



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

19 päivänä marraskuuta 2013*

Kumoamiskanne — Päätös 2011/866/EU — Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden vuosittainen mukauttaminen — Virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt — Henkilöstösääntöjen 65 artikla — Mukauttamismenetelmä — Henkilöstösääntöjen liitteessä XI oleva 3 artikla — Poikkeuslauseke — Henkilöstösääntöjen liitteessä XI oleva 10 artikla — Taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakava ja äkillinen heikkeneminen — Korjauskertoimien mukauttaminen — Henkilöstösääntöjen 64 artikla — Neuvoston päätös — Kieltäytyminen hyväksymästä komission ehdotusta

Asiassa C-63/12,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 3.2.2012,

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Currall, D. Martin ja J.-P. Keppenne, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

jota tukee

Euroopan parlamentti, asiamiehinään A. Neergaard ja S. Seyr,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Bauer ja J. Herrmann,

vastaajana,

jota tukevat

Tšekin tasavalta, asiamiehinään M. Smolek, D. Hadroušek ja J. Vlácil,

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinään V. Pasternak Jørgensen ja C. Thorning,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään T. Henze ja N. Graf Vitzthum,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään N. Díaz Abad ja S. Centeno Huerta,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään C. Wissels ja M. Bulterman, ja

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään E. Jenkinson ja J. Beeko, avustajanaan barrister R. Palmer,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (esittelevä tuomari), E. Juhász, M. Safjan, C.G. Fernlund ja J. L. da Cruz Vilaça sekä tuomarit A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader ja C. Vajda,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Tourrès,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.7.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.9.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan 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 (EUVL L 341, s. 54; jäljempänä riidanalainen päätös) sillä perusteella, että kyseinen päätös on ristiriidassa etenkin Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta sekä yhteisöjen virkamiehiin tilapäisesti sovellettavien erityisten toimenpiteiden laatimisesta 29.2.1968 annetulla neuvoston asetuksella (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68 (EYVL L 56, s. 1) vahvistettujen Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen, sellaisena kuin ne ovat muutettuina 24.11.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) N:o 1080/2010 (EUVL L 311, s. 1), sellaisena kuin se on 5.6.2012 julkaistun oikaisun johdosta (EUVL L 144, s. 48; jäljempänä henkilöstösäännöt), 65 artiklan sekä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 1, 3 ja 10 artiklan kanssa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 2 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 [SEU] 16 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisella määränemmistöllä.”

3 Henkilöstösääntöjen 65 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Neuvosto suorittaa vuosittain unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen taso[tarkistuksen]. Tarkistus suoritetaan syyskuussa komission esittämän yhteisen kertomuksen perusteella, joka perustuu Euroopan unionin tilastotoimiston 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 palvelukseenottamisen 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 [SEU] 16 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisella määräenemmistöllä.”

4 Henkilöstösääntöjen 82 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos neuvosto päättää henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdan mukaisesti palkkojen mukauttamisesta, sama mukautus koskee eläkkeitä.

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

6 Kyseiseen liitteeseen XI, jonka otsikko on ”Henkilöstösääntöjen 64 ja 65 artiklan soveltamista koskevat säännöt”, sisältyy useita lukuja, joista 1–3 artiklasta muodostuvan 1 luvun otsikkona on ”Palkkojen vuositarkastus (Henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohta)” ja 4 luvun otsikkona on ”Korjauskertoimien vahvistaminen ja soveltamisen lopettaminen (Henkilöstösääntöjen 64 artikla)”.

7 Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 1 artiklassa, joka kuuluu kyseisen liitteen 1 luvun 1 jaksoon, säädetään, että henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tarkistusta varten Eurostat laatii vuosittain ennen lokakuun loppua kertomuksen elinkustannusten kehityksestä Brysselissä (Belgia) (Brysselin kansainvälinen indeksi), elinkustannusten kehityksestä Brysselin ulkopuolella (hintaparieteetit ja implisiittiset indeksit) ja kahdeksan jäsenvaltion keskushallintojen palveluksessa olevien kansallisten virkamiesten palkkojen ostovoiman kehityksestä (erityisindikaattorit). Mainituissa 1 artiklassa on myös täsmennyksiä siitä menetelmästä, jota Eurostatin on noudatettava yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa laskeakseen näitä kehityksiä.

8 Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa – joka muodostaa kyseisen liitteen 1 luvun 2 jakson, jonka otsikko on ”Palkkojen ja eläkkeiden vuosittaista mukauttamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt” – 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.

3. Näin vahvistetun mukautuksen arvo sisällytetään henkilöstösääntöjen 66 artiklassa – – olev[aa]n peruspalkkatauluk[koo]n seuraavaa menettelyä noudattaen:

--

5. Korjauskerrointa ei sovelleta Belgiaan eikä Luxemburgiin. Korjauskertoimet, joita sovelletaan:

- a) muissa jäsenvaltioissa tai eräissä muissa asemapaikoissa toimessa oleville Euroopan unionin virkamiehille maksettaviin palkkoihin,
- b) – – eläkkeisiin, jotka maksetaan muihin jäsenvaltioihin ennen 1 päivää toukokuuta 2004 kertynei[tä] eläkkeeseen oikeuttavia palvelusvuosia vastaavan osan perusteella,

vahvistetaan tämän liitteen 1 artiklassa tarkoitettujen hintaparieteettien ja henkilöstösääntöjen 63 artiklassa kyseisten maiden osalta säädettyjen valuuttakurssien välisten suhteiden perusteella.

