeisen arviointivirheen.

85 — BKT:n kasvu, kotimainen kysyntä, varastot, nettovienti, yksityinen kulutus, julkinen kulutus, kokonaisinvestoinnit ja inflaatio (YKHI) unionissa.

86 — Julkisen talouden rahoitusasema ja julkinen velka unionissa.

87 — Kokonaistyöllisyys, työttömyysaste ja palkansaajakorvaukset unionissa.

88 — Talouden ilmapiiriä kuvaava indikaattori (Economic Sentiment Indicator) ja työllisyyssodotukset unionissa.

89 — Tiedonannon 1 kohdan kuudes alakohta, s. 3.

90 — Tiedonannon 3 kohdan neljäs alakohta, s. 11.

91 — Tiedonannon 3 kohdan yhdeksäs alakohta, s. 12.

258. Ensimmäinen väite koskee huomioon otettavaa ajanjaksoa.

259. Komissio ei ole mielestäni tehnyt ilmeistä arviointivirhettä, kun se on ottanut tarkastelun kohteeksi 1.7.2010 ja toukokuun 2011 puolenvälin välisen ajanjakson, koska sen ei ollut tarpeen ottaa huomioon aikaisempaa ajanjaksoa, sillä se oli jo otettu huomioon edellisessä mukautuksessa, ja koska toukokuun 2011 puoliväliltä oli käytettävissä viimeisimmät tiedot.

260. Yleisellä tasolla on todettava, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan perusteella ei voida ottaa huomioon mitä tahansa kriisiä vaan ainoastaan ”äkillisyytensä” vuoksi erityisen painoarvon saava kriisi. Määritettäessä, onko tapahtuma äkillinen, on loogista tarkastella sen kestoja ja katsoa, että tapahtuma, jota on vaikeaa paikantaa ajallisesti ja joka on seurausta asteittaisesta kehitysprosessista, ei ole äkillinen.

261. Mielestäni tästä seuraa, että unionin lainsäädännössä asetettu äkillisyyden kriteeri estää ottamasta huomioon pitkään jatkuneita kriisejä, vaikka ne olisivat hyvin vakavia, ja edellyttää arviointijakson rajaamista ajallisesti.

262. Lisäksi on todettava, että unionin tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 24.11.2010 antamassaan tuomiossa vahvistanut periaatteen, jonka mukaan poikkeuslausekkeeseen turvautuminen edellyttää sellaista tilanteen heikkenemistä, jota ei voida ”normaalissa” menetelmässä ottaa riittävän nopeasti huomioon, koska tämä menetelmä toimii ajallisella viiveellä.⁹² Neuvosto ei kiistä tätä periaatetta, johon se viittaa kirjallisissa huomautuksissaan.

263. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee siten selvästi, että poikkeuslausekkeeseen turvautuminen on perusteltua, jos ”normaalissa” menetelmässä ei voida ottaa äkillistä kriisiä riittävän nopeasti huomioon. Näin ollen on tarpeen yksilöidä tietty tarkan ja tuoreen ajanjakson aikana toteutunut tapahtuma tai tapahtumasarja.

264. Arviointijakson alkamisen osalta komissio toteaa aivan oikein, että päivämäärää 1.7.2010 edeltänyttä ajanjaksoa ei ollut otettava huomioon, koska se vastasi edellistä mukautusta, jonka osalta neuvosto ei ollut pyytänyt poikkeuslausekkeen soveltamista.

265. Todettakoon myös, että neuvosto ei arvostele komissiota suoraan siitä, ettei se ole ottanut huomioon vuosien 2008 ja 2009 kriisiä, vaan pikemminkin moittii sitä siitä, ettei se ole ottanut huomioon tämän kriisin ”jatkuvia vaikutuksia” taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen viitekautena, täsmentäen, että kriisin ”seurauksena useiden jäsenvaltioiden taloudellinen ja sosiaalinen tilanne on muuttunut erittäin herkäksi”.⁹³

266. Se, että vuosien 2008 ja 2009 kriisillä voi olla jatkuvia vaikutuksia viitekautena, ei kuitenkaan tee komission suorittamasta valinnasta keltotonta, sillä käytetyillä indikaattoreilla ei mitata ainoastaan tämän ajanjakson kuluessa ilmenneiden uusien tapahtumien seurauksia.

92 — Tämä viive selittyy sillä, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 1 artiklan 2 ja 4 kohdan säännösten mukaan Brysselin kansainvälisessä indeksissä otetaan huomioon edellisen vuoden kesäkuun ja kuluvaan vuoden kesäkuun välisenä aikana todettu kehitys ja että Eurostatin laatimat erityisindikaattorit kuvaavat julkishallinnon palveluksessa olevien kansallisten virkamiesten todellista palkkakehitystä edellisen vuoden heinäkuun ja kuluvaan vuoden heinäkuun välisenä aikana. Unionin tuomioistuin on tämän tuomion 70 kohdassa ottanut huomioon tämän viiveen toteamalla, että edellisen vuoden heinäkuun ja meneillään olevan vuoden heinäkuun välisenä aikana toteutunut palkkojen kehitys jäsenvaltioissa ilmentää niitä virkamiesten palkkausta koskevia päätöksiä, joita näiden jäsenvaltioiden viranomaiset ovat tehneet kyseisenä ajanjaksona vallinneen taloudellisen tilanteen perusteella.

93 — Ks. neuvoston asiassa C-63/12 antaman vastauksen 40 kohta.

267. Komissio on mitannut kokonaisvaltaisesti taloudellisia ja sosiaalisia suhdanteita viitekautena sivuuttamatta aikaisemman kriisin mahdollisia vaikutuksia. Vaikka komissio on johdonmukaisesti ottanut huomioon vuonna 2010 ilmenneen talouden ”orastavan” elpymisen, se on myös maininnut julkisen talouden huolestuttavan tilan ja jäsenvaltioiden toimenpiteiden negatiivisen vaikutuksen tuomalla erityisesti esille, että yleinen yhteenlaskettu valtiontalouden rahoitusvaje, joka oli alle 1 prosentin BKT:stä vuonna 2007, kasvoi lähes 7 prosenttiin BKT:stä vuonna 2009.

268. Arviointijakson päättymisestä on vielä todettava, että komissio ja neuvosto näyttävät todellisuudessa olevan epäsuorasti samaa mieltä siitä, että ajanjakson päättymisen on vastattava päivämäärää, jolta uusimmat tiedot ovat olleet käytettävissä.

269. Näkemys, jonka mukaan komission lähestymistavassa kiellettäisiin taloudellinen todellisuus ja tehtäisiin täysin tyhjäksi poikkeuslausekkeen tehokas vaikutus, perustuu viime kädessä virheelliseen käsitykseen tästä lähestymistavasta. Toisin kuin neuvosto väittää, komission tarkastelusta ei seuraa, että se yrittäisi saada kriisin alkamisen ja päättymisen vastaamaan täysin ”normaalin” menetelmän kattamaa viitekautta. Komissio ei siten ole odottanut tämän ajanjakson päättymistä suorittaakseen tarkastelunsa ja arvioidakseen henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan sovellettavuutta. Sen poikkeuslauseketta koskevasta kertomuksesta ja tiedonannosta ilmenee päinvastoin, että jos se olisi todennut taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen heikentyneen vuoden 2010 heinäkuun ja vuoden 2011 toukokuun puolivälin välillä, eli siis viitekaudesta poikkeavana ajanjaksona, se olisi voinut pitää poikkeuslausekkeen täytäntöönpanoa perusteltuna.

270. Asiassa ei ole ilmennyt, että komissio olisi tehnyt ilmeisen arviointivirheen valitessaan ajanjaksoa tilanteen arvioimiseksi.