Korkean inflaation maissa sijaitsevilla asemapaikoissa sovelletaan kuitenkin tämän liitteen 8 artiklassa säädettyjä korjauskertoimien taannehtivaa vaikutusta koskevia menettelyjä.

– –”

- 9 Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 8 artiklassa vahvistetaan korjauskertoimen vuosittaisten ja väliaikaisten mukautusten voimaantulopäivät sellaisten asemapaikkojen osalta, joissa elinkustannusten kasvu on nopeaa.
- 10 Kyseisen liitteen 5 luvun otsikko on ”Poikkeuslauseke”. Siinä on ainoastaan 10 artikla, jossa 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.”

- 11 Mainitun liitteen 15 artiklan 1 kohdan mukaan liitteen säännöksiä sovelletaan ajanjaksolla 1.7.2004–31.12.2012.

Asian tausta ja riidanalainen päätös

- 12 Neuvosto totesi vuoden 2010 joulukuussa, 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”. Se pyysi komissiota esittämään henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan ja komission tältä osin toimittamien objektiivisten tietojen perusteella asianmukaisia ehdotuksia hyvissä ajoin, jotta Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tarkastella niitä ja hyväksyä ne vuoden 2011 loppuun mennessä (ks. neuvoston asiakirja nro 17946/10 ADD 1, 17.12.2010).
- 13 Komissio esitti 13.7.2011 neuvostolle kertomuksen poikkeuslausekkeesta (henkilöstösääntöjen liitteessä XI oleva 10 artikla) (KOM(2011) 440 lopullinen; jäljempänä 13.7.2011 annettu kertomus). Arvioidakseen tarvetta soveltaa vuoden 2011 osalta henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa vahvistettua poikkeuslauseketta (jäljempänä poikkeuslauseke) se otti huomioon viisitoista indikaattoria, joita olivat bruttokansantuotteen (BKT) kasvu, kotimainen kysyntä, varastot, nettovienti, yksityinen kulutus, julkinen kulutus, kokonaisinvestoinnit ja inflaatio unionissa, julkisen talouden rahoitusasema ja julkinen velka unionissa, kokonaistyöllisyysaste, työttömyysaste ja palkansaajakorvaukset unionissa, talouden ilmapiiriä kuvaava indikaattori ja työllisyysodotukset unionissa. Komissio nojautui tässä yhteydessä talous- ja raha-asioiden pääosaston 13.5.2011 julkaisemiin Euroopan taloutta koskeviin ennusteisiin.

- 14 Indikaattorit osoittivat 13.7.2011 annetun kertomuksen mukaan, että talouden elpyminen jatkui vähin erin unionissa. Kyseisessä kertomuksessa pääteltiin, ettei taloudellinen ja sosiaalinen tilanne ollut heikennyt vakavasti ja äkillisesti unionissa 1.7.2010, jolloin palkkojen viimeinen vuosittainen mukautus tuli voimaan, ja toukokuun 2011 puolenvälin, jolloin saatiin viimeiset tiedot, välisen viitekauden aikana ja ettei ollut tarkoituksenmukaista esittää ehdotusta henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan perusteella.
- 15 Neuvostossa käytiin tämän jälkeen keskusteluja 13.7.2011 annetun kertomuksen johdosta, ja neuvosto päätti niiden perusteella esittää komissiolle uuden pyynnön mainitun 10 artiklan täytäntöönpanemiseksi ja asianmukaisen palkkojen mukautusehdotuksen esittämiseksi hyvissä ajoin, jotta parlamentti ja neuvosto voivat tarkastella sitä ja hyväksyä sen vuoden 2011 loppuun mennessä (ks. neuvoston asiakirja nro 16281/11, 31.10.2011).
- 16 Komissio esitti 24.11.2011 vastauksena tähän pyyntöön tiedonannon lisätiedoista 13.7.2011 annettuun kertomukseen KOM(2011) 829 lopullinen (jäljempänä lisätiedot), joka perustui muun muassa komission talous- ja raha-asioiden pääosaston 10.11.2011 toimittamiin Euroopan taloutta koskeviin ennusteisiin. Näissä lisätiedoissa komissio totesi, että ennusteiden mukaan ”vuoden 2011 suuntauksat ovat taloudellisten ja sosiaalisten indikaattorien osalta heikkenemässä verrattuna kevään talousennusteeseen ja Euroopan talous on myllerryksessä”. Komissio katsoi kuitenkin, että useiden seikkojen perusteella unioniin ei kohdistunut sellaista henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa tarkoitettua poikkeuksellista tilannetta, jossa olisi perusteltua toteuttaa kyseisen liitteen 3 artiklassa säädettyyn ”normaaliin” menetelmään perustuvan ostovoiman menetyksen ylittäviä toimenpiteitä. Komissio ei siis katsonut voivansa ryhtyä soveltamaan poikkeuslauseketta rikkomatta mainittua 10 artiklaa.
- 17 Komissio esitti samana päivänä ehdotuksen 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), johon oli liitetty perustelut. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan mukaisen ”normaalin” menetelmän perusteella ehdotettu palkkojen mukautus oli 1,7 prosenttia.
- 18 Neuvosto päätti riidanalaisella päätöksellä ”olla hyväksymättä [asetusehdotusta]” muun muassa seuraavista syistä:
- ”(6) Neuvosto katsoo, ettei kummassakaan komission toimittamassa asiakirjassa – sen paremmin [13.7.2011 annetussa] kertomuksessa kuin lisätiedoissakaan – anneta tarkkaa ja kattavaa kuvaa unionin tämänhetkisestä taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta.
- (7) Lisäksi komissio on neuvoston mielestä tehnyt virheen rajoittaessaan liiaksi analyysinsä kattamaa ajanjaksoa. Tämä virhe esti komissiota arvioimasta tilannetta asianmukaisesti, mikä on näin ollen merkittävästi vääristänyt kummankin asiakirjan pohjalta tehtyjä päätelmiä, joiden mukaan unionin taloudellinen ja sosiaalinen tilanne ei ollut äkillisesti ja vakavasti heikentynyt.
- (8) Neuvosto ei yhdy näihin päätelmiin. Neuvosto on vakuuttunut siitä, että unionin tämänhetkinen finanssi- ja talouskriisi ja siitä seuranneet merkittävät julkisen talouden sopeuttamistoimet[, muun muassa kansallisten virkamiesten palkkojen mukautukset,] huomattavassa määrässä jäsenvaltioita ovat heikentäneet unionin taloudellista ja sosiaalista tilannetta vakavasti ja äkillisesti.