271. Toinen väite liittyy asian kannalta merkityksellisten indikaattorien luonteeseen ja lukumäärään.

272. Neuvosto väittää, että taloudellista ja sosiaalista tilannetta on arvioitava poikkeuslausekkeen soveltamista varten laajassa merkityksessä ymmärretyn taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen perusteella, eikä tätä arviointia voida tehdä ”normaalin” menetelmän mukaisen vuosittaisen mukauttamisen kannalta ratkaisevien kahden parametrin perusteella. Se arvostelee komissiota erityisesti siitä, että se on ottanut huomioon ainoastaan ”normaalin” menetelmän soveltamisessa viiteryhmänä käytettyjen kahdeksan jäsenvaltion kansallisten virkamiesten ostovoiman alenemisen ja jättänyt huomiotta useita muita vakauttamistoimia, jotka vaikuttavat kansallisiin virkamiehiin. Neuvosto arvostelee komissiota myös siitä, ettei se ole ottanut huomioon useita muita olennaisia indikaattoreita.

273. Ensimmäinen kritiikki on mielestäni tuomittu epäonnistumaan, sillä se ei perustu tosiseikkoihin, koska komissio ei ole arvioinut taloudellista ja sosiaalista tilannetta tukeutumalla tuloksiin, jotka saadaan soveltamalla ”normaalia” menetelmää, jossa otetaan huomioon kahdeksan viitejäsenvaltion virkamiesten ostovoiman kehitys. Kuten edellä on todettu,⁹⁴ arviointi on perustunut 15 indikaattoriin, jotka kattavat sekä taloudelliset että sosiaaliset olosuhteet. Erityisesti on pantava merkille, että komissio on ottanut huomioon julkisen sektorin palkkakehityksen koko unionissa. Se ei ole myöskään jättänyt huomiotta jäsenvaltioissa toteutettuja julkisen talouden säästötoimia, sillä se on todennut, että kriisi vaikuttaa vielä pitkään virkamiehiin, ”sillä tulevana vuosina on toteutettava merkittäviä julkisen talouden säästötoimia.”⁹⁵

274. Toinen kritiikki, joka koskee tiettyjen olennaisten indikaattorien huomiotta jättämistä, ei ole mielestäni perusteltu.

94 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 251 kohta.

95 — Ks. poikkeuslauseketta koskeva kertomus, 5.2.5 kohta, viides alakohta, s. 23.

275. Säättäessään ainoastaan, että arvioinnin on perustuttava komission toimittamiin objektiivisiin tietoihin, laatimatta edes viitteellistä luetteloa asian kannalta merkityksellisistä indikaattoreista, unionin lainsäätäjä on antanut tälle toimielimelle harkintavaltaa taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen arvioinnissa huomion otettavien indikaattorien yksilöinnissä. Koska taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen käsite on erittäin epämääräinen, arvioinnin suorittamiseen liittyy väistämättä seikkoja, joita on mahdollista kehittää.

276. Näissä olosuhteissa se, että neuvosto väittää, että käytettyjen 15 indikaattorin lisäksi on ollut käytettävissä muita indikaattoreita, ei riitä osoittamaan, että komission analyysi perustuu ilmeiseen arviointivirheeseen.

277. Tiedot neuvoston esittämät indikaattorit, kuten finanssimarkkinoiden toimijoiden käsitystä julkisesta velasta kuvaava, lyhytaikainen indikaattori, osoittavat hyvin nopeasti oman rajallisuutensa.

278. Asiassa ei siis ole näytetty, että komission hyväksymään arviointimenetelmään perustuva käsitys tilanteesta johtuisi ilmeisestä arviointivirheestä.

279. Kolmas väite koskee huomioon otettavaa maantieteellistä aluetta.

280. Neuvosto ja väliintulijoina olevat jäsenvaltiot arvostelevat komissiota yhtäältä siitä, että se on rajoittunut arvioimaan tilannetta ”normaalissa” menetelmässä käytettyjen erityisten indikaattorien vahvistamiseksi käyttöön otetun viiteryhmän muodostamisessa kahdeksassa jäsenvaltiossa, ja toisaalta siitä, että se ei ole ottanut huomioon koko unionille riskejä aiheuttavien tiettyjen jäsenvaltioiden erityistilanteita.

281. Tämä kaksiosainen väite on perusteeton.

282. Poikkeuslauseketta koskevasta kertomuksesta ja tiedonannosta ilmenee, että komissio on tarkastellut koko unionia koskevia tietoja jättämättä yhtä tai useaa jäsenvaltiota huomiotta sillä varjolla, ettei se kuulu viiteryhmään.

283. Tiettyjen jäsenvaltioiden erityistilanteet heijastuvat välttämättä koko unionia koskeviin yleisiin tietoihin, joihin komissio on tukeutunut päätelmässään. ”Unionissa” todetun taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen huomioon ottaminen edellyttää loogisesti sitä, että tiedot kuvastavat paitsi vaikeassa suhdannetilanteessa olevien jäsenvaltioiden tilannetta, myös niiden jäsenvaltioiden tilannetta, joissa tilanne on parempi. Lisäksi on todettava, että komissio ei ole sivuuttanut jäsenvaltioiden mahdollisia eroavuuksia. Työttömyysasteen osalta se on maininnut erilaisen kehityksen jäsenvaltioiden välillä, mutta suhteuttanut nämä seikat kokonaistilanteeseen ja katsonut, että joidenkin jäsenvaltioiden tilanne ei oikeuttanut turvautumaan poikkeuslausekkeeseen.

284. Neljäs väite, joka on yleisempi, koskee unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja kansallisten virkamiesten palkkojen mukauttamisen rinnakkaisuuden periaatteen säilyttämistä kriisitilanteessa. Komission väitetään tulkitsevan poikkeuslauseketta liian suppeasti, kun se katsoo, että sitä on sovellettava ainoastaan, jos taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen heikentyminen ei näy jo kansallisten virkamiesten ostovoiman alenemisena, mikä otetaan huomioon ”normaalina” menetelmää sovellettaessa.

285. Tämä väite ei ole mielestäni sen perustellumpi kuin aikaisemmatkaan väitteet.

286. On selvää, että unionin virkamiesten palkkojen mukauttamista koskeva ”normaali” menetelmä perustuu alun perin unionin virkamiesten ja kansallisten virkamiesten ostovoiman kehityksen rinnakkaisuuden periaatteeseen. Tämän periaatteen nojalla on otettu käyttöön erityisiä indikaattoreita, joilla pyritään antamaan mahdollisimman luotettava kuva kansallisten virkamiesten palkkojen ostovoiman kasvu- ja laskukehityksestä. Unionin taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen heikentyminen

vaikuttaa kuitenkin, kuten neuvosto itsekin myöntää,⁹⁶ kansallisten virkamiesten palkkoihin, minkä vuoksi se näkyy ainakin osittain ja tietyllä viiveellä ”normaalia” menetelmää sovellettaessa.

287. Toisin kuin neuvosto väittää, komissio ei kiistä sitä, että menetelmän soveltamisesta mahdollisesti seuraava unionin virkamiesten ostovoiman aleneminen voi olla riittämätöntä unionia kohtaavan kriisin vakavuuteen ja äkillisyyteen nähden, mutta se katsoo, että vuoden 2011 kriisillä ei ole ollut sellaista vaikutusta, että se oikeuttaisi toteuttamaan toimenpiteitä, joilla ylitetään se, mikä oli jo otettu huomioon ”normaalia” menetelmää sovellettaessa.