--

- (10) Taloudellisen tilanteen osalta on unionin kasvuennustetta vuodeksi 2012 merkittävästi alennettu +1,9 prosentista +0,6 prosenttiin. EU:n neljännesvuosikasvu on hidastunut [vuoden 2011] ensimmäisen neljänneksen +0,7 prosentista +0,2 prosenttiin toisella ja kolmannella neljänneksellä. BKT:n ei ennusteta lainkaan kasvavan vuoden 2011 viimeisellä neljänneksellä ja vuoden 2012 ensimmäisellä neljänneksellä.
- (11) Tämänhetkistä taloudellista ja sosiaalista tilannetta arvioitaessa olisi pitänyt painottaa enemmän rahoitusmarkkinoiden tilannetta, erityisesti luotonannon vääristymiä ja varallisuuden hintojen alentumista, jotka ovat taloudellisen kehityksen keskeisiä määrittäjiä.
- (12) Sosiaalisesti ajatellen työpaikkoja ei ole syntynyt riittävästi, jotta sillä olisi ollut merkittävä vähentävä vaikutus työttömyysasteeseen. EU:n työttömyysaste vuosina 2010 ja 2011 vaihteli ja saavutti 9,8 prosentin tason lokakuussa 2011, ja sen odotetaan pysyvän jatkuvasti korkeana.
- (13) Edellä esitetyn perusteella neuvosto katsoo, että taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavan ja äkillisen heikkenemisen olemassaoloa koskeva komission kanta ja sen kieltäytyminen antamasta henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan perustuvaa ehdotusta perustuu ilmeisen riittämättömiin ja virheellisiin perusteisiin.
- (14) Koska – – unionin tuomioistuin katsoi asiassa C-40/10, [komissio vastaan neuvosto, 24.11.2010 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-12043)] että henkilöstösääntöjen liitteen XI soveltamisajanjakson osalta sen 10 artiklassa säädetty menettely on ainoa keino ottaa taloudellinen kriisi huomioon palkkojen mukauttamisessa, neuvosto on riippuvainen komission ehdotuksesta soveltaakseen tuota artiklaa kriisiaikoina.
- (15) Neuvosto on vakuuttunut siitä, että kun otetaan huomioon henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan sanamuoto ja [SEU] 13 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitet[un] toimielinten velvoite tehdä vilpittömä yhteistyötä, komissiolla oli velvollisuus tehdä neuvostolle asianmukainen ehdotus. Komission esittämät päätelmät ja sen laiminlyönti tehdä tuollainen ehdotus merkitsevät sen vuoksi tuon velvoitteen loukkaamista.
- (16) Koska neuvosto voi toimia ainoastaan komission ehdotuksen pohjalta, komission laiminlyönti tehdä oikeat päätelmät käsillä olevasta aineistosta ja tehdä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan mukainen ehdotus on estänyt neuvostoa vastaamaan asianmukaisesti taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavaan ja äkilliseen heikkenemiseen hyväksymällä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan mukaisen säädöksen.”

Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

- 19 Komissio vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen ja velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 20 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin
- jättää kanteen tutkimatta
 - toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 21 Parlamentti hyväksyttiin unionin tuomioistuimen presidentin 29.3.2012 antamalla määräyksellä väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

- 22 Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin unionin tuomioistuimen presidentin 6.7.2012 antamalla määräyksellä väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

- 23 Neuvosto väittää, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, että riidanalainen päätös ei ole toimi, jolla on itsenäisiä oikeusvaikutuksia, joten se ei ole SEUT 263 artiklan nojalla kannekelpoinen toimi.
- 24 Kun neuvosto teki kyseisen päätöksen, se ei muuttanut asetusehdotusta eikä hylännyt sitä lopullisesti vaan se vain esitti avoimuuden vuoksi ne syyt, joiden johdosta se ei voinut hyväksyä sitä. Riidanalaisella päätöksellä ei ole mitään vaikutusta asetusehdotuksen oikeudelliseen olemassaoloon.
- 25 Komissio väittää sitä vastoin, että neuvosto on tosiasiallisesti tehnyt SEUT 288 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettua ”päätöksen”, joka on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä L sarjassa. Neuvoston tarkoituksena on ollut vaikuttaa asetusehdotukseen, koska se on nimenomaisesti viitannut kyseiseen ehdotukseen riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kolmannessa viittauskappaleessa ja viidennessä perustelukappaleessa.
- 26 Komission mukaan kyseisellä päätöksellä on itsenäisiä oikeusvaikutuksia. Se seurauksena näet ei ole voitu toteuttaa henkilöstösääntöjen 64 ja 65 artiklassa säädettyä vuosittaista mukautusta, ja sen perusteluista ilmenee selkeästi, että neuvoston omaksuma kanta on lopullinen, joten kieltäytyminen hyväksymästä asetusehdotusta merkitsee kyseisen ehdotuksen hylkäämistä.
- 27 Lisäksi se, että toimi kieltäytyy tekemästä päätöstä, merkitsee toimea, josta voidaan nostaa SEUT 263 artiklassa tarkoitettu kumoamiskanne, koska toimesta, jonka toimi kieltäytyy toteuttamasta, olisi voitu nostaa kanne kyseisen määräyksen nojalla. Toimi, jonka neuvosto on kieltäytynyt toteuttamasta, eli asetus on komission mukaan sellaisenaan kannekelpoinen toimi.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 28 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia ovat luonteestaan tai muodostaan riippumatta kaikki ne toimielinten toimet, joilla on tarkoitus olla sitovia oikeusvaikutuksia (ks. mm. asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971, Kok., s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, 42 kohta, ns. AETR-tapaus; asia C-521/06 P, Athinaiki Techniki v. komissio, tuomio 17.7.2008, Kok., s. I-5829, 29 kohta; asia C-322/09 P, NDSHT v. komissio, tuomio 18.11.2010, Kok., s. I-11911, 45 kohta ja asia C-314/11 P, komissio v. Planet, tuomio 19.12.2012, 94 kohta).
- 29 Käsiteltävässä asiassa on kyse erityismenettelystä, jossa toimielimet ovat velvollisia tekemään joka vuosi päätöksen palkkojen mukauttamisesta joko suorittamalla ”matemaattisen” mukautuksen henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädetyn menetelmän mukaan tai hylkäämällä kyseisen matemaattisen laskutoimituksen kyseisessä liitteessä olevan 10 artiklan perusteella.
- 30 Tältä osin on otettava huomioon se, että komissio on henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan 1 kohdassa säädetyn palkkojen ja eläkkeiden vuosittaista mukauttamista koskevan ”normaalin” menetelmän yhteydessä esittänyt asetusehdotuksen, josta neuvoston olisi pitänyt tehdä päätöksensä vuoden 2011 loppuun mennessä.

- 31 Neuvosto on kuitenkin kiinnittänyt riidanalaisen päätöksen johdanto-osan perustelukappaleissa huomiota siihen, että unionin tämänhetkinen finanssi- ja talouskriisi on heikentänyt unionin taloudellista ja sosiaalista tilannetta vakavasti ja äkillisesti ja että komissiolla oli velvollisuus esittää asianmukainen ehdotus henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan nojalla.
- 32 Tästä seuraa, ettei neuvosto ole riidanalaisella päätöksellä lykännyt päätöstään henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan perusteella esitetystä asetusehdotuksesta. Se on sitä vastoin hylännyt kyseisen ehdotuksen ja päättänyt näin kyseisen 3 artiklan nojalla aloitetun menettelyn.
- 33 Edellä esitetystä ilmenee, että riidanalaisella päätöksellä pyritään saamaan aikaan sitovia oikeusvaikutuksia.
- 34 Tästä seuraa, että kyseisen päätöksen kumoamiseksi nostettu kanne voidaan ottaa tutkittavaksi.

Asiakysymys

- 35 Komissio esittää kanteensa tueksi kaksi kanneperustetta, jotka koskevat yhtäältä neuvoston kieltäytymistä mukauttamasta palkkoja ja eläkkeitä sekä toisaalta neuvoston kieltäytymistä mukauttamasta palkkoihin ja eläkkeisiin liittyviä korjauskertoimia eri asema- tai asuinpaikan mukaan.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee neuvoston kieltäytymistä mukauttamasta palkkoja ja eläkkeitä

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

- 36 Komissio väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan ensisijaisesti, että neuvosto on syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön ja rikkonut henkilöstösääntöjen 65 artiklaa sekä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaa 3 ja 10 artiklaa.
- 37 Neuvosto on todellisuudessa soveltanut komission mukaan kyseistä 10 artiklaa jäädyttämällä riidanalaisella päätöksellä unionin palkat, vaikka komissio ei ole esittänyt kyseiseen artiklaan perustuvaa ehdotusta. Tällaisen ehdotuksen puuttuessa mainitun 10 artiklan soveltamisedellytykset eivät kuitenkaan ole täyttyneet ja neuvoston olisi pitänyt hyväksyä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 3 artiklaan, jossa ei jätetä neuvostolle mitään harkintavaltaa, perustuva asetusehdotus. Pelkästään komissiolla on oikeus tarkastella kyseisessä liitteessä olevan 10 artiklan perusteita ja määrittää se, onko toimenpiteitä tarpeen ehdottaa, ja se, minkälaisia kyseiset toimenpiteet ovat.
- 38 Neuvosto on samanaikaisesti loukannut parlamentin valtuuksia katsoessaan yksin, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa vahvistetut edellytykset olivat täyttyneet, vaikka kyseisessä artiklassa viitataan SEUT 336 artiklaan ja näin ollen tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen.
- 39 Neuvosto olisi voinut päästä siihen, että poikkeuslauseketta sovelletaan, ainoastaan riittauttamalla unionin tuomioistuimessa ilmeisen arviointivirheen vuoksi komission päätös hylätä sen pyyntö kyseisen lausekkeen täytäntöönpanemisesta tai komission laiminlyönti esittää asianmukainen ehdotus kyseisen 10 artiklan perusteella ja vaatimalla mahdollisesti samanaikaisesti väliaikaisten toimenpiteiden toteuttamista kyseisen ajanjakson osalta siihen saakka, kunnes pääasiassa annetaan tuomio.
- 40 Komissio väittää toissijaisesti, että vaikka neuvosto olisi ollut toimivaltainen tekemään riidanalaisen päätöksen, se on tehnyt oikeudellisen virheen jättäessään noudattamatta henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan soveltamisedellytyksiä. Komission mielestä riidanalainen päätös on perusteltu ”puutteellisesti ja virheellisesti”, koska mainitut soveltamisedellytykset eivät olleet täyttyneet vuonna 2011.

- 41 Komissio muistuttaa, että sillä on oikeuskäytännön mukaan laaja harkintavalta aloilla, joilla on tarpeen arvioida monitahoista taloudellista ja/tai sosiaalista tilannetta, ja se huomauttaa ottaneensa huomioon viisitoista indikaattoria, jotka koskevat sekä taloudellista tilannetta että sosiaalista tilannetta ja joita jäsenvaltiot eivät ole arvostelleet keskusteltaessa 13.7.2011 annetusta kertomuksesta ja lisätiedoista. Neuvoston riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 7, 8 ja 10–12 perustelukappaleessa esittämällä perusteluilla ei voida kyseenalaistaa komission kyseisessä kertomuksessa ja lisätiedoissa tekemää päätelmää.
- 42 Parlamentti yhtyy komission väitteisiin ja toteaa vielä, että jos neuvosto olisi taloudelliseen kriisiin liittyvistä poliittisista syistä halunnut muuttaa henkilöstösäännöissä vahvistettua palkkojen ja eläkkeiden mukauttamismenetelmää, sen olisi pitänyt noudattaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä, jossa poliittisen valinnan tekevät kaksi tahoa, jotka yhdessä käyttävät lainsäädäntövaltaa, eli parlamentti ja neuvosto.
- 43 Neuvoston mukaan riidanalainen päätös ei perustu henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan. Koska komissio ei ole tehnyt kyseiseen säännökseen perustuvaa ehdotusta, neuvosto ei ole voinut soveltaa kyseistä artiklaa eikä se ole myöskään tehnyt näin.
- 44 Neuvoston mukaan taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen arvioiminen unionissa ja kyseisen tilanteen kyseisessä 10 artiklassa tarkoitettu mahdollisen vakavan ja äkillisen heikkenemisen toteaminen eivät kuulu yksinomaan komissiolle vaan neuvostolla ja parlamentilla on tältä osin omaa harkintavaltaa. Mainitun 10 artiklan ja SEU 13 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä määrätyn vilpittömän yhteistyön veloitteen nojalla komission pitäisi toimittaa objektiivisia tietoja parlamentille ja neuvostolle, jotta nämä voisivat suorittaa oman arviointinsa tilanteesta.
- 45 Jos neuvosto tekee mainittua harkintavaltaa käyttäessään komissiosta poiketen sen päätelmän, että poikkeuslausekkeen soveltamisedellytykset ovat täyttyneet, sen ainoana mahdollisuutena olisi jättää hyväksymättä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädettyyn ”normaaliin” menetelmään perustuva komission ehdotus ja nostaa samaan aikaan kante unionin tuomioistuimessa sen toteamiseksi, ettei komission päätelmä ole perusteltu. Vaikka poikkeuslausekkeen soveltamisen edellytysten arviointi kuuluisi yksinomaan komission toimivaltaan, se ei missään tapauksessa voisi neuvoston mukaan vedota tällaiseen erioikeuteen siten, ettei kyseistä erioikeutta voitaisi saattaa tuomioistuinvalvonnan piiriin. Neuvoston on toimittava mainitulla tavalla, kun se katsoo, että komission arviointiin liittyy ilmeinen arviointivirhe.
- 46 Tästä on neuvoston mukaan kyse nyt käsiteltävässä tapauksessa. Riidanalaisella päätöksellä on yksinomaan se vaikutus, että neuvoston oikeudellinen kanta säilyy odotettaessa unionin tuomioistuimen tuomiota, jolla otetaan kantaa siihen, olivatko poikkeuslausekkeen soveltamisedellytykset täyttyneet nyt käsiteltävässä asiassa siten, että komissio oli velvollinen esittämään ehdotuksen tältä pohjalta. Unionin tuomioistuimessa esitettävä pyyntö väliaikaisten toimenpiteiden toteuttamisesta kyseistä ajanjaksoa varten siihen saakka, kunnes pääasiassa annetaan tuomio, ei ole tässä tilanteessa asianmukainen.
- 47 Neuvoston mukaan myöskään kyseisen päätöksen perustelut eivät ole puutteelliset, koska 16:lla mainitun päätöksen perustelukappaleella voidaan tukea neuvoston kantaa, eivätkä ilmeisen virheelliset.
- 48 Neuvosto katsoo tässä yhteydessä, että sillä on omaa harkintavaltaa taloudellista ja sosiaalista tilannetta arvioitaessa ja että kyseisen harkintavallan käytön tutkintaa tuomioistuimessa on koskettava samat rajoitukset kuin komission harkintavallan käytön tutkintaa. Komission olisi siis pitänyt osoittaa, että neuvosto on tehnyt ilmeisen arviointivirheen.
- 49 Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa tarkoitettua käsitteestä ”taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakava ja äkillinen heikkeneminen” neuvosto on lisäksi lähtökohtaisesti samaa mieltä kuin komissio, jonka mukaan ilmaisulla ”heikkeneminen” kuvataan taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen kärjistymistä, ”vakavuutta” on arvioitava todettujen taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten

laajuuden lisäksi myös niiden keston kannalta ja ”äkillisyyttä” on arvioitava mainittujen vaikutusten nopeuden ja ennakoitavuuden kannalta. Komissio on kuitenkin neuvoston mukaan soveltanut näitä perusteita ilmeisen virheellisesti ja sen arvioinnissa on useita aukkoja, koska metodiikkaan liittyvät virheet ja arviointivirheet ovat vääristäneet sen arvioinnin tulosta.

- 50 Tšekin tasavallan mielestä neuvostolla ei ole ollut menettelyllisesti mitään muuta mahdollisuutta toimia, jotta komission henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklaan perustuvan toimivallan käyttöä koskeva laillisuusvalvonta olisi ollut tehokasta. Kyseisen menettelyn sääntöjenmukaisuus edellyttää kuitenkin sitä, että neuvosto on asianmukaisesti arvioinut kyseisen artiklan soveltamisedellytysten noudattamista, mikä on keskeinen kysymys.
- 51 Tanskan kuningaskunta vetoaa taloudellista tilannetta Tanskassa koskeviin seikkoihin ja muun muassa siihen, että tanskalaisten virkamiesten reaali-palkkojen kehitys on kääntynyt huomattavasti ja äkillisesti laskuun vuoden 2011 aikana, kuvatakseen sitä, että kyseessä olevan ajanjakson aikana taloudellinen ja sosiaalinen tilanne unionissa on todellakin heikentynyt vakavasti ja äkillisesti.
- 52 Saksan liittotasavalta katsoo, että komission tekemät päätelmät 13.7.2011 annetussa kertomuksessa ja lisätiedoissa ovat virheellisiä. Se mainitsee useita sellaisia seikkoja, jotka sen mukaan osoittavat, että taloudellinen ja sosiaalinen tilanne on äkillisesti heikentynyt vuoden 2011 aikana, ja joita ovat muun muassa se, että kolme jäsenvaltiota on joutunut turvautumaan taloudelliseen tukeen, ja se, että BKT on pienentynyt ja vienti unionissa on vähentynyt vuoden 2011 neljännen vuosineljänneksen aikana. Kyseinen jäsenvaltio on lisäksi sitä mieltä, että komission 13.7.2011 antamassaan kertomuksessa esittämät selitykset kahdeksan viitejäsenvaltion virkamiesten ostovoiman kehittymisen ja unionin virkamiesten ostovoiman kehittymisen ”rinnastettavuuden periaatteesta” ovat tehottomia henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan soveltamisedellytyksiä tutkittaessa, koska henkilöstösääntöjen mukainen palkkojen ja eläkkeiden vuosittaista mukauttamista koskeva ”normaali” menetelmä ei kuvaa kaikkia niitä seikkoja, jotka vaikuttavat kansallisten virkamiesten palkkojen ostovoimaan.
- 53 Myös Espanjan kuningaskunta on sitä mieltä, että kun komissio esitti asetusehdotuksena, oli olemassa riittävästi tietoja, jotka osoittivat sellaisen vakavan ja poikkeuksellisen kriisin olemassaolon, jonka johdosta mainittua 10 artiklaa oli välttämätöntä soveltaa, kuten muun muassa komission 10.11.2011 julkaisemista vuoden 2011 syksyä koskevista talousennusteista ja Espanjassa vuosien 2010 ja 2011 aikana toteutetuista julkisen sektorin työntekijöitä koskevista toimenpiteistä ilmenee.
- 54 Alankomaiden kuningaskunta väittää, että vaikka komissio toimittaa objektiiviset tiedot taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta, sillä ei ole yksinomaista toimivaltaa arvioida kyseistä tilannetta. Neuvostolla on poikkeuslausekkeen yhteydessä harkintavaltaa arvioida taloudellista ja sosiaalista tilannetta unionissa. Alankomaiden kuningaskunta toteaa vielä, että komission puheenjohtaja Manuel Barroso vetosi vuoden 2011 marraskuussa vuotta 2012 koskevaa vuotuista kasvuselvitystä esittäessään sellaiseen tämänhetkiseen kriisiin, josta selviytyminen edellyttää kiireellisiä toimenpiteitä. Myöskään henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan terminologiassa ei viitata siihen, että pelkästään ulkoisten tapahtumien aiheuttama taloudellinen ja sosiaalinen heikkeneminen oikeuttaisi soveltamaan poikkeuslausekettä.
- 55 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan neuvosto voi komission toimittamien objektiivisten tietojen valossa todeta, että taloudellinen ja sosiaalinen tilanne on heikentynyt vakavasti ja äkillisesti, ja päättää tässä tapauksessa olla hyväksymättä komission henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan mukaisesti esittämää ehdotusta. Komissio on käsiteltävässä asiassa lisäksi perustanut arviointinsa siitä, voidaanko kyseisessä liitteessä olevaa 10 artiklaa soveltaa, virheelliseen lähtökohtaan siitä, että mainitussa 3 artiklassa ilmaistu ”rinnastettavuuden periaate” pysyy voimassa. Kyseisen 10 artiklan sanamuodon ja tarkoituksen perusteella ei kuitenkaan voida katsoa, että ainoa merkityksellinen tapa