288. Neuvosto ei ole näyttänyt, että arviointi perustuisi käytettävissä olleiden tietojen puolueelliseen tai virheelliseen analysointiin tai että siinä olisi jätetty käyttämättä jotakin indikaattoreita tai aliarvioitu niiden merkitystä muiden, kuitenkin vähemmän merkityksellisten indikaattorien hyväksi. Vaikka arvioinnin perustana olevat tiedot ovat objektiivisia, niistä tehty analyysi ja kunkin niistä edustavuuden määrittäminen ovat välttämättä subjektiivisia. Yksikään esitetyistä väitteistä ei osoita, että komission suorittama analyysi ylittäisi tälle toimielimelle annetun harkintavallan ja että siihen liittyisi ilmeinen arviointivirhe.

289. Vaikka unionin taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen heikentyminen voi pakottaa muuttamaan palkkapolitiikan suuntaa ja oikeuttaa tarvittaessa ostovoiman alenemisen, tällaisen kehityksen on oltava unionin oikeusperiaatteiden mukaista ja noudatettava henkilöstösäännöissä vahvistettuja sääntöjä ja takeita, jotka siinä annetaan unionin virkamiehille ja muulle henkilöstölle.

290. Neuvosto on henkilöstösääntöjen 65 artiklassa saamiaan toimivaltuuksia käyttäessään sitoutunut noudattamaan määrätyn ajan palkkojen mukauttamista koskevaa pakottavaa ja automaattista menettelyä, johon liittyvän suojamenettelyn pakollisena välietappina on komission tekemä toteamus edellytykset täyttävästä talouskriisistä ja joka edellyttää tämän jälkeen tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaista neuvoston ja parlamentin suorittamaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

291. Poikkeuslausekkeen mukaisen menettelyn täytäntöönpanon kannalta välttämättömien menettelyllisten ja aineellisten vaatimusten ankaruus ei voi oikeuttaa sitä, että neuvosto jättää yksipuolisesti noudattamatta näitä edellytyksiä paitsi rikkomalla henkilöstösääntöjä myös loukkaamalla luottamuksensuojan periaatetta, johon unionin virkamiehet ja muu henkilöstö voivat vedota.

292. Mikään ei tietenkään estä muuttamasta henkilöstösääntöjä toisenlaisen menettelyn säätämiseksi, kun menetelmän päättymispäivä 31.12.2012 on ohitettu.

293. Jotta epäsymmetria ”normaalin” menetelmän mukauttamisessa noudatettavan mekaanisen logiikan ja poikkeuslausekkeen täytäntöönpanon puuttuvan automaattisuuden välillä korjautuisi, Euroopan parlamentin ensimmäisessä käsittelyssä 2.7.2013 vahvistetun kannan⁹⁷ mukaisesti käyttöön otetaan uusi poikkeuslauseke, joka on luonteeltaan automaattinen, koska sitä sovelletaan mekaanisesti unionin bruttokansantuotteen laskiessa.⁹⁸

96 — Neuvosto toteaa riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa, että finanssikriisistä on ”seurann[ut] merkittäv[ä] julkisen talouden sopeuttamistoim[ia] huomattavassa määrässä jäsenvaltioita”, kuten kansallisten virkamiesten palkkojen mukautuksia.

97 — Kanta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o .../2013 antamiseksi Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja unionin muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen muuttamisesta.

98 — Ks. tämän kannan 1 artiklan 53 kohta, jolla muutetaan henkilöstösääntöjen liitettä XI ottamalla käyttöön uusi poikkeuslauseke (uusi 11 artikla). Jos bruttokansantuotteen kehitys on –0,1 prosentin ja –1 prosentin välillä, 33 prosenttia erityisen indeksin arvosta otetaan huomioon välittömästi, kun taas loput 67 prosenttia siirretään vuoden $n + 1$ huhtikuun 1 päivään; jos bruttokansantuotteen kehitys on –1 prosentin ja –3 prosentin välillä, indeksin arvo otetaan kokonaisuudessaan huomioon vuoden $n + 1$ huhtikuun 1 päivänä, ja jos bruttokansantuote laskee yli kolme prosenttia, mitään päivitystä ei suoriteta niin kauan kuin bruttokansantuotteen kumulatiivinen kasvu, joka mitataan kuluva vuodesta lähtien, ei ole muuttunut positiiviseksi. Kyseisen kannan neljännessä perustelukappaleessa täsmennetään, että tämän automaattisen kriisilausekkeen tarkoituksena on korjata menetelmän aikaisemmasta soveltamisesta aiheutuneet ongelmat.

294. Ironista kyllä, vuonna 2011 tämän uuden kriisilausekkeen soveltaminen olisi bruttokansantuotteen kasvun vuoksi⁹⁹ johtanut asetusehdotuksen hyväksymiseen.

295. Koska komission arviointiin ei mielestäni liity ilmeistä virhettä, katson, että riidanalainen päätös on kumottava siltä osin kuin siinä kieltäydytään palkkojen mukauttamisesta.

296. Käsittelen vain lyhyesti korjauskertoimien mukauttamista koskevaa kysymystä, johon ei nähdäkseni liity erityisiä ongelmia.

297. Vain toinen kahdesta vaihtoehdosta on mahdollinen.

298. Joko poikkeuslausekkeen mukaista menettelyä sovelletaan myös korjauskertoimien mukauttamiseen ja päätös kieltäytyä niiden mukauttamisesta on lainvastainen samoista syistä kuin päätös kieltäytyä palkkojen mukauttamisesta.

299. Tai sitten – kuten katson – henkilöstösääntöjen liitteessä XI oleva 10 artikla ei voi oikeuttaa kieltäytymään korjauskertoimien mukauttamisesta, ja tässä tapauksessa riidanalainen päätös on kumottava, sillä se ei sisällä minkäänlaisia perusteluja, joissa esitettäisiin syyt sille, miksi neuvosto vastustaa tätä mukauttamista.

300. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen sen kaikkien säännösten osalta.

V Kanne asiassa C-66/12

301. Selostan aluksi syyt, joiden vuoksi ehdotan ensisijaisesti, että unionin tuomioistuin hylkää tämän kanteen ilman, että asiassa olisi tarpeen lausua komission esittämästä oikeudenkäyntiväitteestä.

302. Mikäli unionin tuomioistuin ei yhtyisi näkemykseeni, esitän toiseksi ja toissijaisesti syyt, joiden vuoksi tämä oikeuskäyntiväite on mielestäni hyväksyttävä.

A Kanteen perusteltavuus

1. Asianosaisten ja väliintulijoiden huomautukset

303. Neuvoston, komission, Tšekin tasavallan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan lausumat on jo esitelty asiassa C-63/12 nostetun kanteen perusteltavuutta tutkittaessa, minkä vuoksi selostan tässä ainoastaan Irlannin ja Ranskan tasavallan esittämät perusteet.

a) Irlanti

304. Irlanti väittää, että vakava ja äkillinen häiriö voi muodostua siitä todennäköisyydestä, että jäsenvaltioiden talousarvio on epätasapainossa, ja katsoo, että neuvosto voi ottaa huomioon muita kuin komission toimittamia objektiivisia tietoja arvioidessaan riskiä kriisin voimistumisesta.

99 — Eurostatin tilastojen mukaan unionin kokonaistuotanto on kasvanut 1,6 prosenttia vuonna 2011 (kokonaistuotannon kasvua koskeva taulukko (volyymien osalta), joka on saatavilla internet-osoitteessa http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=tec00115).

305. Se väittää, että komissio ei ole ottanut asianmukaisesti huomioon jäsenvaltioiden julkisten talouksien tilaa, vaikka kyse on nykyisen talouskriisin perustavanlaatuisesta erityispiirteestä.

306. Irlanti ilmoittaa erityisesti omasta tilanteestaan, että se on pannut täytäntöön laajamittaisia talousarvion mukautuksia, jossa on muun muassa alennettu julkishallinnon palkkoja, ja antanut erilaisia sitoumuksia pankkisektorinsa säilyttämiseksi. Irlanti mainitsee myös kokonaistuotannon merkittävän supistumisen vuosina 2008–2010, mitä seurasi vuonna 2011 bruttokansantulon supistuminen, julkisen velan kasvu, työllisyyden aleneminen ja alhainen inflaatio, mikä osoittaa Irlannin talouden pysyvästi heikon tilan.

b) Ranskan tasavalta

307. Ranskan tasavalta väittää, että unionin tuomioistuimen on kohdistettava tavanomaista valvontaa komission kieltäytymiseen soveltaa poikkeuslauseketta, koska komissiolla ei ole lainkaan harkintavaltaa tämän lausekkeen täytäntöönpanon osalta ja koska suoritettavien arviointien monitahoisuus ei riitä perusteeksi tuomioistuINVALVONNAN rajoittamiselle.

308. Tämä jäsenvaltio yhtyy neuvoston lausumiin sekä asiaa koskevien tietojen ajallisen rajaamisen osalta että tilanteen vakavuuden ja äkillisyyden arvioinnin osalta.

309. Se katsoo, että komissio ei ole ottanut huomioon kaikkia objektiivisia ja merkityksellisiä tietoja, ja korostaa erityisesti Ranskan tasavallan osalta, että kriisiin reagoimiseksi toteutetut julkisen talouden sopeuttamistoimet ovat estäneet virkamiesten palkkauksen kahden pääasiallisen tekijän kehittymisen indeksiyksikön jäädyttämisen seurauksena. Sen mukaan ”normaalista” menetelmästä seuraava vuoden viive ei mahdollista riittävän nopeaa sopeuttamista.

310. Ranskan tasavalta katsoo lisäksi, että komissio on kieltäytynyt tunnustamasta kriisin vakavuutta ja aliarvioinut sen merkitystä ja hyväksynyt henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan tulkinnan, joka tekee ”normaalista” menetelmästä poikkeamisen edellytysten täyttämistä kohtuuttoman vaikeaa tai jopa mahdotonta.

311. Lopuksi se korostaa, että komissiolla on unionin yleisen edun valvojana erityisiä velvoitteita ja että se ei voi vapauttaa unionin virkamiehiä välttämättömästä yhteisestä ponnistelusta, johon jäsenvaltioiden virkamiehet ovat sitoutuneet julkisten talouksien alijäämien pienentämiseksi ja unionin historiassa ennennäkemättömän vakavasta kriisistä selviytymiseksi.

2. Asian arviointi

312. Unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että unionin tuomioistuimet voivat kunkin asian olosuhteet huomioon ottaen arvioida, voidaanko kanne hylätä hyvän oikeudenhoidon perusteella lausumatta ensin sen tutkittavaksi ottamisesta.¹⁰⁰

313. Toisinaan turvautumista tähän kysymysten loogisen – tai luonnollisen – käsittelyjärjestyksen käänteiseen järjestykseen on pidetty kyseenalaisena.¹⁰¹ Vaikka kyse on olettamasta, jossa prosessiekonomian ja hyvän oikeudenhoidon periaatteet oikeuttavat lausumaan kanteen perusteltavuudesta sen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tutkimatta, sitä sovelletaan kuitenkin silloin, kun kanne on hylättävä siihen liittyvää toista kannetta koskevan ratkaisun seurauksena.

100 — Ks. vastaavasti asia C-23/00 P, neuvosto v. Boehringer, tuomio 26.2.2002 (Kok., s. I-1873, 51 ja 52 kohta); asia C-233/02, Ranska v. komissio, tuomio 23.3.2004 (Kok., s. I-2759, 26 kohta) ja asia T-526/10, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio, tuomio 25.4.2013, 20 kohta.

101 — Ks. mm. asia C-547/10 P, Sveitsi v. komissio, tuomio 7.3.2013, julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotuksen 46–53 kohta ja Bouveresse, A., ”Recevabilité et moyens d’annulation”, note sous TUE, 24 avril 2013, affaire T-256/10, *Revue Europe*, com. 257.

314. Juuri tästä on kyse esillä olevassa asiassa.

315. Olen jo edellä korostanut tässä ratkaisuehdotuksessa käsiteltävien kolmen asian välistä yhteyttä ja esitettyjen perusteiden limittäisyyttä.¹⁰²

316. Jos unionin tuomioistuin päättää ehdotukseni mukaisesti hyväksyä asiassa C-63/12 riidanalaisesta päätöksestä nostetun kumoamiskanteen sillä perusteella, että komissio ei ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä katsoessaan, että poikkeuslausekkeen soveltamisedellytykset eivät olleet täyttyneet,¹⁰³ se ei voisi tämän seurauksena muuta kuin hylätä kumoamiskanteen, jossa neuvosto väittää komission tehneen ilmeisen arviointivirheen riidanalaisen päätöksen kahdessa valmistelutoimessa.

317. Ehdotan siten ensisijaisesti, että kanne asiassa C-66/12 hylätään.

318. Tarkastelen siis vasta toissijaisesti monimutkaista ja vaikeaa kysymystä tämän kanteen tutkittavaksi ottamisesta.

B Kanteen tutkittavaksi ottaminen

1. Asianosaisten ja väliintulijoiden huomautukset

319. Komission mukaan kanne on jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta, sillä neuvosto ei ole päättänyt tämän kanteen nostamisesta jäsentensä määräenemmistöllä, koska kuusi valtuuskuntaa oli pysyvien edustajien komiteassa (Coreper) käydyissä keskusteluissa ilmoittanut pidättävänsä äänestämästä ja asiasta oli päätetty ilman keskustelua 19.12.2011 kokoontuneessa ympäristöasioiden neuvostossa.

320. Komission mukaan Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien SEU 16 artiklan 3 kohdassa määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, jollei perussopimuksissa toisin määrätä. Vaikka neuvosto on tässä tapauksessa viitannut SEUT 240 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun poikkeukseen, jonka nojalla neuvosto tekee ratkaisunsa menettelyä koskeissa asioissa yksinkertaisella enemmistöllä, jolla se myös hyväksyy työjärjestyksensä, päätös saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi – vaikka sillä ei olekaan sitovia oikeusvaikutuksia – ei kuitenkaan ole pelkkä menettelyä koskeva asia, vaan siihen sisältyy päinvastoin aineellinen periaatepäätös, jolla ilmaistaan neuvoston vastustavan komission vaatimuksia menetelmän soveltamisesta.

321. Koska neuvosto ei ole ratkaissut asiaa määräenemmistöllä, komission mukaan olisi katsottava, että sen päätöstä saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ei ole tehty. Perustamissopimuksissa vahvistetut menettelysäännöt eivät ole jäsenvaltioiden tai unionin toimielinten disponoitavissa, ja niillä on perustavanlaatuinen merkitys. Kanne on myös jätettävä tutkimatta, kun kantajan intressiä kanteen nostamiseen ei ole näytetty toteen.

322. Neuvosto vastaa tähän, että päätös asian saattamisesta unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on pakostikin menettelyllinen eikä aineellinen päätös, sillä sen tarkoituksena ei ole perustamissopimuksissa määrätyn säädöksen tai toimenpiteen toteuttaminen eikä se sisällä minkäänlaista aineellista ratkaisua unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetuista oikeudellisista kysymyksistä.

¹⁰² — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 123–127 kohta.

¹⁰³ — Täsmennettäköön, että Irlannin ja Ranskan tasavallan lausumilla ei voida kyseenalaistaa tätä johtopäätöstä.