todeta taloudellinen tai sosiaalinen heikkeneminen olisi tarkastaa, onko sattunut sellainen tapahtuma, joka on muuttanut kansallisten virkamiesten ostovoimaa tavalla, jota ei ole voitu tai jota ei voida ottaa huomioon henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädetyllä menetelmällä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 56 Komission esittämä ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan neuvosto on syllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön ja henkilöstösääntöjen 65 artiklaa sekä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaa 3 ja 10 artiklaa on rikottu, koskee lähinnä unionin toimielinten tehtävien jakoa palkkojen ja eläkkeiden vuosittaisen mukauttamisen yhteydessä.
- 57 Ensinnäkin on huomautettava henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevista 65 artiklan soveltamista koskevista säännöistä, että kyseisen liitteen 3 artiklassa, jossa määritellään palkkojen ja eläkkeiden vuosittaista mukauttamista koskeva ”normaali” menettely, säädetään sekä mukauttamista koskevasta matemaattisesta laskutoimituksesta että kyseisen mukautuksen voimaantulopäivästä eikä siinä jätetä siis komissiolle eikä neuvostolle mitään harkintavaltaa ehdotuksen ja toteutettavan toimen sisällön osalta.
- 58 Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan sisältyvällä poikkeuslausekkeella toimielimille myönnetään laaja harkintavaltatoteutettavien toimenpiteiden sisällön osalta, ja siinä säädetään, että parlamentti ja neuvosto tekevät yhdessä päätöksen SEUT 336 artiklassa määrätyn menettelyn eli SEUT 294 artiklassa tarkoitetun tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti.
- 59 Tästä on vielä todettava, että niin kauan kuin henkilöstösääntöjen liitettä XI sovelletaan, kyseisen liitteen 10 artiklassa säädetty menettely on ainoa mahdollisuus taluskriisin huomioon ottamiseen palkkojen mukauttamisessa ja kyseisessä liitteessä olevan 3 artiklan 2 kohdassa vahvistettujen perusteiden soveltamatta jättämiseen (em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 24.11.2010, 77 kohta).
- 60 Tästä seuraa, että toimielimet ovat velvollisia tekemään joka vuosi päätöksen palkkojen mukauttamisesta joko suorittamalla ”matemaattisen” mukautuksen mainitussa 3 artiklassa säädetyssä menetelmän mukaan tai poikkeamalla kyseisestä matemaattisesta laskutoimituksesta henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan perusteella.
- 61 Koska kummankin menettelyn välillä on olemassa perustavanlaatuisia eroja niiden kulun osalta ja erityisesti siltä osin kuin on kyse tehtävän päätöksen sisällön määrittämisestä ja menettelyyn osallistuvista toimielimistä, neuvosto ei voi muuttaa komission henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan perusteella tekemällä ehdotuksella käynnistettyä menettelyä kyseisen ehdotuksen perusteella saman liitteen 10 artiklaan perustuvaksi menettelyksi (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 24.11.2010, 83 kohta). Kun otetaan huomioon se, että kyseisen 3 artiklan perusteella esitettyä ehdotusta ei anneta parlamentille toisin kuin on tilanne henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan perustuvan ehdotuksen osalta, tällainen muuttaminen ei olisi mahdollista edes siinä tapauksessa, että parlamentti ja neuvosto olisivat yhtä mieltä tällaisesta menettelytavasta.
- 62 Se, että parlamentti ja neuvosto eivät voi muuttaa sitä oikeusperustaa, jonka nojalla komissio on esittänyt ehdotuksen, merkitsee olennaista eroa yhtäältä henkilöstösääntöjen liitteessä XI säädettyjen palkkojen ja eläkkeiden vuosittaista mukauttamista koskevien menettelyjen ja toisaalta niiden EU-sopimuksen sääntöjen välillä, joilla säännellään unionin toimielinten lainsäädäntötoimintaa. Näiden jälkimmäisten sääntöjen mukaan näet parlamentilla ja neuvostolla on etenkin SEUT 294 artiklan 7 kohdan a alakohdan ja 13 kohdan nojalla yhdessä toimien mahdollisuus muuttaa lainsäätämismenettelyn kuluessa komission hyväksymää oikeusperustaa.