323. Neuvosto toteaa aina ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa katsoneensa – mitä komissio ei kiistä – että kanteen nostamispäätöstä koskeva äänestysääntö ei vastannut sääntöä, josta määrättiin unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettuihin aineellisiin kysymyksiin sovellettavassa erityisessä oikeudellisessa perustassa, vaan se oli EY 205 artiklan 1 kohdassa määrätty yksinkertaista enemmistöä koskeva pääsääntö, ja väittää, että SEU 16 artiklan 3 kohdassa ei määrätä määräenemmistöäänestyksestä yleisenä periaatteena vaan ainoastaan pääsääntönä.

324. Oletettaessa, että päätös asian saattamisesta unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi olisi tehtävä määräenemmistöllä, EU- ja EUT -sopimuksiin liitetyn siirtymämääräyksistä tehdyn pöytäkirjan (N:o 36) 3 artiklan 3 kohdan kolmannen alakohdan mukaan olisi tarpeen saada vähintään 255 puoltavaa ääntä, jotka edustavat vähintään kahta kolmasosaa neuvoston jäsenistä, sillä tällaista ratkaisua ei tehdä komission ehdotuksesta. Näin ollen asian saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevan päätöksen tekeminen olisi paradoksaalisesti tehty vaikeammaksi kuin merkittävien poliittisten päätösten tekeminen, vaikka mikään ei viittaa siihen, että Lissabonin sopimuksen laatijat olisivat aikoneet rajoittaa neuvoston mahdollisuuksia vedota oikeuksiinsa unionin tuomioistuimessa ja saada aikaan epätasapainon unionin toimielinten välillä, kun komissio puolestaan päättää kanteen nostamisesta jäsentensä enemmistöllä.¹⁰⁴

325. Espanjan kuningaskunta lisää, että kanteen nostamista koskevan mahdollisuuden rajoittamisella loukattaisiin tehokkaan oikeussuojan periaatetta, vaikka Lissabonin sopimuksen tarkoituksena ei ole ollut tehdä kanteiden nostamista vaikeammaksi unionin toimielimille. Lisäksi se väittää, että määräenemmistösääntö ei sovi yhteen muiden toimielinten käytännön kanssa, sillä niiden työjärjestyksissä suositetaan kanteiden nostamista, ja se vaikuttaisi toimielinten välisen tasapainon periaatteeseen estämällä toimielintä nostamasta kannetta toimivaltuuksiensa puolustamiseksi.

326. Ranskan tasavalta toteaa, että ainoat nimenomaiset perustamissopimusten määräykset, jotka koskevat asian saattamisesta unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi tehtävään neuvoston päätökseen sovellettavaa enemmistösääntöä, sisältyvät SEUT 245 ja SEUT 247 artiklaan – komission jäsenen erottamiseen tähtäävän kanteen osalta – ja väittää, että ankaramman enemmistösäännön vahvistaminen kumoamiskanteen tai laiminlyöntikanteen nostamiselle kuin erottamista koskevan kanteen nostamiselle on paradoksaalista, sillä erottamismenettelyjen täytäntöönpanon edellytyksiin liittyy perinteisesti suojasääntöjä, jotka oikeutetaan vallanjakoa koskevalla periaatteella ja hallitusvallan jatkuvuuden periaatteella.

327. Saksan liittotasavalta väittää tehokkaan oikeussuojan periaatteen edellyttävän, että SEUT 240 artiklan 3 kohtaa ei tulkita liian suppeasti. Tämän jäsenvaltion mukaan päätöstä, oletettaessa se sääntöjenvastaiseksi, on pidettävä pätevänä laillisuusolettaman perusteella, joka koskee unionin toimielinten toimia niin kauan kuin niitä ei ole peruutettu tai kumottu.

328. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että oletettaessa, että päätös olisi pitänyt tehdä määräenemmistöllä, 19.12.2011 kokoontunut ympäristöasioiden neuvosto on saavuttanut tämän määräenemmistön, sillä esityslistan A kohtaan merkitty asia on hyväksytty yksimielisesti neuvostossa, koska yksikään jäsen ei ole esittänyt mielipidettään, pyytänyt lausumien merkitsemistä pöytäkirjaan tai esittänyt, että kohta saattaisi aiheuttaa uuden keskustelun, minkä vuoksi se olisi poistettava esityslistalta.

104 — Ks. SEUT 250 artikla.

329. Komissio pohtii asiassa väliintulijana olevan Yhdistyneen kuningaskunnan esittämän perusteen tutkittavaksi ottamista siltä osin kuin kantajana oleva neuvosto ei kiistä tehneensä päätöstä yksinkertaisella enemmistöllä. Aineellisesti komissio vetoaa siihen, että kohdan hyväksyminen ”ilman keskustelua” ei merkitse sen hyväksymistä yksimielisesti ja että Coreperin neuvostolle osoittamasta muistiosta¹⁰⁵ ja neuvoston hyväksyttäviksi ehdotettujen A-kohtien luettelosta¹⁰⁶ ilmenee selvästi, ettei neuvoston jäsenten enemmistö puoltanut päätöstä.

2. Asian arviointi

330. Ennen kuin tarkastellaan kysymystä siitä, edellyttääkö päätös kumoamiskanteen tai laiminlyöntikanteen nostamisesta määräenemmistöä neuvostossa, on mielestäni välttämättä ensin tarkistettava, millä enemmistöllä päätös on todellisuudessa tehty, sillä jos se olisi tehty määräenemmistöllä, komission oikeudenkäyntiväite ei perustuisi tosiseikkoihin.

331. Asiassa väliintulijana oleva Yhdistynyt kuningaskunta kehottaa ensin tarkistamaan tämän asian esittämässään perusteessa, jota ei voida jättää tutkimatta, toisin kuin komissio väittää. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 129 artiklan 1 kohdassa vahvistetussa periaatteessa, jonka mukaan väliintulon tarkoituksena voi olla ainoastaan jonkin asianosaisen vaatimusten tukeminen, ei nimittäin kielletä väliintulijaa esittämästä omia perustelujaan.

332. Unionin tuomioistuimen, jolle on esitetty oikeudenkäyntiväite saavuttamatta jääneen enemmistön perusteella, on mielestäni joka tapauksessa tarkistettava, tarvittaessa viran puolesta, millä enemmistöllä riidanalainen päätös on tehty.

333. Kun otetaan huomioon asianosaisten esittämät seikat ja erityisesti Coreperin neuvostolle osoittama muistio, jonka mukaan kuusi valtuuskuntaa oli ilmoittanut pidättävänsä äänestämästä,¹⁰⁷ sekä ympäristöasioiden neuvoston 3139. istunnossa tutkittujen A-kohtien luettelo, on katsottava, että päätöksiä ei ole tehty ”erityisellä” enemmistöllä, jota edellytetään, kun neuvosto ei tee ratkaisua komission ehdotuksesta.¹⁰⁸

334. Asiassa on vielä ratkaistava, edellytetäänkö tätä enemmistöä kumoamiskanteen tai laiminlyöntikanteen nostamiseen.

335. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa EY 205 artiklan 1 kohdassa määrättiin, että neuvostossa sovelletaan pääsääntöisesti äänestysääntöä, jonka mukaan se tekee ratkaisunsa ”jäsentensä enemmistöllä”, eli yksinkertaisella enemmistöllä, jolloin kaikki jäsenvaltiot ovat yhdenvertaisessa asemassa.

336. Todellisuudessa tämä sääntö oli keinotekoinen, sillä neuvosto äänestää yleensä yksimielisesti tai määräenemmistöllä ja äänestää yksinkertaisella enemmistöllä vain hyvin harvoissa tapauksissa.

337. Määräenemmistösäännön korvaamisen yksinkertaista enemmistöä koskevalla yleisellä pääsäännöllä on siis katsottu päättäneen tämän oudon tilanteen, kun sillä on lähennetty määräysten sanamuotoa todellisuuteen.

338. Se on velvoittanut Lissabonin sopimuksen laatijat luettelemaan nimenomaisesti tapaukset, joissa poikkeuksellisesti sovelletaan yksinkertaista enemmistöä.

105 — Neuvoston asiakirja 18771/11, 16.12.2011 (komission asiassa C-66/12 antaman vastineen liite B. 7).

106 — Neuvoston asiakirja 18665/11, 16.12.2011 (komission asiassa C-66/12 antaman vastineen liite B. 8).

107 — Kyseessä ovat Belgian kuningaskunta, Helleenien tasavalta, Italian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Puolan tasavalta ja Portugalin tasavalta.

108 — Ks. em. pöytäkirjan (N:o 36) 3 artiklan 3 kohta.

339. Lissabonin sopimus ja Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ja/tai Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimukseen liitettyjen pöytäkirjojen muuttamisesta tehty pöytäkirja N:o 1, joka on liitetty Lissabonin sopimukseen, sisältävät ”koko sopimusta koskevien muutosten” joukossa määräyksiä, joilla lisätään ilmaisu ”joka tekee ratkaisunsa yksinkertaisella enemmistöllä” sanan ”neuvosto” jälkeen.

340. Lissabonin sopimuksen 2 artiklan A kohdan 3 alakohdassa muutetaan tällä tavoin seitsemää EUT-sopimuksen määräystä, eli SEUT 150 artiklan ensimmäistä kohtaa, SEUT 160 artiklan ensimmäistä kohtaa ja SEUT 242 artiklaa, jotka koskevat neuvoa-antavien komiteoiden perustamista¹⁰⁹ ja perussopimuksissa tarkoitettuja komiteoita koskevien sääntöjen antamista, SEUT 241 artiklaa, jonka mukaan neuvosto voi pyytää komissiota tutkimuksia ja komissiota tekemään sille aiheellisia ehdotuksia, SEUT 245 artiklan viimeisen alakohdan viimeistä virkettä ja SEUT 247 artiklaa, jotka koskevat asian saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta se päättäisi komission jäsenen erottamisesta, ja SEUT 337 artiklaa, joka koskee niiden edellytysten vahvistamista, joiden täytyessä komissio voi hankkia tarvittavia tietoja ja toimittaa tarvittavia tarkastuksia.

341. Edellä mainitussa pöytäkirjassa N:o 1 olevan 1 artiklan A kohdan 7 alakohdan a ja b alakohdassa muutetaan Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 4 artiklan toista kohtaa, joka koskee ammattitoiminnan harjoittamiseen annettavaa erityislupaa, ja 13 artiklan toista kohtaa, joka koskee avustavien esittelijöiden nimittämistä, sekä Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 6 artiklan ensimmäisen kohdan ensimmäistä virkettä, joka koskee unionin toimielinten puheenjohtajien ja presidenttien toimielinten jäsenille ja muulle henkilöstölle myöntämien kulkulupien muotoa.

342. Lisäksi Lissabonin sopimuksella on muutettu EY 207 artiklaa, joka koskee neuvoston organisaatiota. Vastedes SEUT 240 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että neuvosto päättää yksinkertaisella enemmistöllä pääsihteeristönsä organisaatiosta, kun taas SEUT 240 artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto ”tekee ratkaisunsa menettelyä koskevissa asioissa yksinkertaisella enemmistöllä, jolla se myös hyväksyy työjärjestyksensä”.

343. Lissabonin sopimuksen laatijat näyttävät näin ollen huolehtineen tarkasti niiden tapausten luetteloinnista, joissa voitaisiin äänestää yksinkertaisella enemmistöllä poikkeuksena määräenemmistösäännöstä, joka on äskettäin vahvistettu pääsäännöksi.

344. Koko vaikeus piilee sen arvioimisessa, mikä merkitys on annettava sille, että ne eivät ole lausuneet SEUT 263 ja SEUT 265 artiklassa tarkoitettujen kanteiden nostamiseen sovellettavasta enemmistösäännöstä.¹¹⁰

345. Neuvosto ja väliintulijoina olevat jäsenvaltiot katsovat, että vastauksen on perustuttava asian saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevan päätöksen luonteeseen ja että siinä on kyse SEUT 240 artiklan 3 kohdassa tarkoitettusta ”menettelyä koskevasta asiasta”.

346. Omasta puolestani en yhdy tähän näkemykseen.

347. Ensinnäkin menettelyä koskevan asian käsitteellä viitataan mielestäni neuvoston sisäiseen menettelyyn eikä ulkoisiin menettelyihin, kuten oikeudenkäyntimenettelyihin unionin tuomioistuimissa.

109 — Kyseessä ovat työllisyyskomitea ja sosiaalisen suojelun komitea.

110 — Huomattakoon, että myöskään SEUT 218 artiklan 11 kohdassa, joka koskee unionin tuomioistuimelta hankittavaa lausuntoa siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa perussopimusten kanssa, ei mainita erityistä enemmistösääntöä.

348. Toiseksi, vaikka oletettaisiin, että menettelyä koskevan asian käsite voisi kattaa oikeudenkäyntimenettelyn, mielestäni neuvoston päätös saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi eroa perustavanlaatuisesti siitä, että tämä sama neuvosto määrittää menettelyn aloittamista ja sitten kanteen nostamista koskevat käytännön järjestelyt. Vaikka päätöksiä kanteen nostamista koskevien järjestelyjen vahvistamisesta on mahdollista pitää menettelyä koskevinasiaina, periaatepäätöstä kanteen nostamisesta ei sitä vastoin voida rinnastaa tämänkaltaisiin kysymyksiin. Neuvoston päätös käyttää oikeutta kanteen nostamiseen unionin tuomioistuimessa, jotta tämä tutkisi unionin toisen toimielimen toiminnan tai toimimattomuuden laillisuuden ja jotta sisäistä toimivallanjakoa noudatettaisiin, on merkittävä päätös, joka ei voi kuulua menettelyä koskevan asian käsitteeseen. Se, että kanteen kohteena on kysymys, johon neuvosto on jo ottanut aineellisesti kantaa erillisessä päätöksessä, ei mitenkään muuta asiaa, sillä tästä aikaisemmasta kannanotosta ei voida päätellä neuvoston implisiittistä aikomusta nostaa kanne unionin tuomioistuimessa eikä ilman minkäänlaista säädösperstusta voida katsoa, että päätös asian saattamisesta unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi olisi luokiteltava pelkäksi menettelyä koskevaksi asiaksi.

349. En myöskään usko, että vastaus voitaisiin johtaa sitä suuremmalla syyllä SEUT 245 ja SEUT 247 artiklasta, joiden mukaan neuvosto päättää yksinkertaisella enemmistöllä asian saattamisesta unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta komission jäsen, joka ei enää täytä tehtäviensä edellyttämiä vaatimuksia tai joka on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen, erotetaan tehtävästään.

350. Mielestäni ei vaikuta asianmukaiselta, että näitä kansallisiin valtiosääntöjärjestelmiin nähden perustavanlaatuisesti omintakeiseen unionin toimielinjärjestelmään kuuluvia määräyksiä tulkittaisiin vertaamalla niitä Ranskan tai Saksan oikeuden säännöksiin, jotka koskevat toimeenpanovallan edustajien erottamisen menettelyä.¹¹¹

351. Ranskan tasavallan esittämä väite, jonka mukaan EUT-sopimuksen määräyksillä pyritäisiin välttämään komission jäsenten haastaminen unionin tuomioistuimeen, on ekstrapoloitu kansallisista säännöksistä, jotka ovat sitä paitsi kiistanalaisia.

352. Neuvoston ja joidenkin väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden esittämä väite, joka perustuu oikeussuojan periaatteeseen ja toimielinten välisen tasapainon periaatteeseen sekä laajemmin unionin oikeuden mukaisiin vaatimuksiin, vaikuttaa vähemmän hataralta, vaikka etenkin neuvosto ei ole lainkaan kehittänyt sitä vaan tyytynyt toteamaan lyhyesti, ettei mikään viittaa siihen, että Lissabonin sopimuksen laatijoiden tarkoituksena olisi ollut rajoittaa näin jyrkästi neuvoston mahdollisuuksia vedota oikeuksiinsa unionin tuomioistuimessa.

353. On huomattava, että oikeuskäytännössä on vedottu ”siihen perustavanlaatuisen intressiin, joka liittyy – toimielinten välisen tasapainon säilyttämiseen”,¹¹² ja perustamissopimusten ”järjestelmään”¹¹³ täytettäessä perustamissopimuksen ”menettelyllinen aukko” ja tunnustettaessa parlamentille oikeus nostaa kumoamiskanne omien oikeuksiensa turvaamiseksi.

354. Asiassa on vielä ratkaistava, oikeuttaako se, että hallitusten välistä legitimeettiä nauttivalle neuvostolle on tarpeen antaa keinot toimivaltuuksiensa puolustamiseksi, poikkeamaan SEU 16 artiklan 3 kohdan pääsäännöstä yksinkertaisen enemmistön hyväksi.

111 — Huomattakoon erityisesti, että vallanjakoa koskeva periaate käsitetään unionin toimielinjärjestelmässä eri tavalla kuin kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Ks. vastaavasti Georgopoulos, T., ”*Doctrine de séparation des pouvoirs et intégration européenne*”, *La prise de décision dans le système de l’Union européenne*, 2011, s. 3.

112 — Asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1990 (Kok., s. I-2041, Kok. Ep. X, s. 443, 26 kohta).

113 — Ibid., tuomion 14 kohta.

355. En ole vakuuttunut ajatuksesta, jonka mukaan toimielinten välisen tasapainon periaate, joka velvoittaa kunkin toimielimen toimimaan sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa,¹¹⁴ edellyttäisi yhtäläisiä äänestysääntöjä kolmikantaisen päätöksentekomenettelyn muodostavien unionin toimielinten välillä.

356. SEUT 250 artiklassa määrätään, että komissio tekee ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä. Unionin tuomioistuin on kollegisen päätöksenteon periaatteeseen tukeutuen täsmentänyt, että komission perustamissopimusten noudattamisen valvojana tekemä päätös nostaa jäsenvaltiota vastaan kanne jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä on tehtävä yhdessä kollegisesti ja että kaikkien niiden tietojen, joihin tämä päätös perustuu, on oltava kollegion jäsenten käytettävissä.¹¹⁵

357. Parlamentin osalta SEUT 231 artiklan 1 kohdassa määrätään, että se tekee ratkaisunsa annettujen äänten enemmistöllä, jollei perussopimuksissa toisin määrätä. Lisäksi sen työjärjestyksen 128 artiklassa määrätään, että parlamentin puhemies voi nostaa parlamentin puolesta kanteen unionin tuomioistuimessa myös ilman täysistunnon äänestystä, jos kanteen nostaminen on asiasta vastaavan valiokunnan suosituksen mukaista.¹¹⁶

358. Näissä toimielimissä sovellettavat äänestysäännöt eivät kuitenkaan ole suoraan rinnastettavissa toisiinsa, sillä niiden taustalla on jyrkästi erilainen organisaation logiikka.

359. Lisäksi väite, joka perustuu epäyhtäläisten enemmistöääntöjen soveltamiseen, on mielestäni paradoksaalinen, sillä määräenemmistöääntöjen soveltaminen neuvoston päätökseen johtaa päinvastoin kunkin kyseessä olevan kolmen toimielimen osalta perustamissopimuksissa määrätyn tavanomaisen säännön – tai pääsäännön – yhtäläiseen soveltamiseen.

360. On totta, että toimielinten välisen tasapainon periaatteella on toinen ulottuvuus, joka edellyttää, että aina jos toimielinten välistä toimivallanjaon periaatetta loukataan, siitä on mahdollista määrätä seuraamus. Tältä kannalta arvioituna sen, että neuvoston on tehtävä päätöksensä asian saattamisesta unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi määräenemmistöllä, voitaisiin katsoa estävän sitä turvautumasta oikeussuojakeinoon, jota voidaan käyttää varmalla ja tehokkaalla tavalla. Viime kädessä neuvoston kanneoikeuden tehokas vaikutus edellyttää, että sillä on mahdollisuus tehdä päätöksensä ilman erityistä enemmistövaatimusta.

361. Näiden perustelujen vuoksi pohdin, olisiko mahdollista – kun on selvää, että turvautumista SEUT 240 artiklan 3 kohtaan on pidettävä sattumanvaraisena – havaita SEU 16 artiklan 1 kohdassa rajoitus SEU 16 artiklan 3 kohdassa vahvistetun säännön ulottuvuudelle ja katsoa, että tätä sääntöä sovelletaan ainoastaan neuvoston päätöksiin, jotka kuuluvat SEU 16 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, toisin sanoen silloin kun neuvosto toimii lainsäätäjänä tai budjettivallan käyttäjänä taikka määrittää tai yhteensovittaa politiikkoja. Kun perustamissopimuksissa ei ole määräyksiä kanteen nostamisesta tehtävään päätökseen sovellettavasta äänestysmenettelystä, tämä kysymys kuuluisi niihin, joiden osalta neuvostolla on oikeus tehdä ratkaisunsa sisäisen organisointivaltansa nojalla.

362. Näitä perusteluja vastaan voidaan kuitenkin esittää kolme vastaväitettä, jotka nähdäkseni estävät niiden hyväksymisen.

114 — SEU 13 artiklan 2 kohta.

115 — Asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998 (Kok., s. I-5449, 48 kohta) ja asia C-1/00, komissio v. Ranska, tuomio 13.12.2001 (Kok., s. I-9989, 80 kohta).

116 — Tämän työjärjestyksen 128 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä määrätään, että parlamentin puhemies ”voi” pyytää seuraavan istuntojakson alussa täysistuntoa päättämään kanteen voimassa pitämisestä.

363. Ensimmäinen vastaväite perustuu neuvoston omiin huomautuksiin, joissa korostetaan, että ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa asian saattamisesta unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi tehtävää päätöstä koskeva äänestys sääntö ei vastannut kyseistä alaa koskevassa erityisessä oikeudellisessa perustassa tarkoitettua äänestys sääntöä vaan siihen oli sovellettava EY 205 artiklan 1 kohdan pääsääntöä. Koska on selvää, että SEU 16 artiklan 3 kohdan säännöllä on korvattu pääsääntönä EY 205 artiklan 1 kohdan sääntö, mielestäni ei olisi johdonmukaista todeta, ettei sitä voida soveltaa päätöksiin, jotka kuuluvat kiistatta aikaisemman säännön soveltamisalaan.

364. Toinen vastaväite perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

365. Mielestäni siinä on nähtävissä pyrkimys antaa pääsääntönä pidettävälle enemmistösäännölle mahdollisimman laaja soveltamisala, sitä mitenkään rajoittamatta. Asiassa Saksa vastaan neuvosto 9.11.1995 annetussa tuomiossa¹¹⁷ katsottiin, että perustamissopimuksen artikla, jossa määrättiin pääsääntönä pidettävästä enemmistösäännöstä neuvostossa, ”olisi tarpeeton, jos erityisen äänestystä koskevan säännön puuttuminen jostakin perustamissopimuksen määräyksestä estäisi tätä määräystä olemasta neuvoston toimenpiteen oikeudellisenä perustana”.¹¹⁸ Se, että tämä artikla ei ole tarpeeton, johtuu siitä, että sitä sovelletaan sikäli kuin siinä vahvistetusta säännöstä ei poiketa nimenomaisella määräyksellä, jossa täsmennetään oikeudellisen perustan osalta sovellettava enemmistösääntö. Vaikka tämä oikeuskäytäntö on Lissabonin sopimuksen voimaantuloa edeltävältä ajalta, kyseisellä sopimuksella ei kuitenkaan ole muutettu SEU 16 artiklan 3 kohdan luonnetta yleisesti sovellettavana pääsääntönä, jota on siis vaikea tulkita suppeasti nimenomaisen vastakkaisen määräyksen puuttuessa.

366. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä löytyy myös kiinnostavia täsmennyksiä kanteen nostamista koskevan päätöksen luonteesta. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeneessa asiassa katsottiin, että komission perustamissopimusten noudattamisen valvojana tekemää päätöstä kanteen nostamisesta ei ”voida pitää hallinto- tai hallinnointitoimena”.¹¹⁹ Tässä ratkaisussa, joka voidaan ulottaa koskemaan kumoamiskannetta, hylätään väite, jonka mukaan tämänkaltaisen päätös jäisi perustamissopimuksessa määrättyjen äänestysmenettelyjen ulkopuolelle ja kuuluisi neuvoston sisäiseen organisointivaltaan.

367. Kolmas vastaväite, joka on kaikkein perustavanlaatuisin, perustuu neuvoston päätöksentekomenettelyä koskevien sääntöjen ja jäsenvaltioille annettujen äänten painotetun järjestelmän merkitykseen. Tämä erittäin arkaluonteinen asia on ollut jatkuvasti esillä hallitustenvälisissä konferensseissa, ja perustamissopimusten laatijat ovat aina huolehtineet erityisen tarkasti siitä, että perustamissopimusten peräkkäisissä tarkistuksissa määritetään nimenomaisesti ja täsmällisesti äänestysmenettelyt kunkin neuvoston toiminnan perusteena olevan oikeudellisen perustan osalta, rajoittumatta SEU 16 artiklan 1 kohdassa määriteltyyn tehtäväkenttään.

368. Kaiken kaikkiaan katson, että on olemassa perusteltu syytä olla hyväksymättä kantaa, jonka mukaan neuvoston päätökseen nostaa kumoamis- tai laiminlyöntikanne unionin tuomioistuimessa ei sovellettaisi määräenemmistösääntöä, jonka perustamissopimusten laatijat ovat vahvistaneet pääsäännöksi.

369. Asiassa on vielä ratkaistava, merkitseekö neuvoston päätöksen lainvastaisuus kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista ja voiko komissio vedota tähän lainvastaisuuteen.

370. Ensin mainittuun kysymykseen on ilman epäröintiä vastattava myöntävästi.

117 — Asia C-426/93 (Kok., s. I-3723).

118 — Tuomion 18 kohta.

119 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomion 37 kohta.

371. Äänestysmenettelyä koskevat säännöt ovat olennaisia sääntöjä, joiden noudattamiselle unionin tuomioistuin antaa erityisen merkityksen, kuten oikeudellista perustaa koskeva oikeuskäytäntö osoittaa. Tässä oikeuskäytännössä on katsottu, että sitä seikkaa, että oikeudellisena perustana käytetään väärää perustamissopimuksen artiklaa, minkä seurauksena neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti eikä määräenemmistöllä, ei lähtökohtaisesti voida pitää pelkästään muotovirheenä, koska äänestystavan muutos voi vaikuttaa annettavan toimen sisältöön.¹²⁰ Se, että näin keskeiset säännöt jätettäisiin seuraamuksitta, ei olisi mielestäni oikeusunionin vaatimusten mukaista.

372. Toisin kuin Saksan liittotasavalta väittää, neuvoston päätöksen lainvastaisuuteen ei voida vedota nostamalla kumoamiskanne, sillä oikeuskäytännön mukaan päätöstä kanteen nostamisesta tuomioistuimessa ei lähtökohtaisesti voida pitää kannekelpoisena päätöksenä.¹²¹ Ainoastaan neuvoston nostamaa kannetta vastaan esitetyssä oikeudenkäyntiväitteessä voidaan siten vedota määräenemmistösäännön rikkomiseen.

373. Myös toiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi.

374. Kuten edellä on todettu, äänestysäännöt ovat olennaisia sääntöjä, joihin liittyvät seuraamukset eivät kiinnosta yksinomaan jäsenvaltioita, vaan niillä myötävaikutetaan laillisuuden noudattamiseen oikeusunionissa. Lisäksi oikeuskäytännössä kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevia perusteita on yleensä pidetty ehdottomina, mistä seuraa, että unionin tuomioistuimet voivat tutkia ne viran puolesta. Unionin tuomioistuin on useassa tuomiossa tutkinut toimielimen äänestysääntöjen rikkomista koskevan, vastaajan esittämän perusteen perusteltavuuden ja siten välillisesti ottanut sen tutkittavaksi.¹²²

375. Lopuksi on katsottava, että riidanalainen päätös on tehty SEU 16 artiklan 3 kohdassa vahvistetun määräenemmistösäännön vastaisesti ja että tämä lainvastaisuus, johon komissiolla on oikeus vedota, merkitsee sitä, että neuvoston kanne on jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta.

376. Näin ollen muut komission esittämät oikeudenkäyntiväitteet voidaan jättää tutkimatta.

VI Oikeudenkäyntikulut

377. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut, minkä mukaisesti mielestäni on hyväksyttävä vaatimus siitä, että neuvosto veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut asioissa C-63/12 ja C-66/12, ja vaatimus siitä, että komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut asiassa C-196/12.

378. Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan nojalla parlamentti ja väliintulijoina olevat jäsenvaltiot vastaavat kussakin asiassa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

120 — Asia C-211/01, komissio v. neuvosto, tuomio 11.9.2003 (Kok., s. I-8913, 52 kohta).

121 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomion 47 kohta; asia C-131/03 P, Reynolds Tobacco ym. v. komissio, tuomio 12.9.2006 (Kok., s. I-7795, 56 kohta) ja yhdistetyt asiat T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 ja T-272/01, Philip Morris International ym. v. komissio, tuomio 15.1.2003 (Kok., s. II-1, 79 kohta).

122 — Ks. mm. asia C-251/09, komissio v. Kypros, tuomio 17.2.2011 (Kok., s. I-13*, 13–17 kohta).

VII Ratkaisuehdotus

379. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asiat seuraavasti:

1) Kanne asiassa C-63/12:

- kumoaa komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden sekä näihin palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvien korjauskertoimien mukauttamisesta 1 päivästä heinäkuuta 2011 19.12.2011 tehdyn neuvoston päätöksen 2011/866/EU
- velvoittaa Euroopan unionin neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja
- määrää, että Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan parlamentti vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

2) Kanne asiassa C-66/12:

- hylkää kanteen tutkimatta sen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä
- velvoittaa Euroopan unionin neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja
- määrää, että Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Irlanti, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Latvian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan parlamentti vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

3) Kanne asiassa C-196/12:

- jättää kanteen tutkimatta
- velvoittaa Euroopan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja
- määrää, että Espanjan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan parlamentti vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.