- 63 Näissä olosuhteissa toimielinten tehtävien jakoa käynnistettäessä menettelyä, jonka mukaisesti palkkojen ja eläkkeiden vuosittainen mukautus suoritetaan, on arvioitava niiden erityispiirteiden nojalla, jotka liittyvät henkilöstösääntöjen liitteessä XI säädettyihin menettelyihin.
- 64 Toiseksi on korostettava, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa tarkoitettu käsite ”unionissa todet[tu] – – taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakava ja äkillinen heikkeneminen” on objektiivinen käsite.
- 65 Vaikka mainitussa 10 artiklassa on useita menettelyn vaiheita ja siinä säädetään nimenomaisesti, että ainoastaan komissio toimittaa objektiiviset tiedot ja esittää asianmukaiset ehdotukset parlamentille ja neuvostolle, jotka tekevät päätöksen kyseisistä ehdotuksista, siinä ei kuitenkaan täsmennetä, minkä toimielimen tai toimielinten on arvioitava komission toimittamia tietoja sen toteamiseksi, onko kyse kyseisessä säännöksessä tarkoitettua heikkenemisestä, erityisesti siinä tapauksessa, että komissio ja neuvosto puolustavat vastakkaisia päätelmiä.
- 66 Jotta tässä tilanteessa voidaan määrittää se toimielin tai ne toimielimet, jotka ovat tältä osin toimivaltaisia, on otettava huomioon se asiayhteys, johon liitteessä XI oleva 10 artikla kuuluu. Kyseinen artikla on henkilöstösääntöjen liitteessä, jonka tarkoituksena on määritellä henkilöstösääntöjen 65 artiklan soveltamista koskevat säännöt.
- 67 Henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdassa kuitenkin säädetään, että juuri neuvosto tarkistaa vuosittain unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen tason ja tutkii, onko palkkojen mukauttaminen aiheellista unionin talous- ja sosiaalipolitiikan kannalta. Kyseisen säännöksen sanamuodosta ilmenee, että siinä annetaan neuvostolle harkintavaltaa palkkojen tason vuosittaisessa tarkistuksessa (ks. vastaavasti asia 81/72, komissio v. neuvosto, tuomio 5.6.1973, Kok., s. 575, 7 ja 11 kohta; asia 59/81, komissio v. neuvosto, tuomio 6.10.1982, Kok., s. 3329, 20–22 ja 32 kohta sekä em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 24.11.2010, 55 kohta).
- 68 Kun otetaan huomioon neuvostolle henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdassa annettu tehtävä, henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan rakenne edellyttää tulkintaa, jonka mukaan kyseisessä artiklassa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi sen toteaminen, onko taloudellinen ja sosiaalinen tilanne heikennyt vakavasti ja äkillisesti kyseisessä artiklassa tarkoitettulla tavalla, kuuluu menettelyn tässä vaiheessa neuvostolle.
- 69 Kun lisäksi otetaan huomioon henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevissa 3 ja 10 artiklassa säädettyjen menettelyjen erityispiirteet, jotka on mainittu tämän tuomion 60–62 kohdassa, kyseisen 10 artiklan tarkoitus ja etenkin siinä parlamentille annetun tehtävän kunnioittaminen edellyttävät, että mainitussa 10 artiklassa säädetty menettely voidaan käynnistää myös silloin, kun komissio ja neuvosto ovat eri mieltä siitä, onko taloudellinen ja sosiaalinen tilanne heikentynyt vakavasti ja äkillisesti unionissa, ja näin ollen siitä, onko henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetty menettely pantava täytäntöön. Tällaisessa erimielisyystilanteessa pelkästään kyseisen jälkimmäisen menettelyn käynnistämällä parlamentti voidaan ottaa mukaan päätöksentekomenettelyyn.
- 70 Kyseistä menettelyn käynnistämistä ei kuitenkaan voitaisi varmistaa ja mainitun 10 artiklan tehokas vaikutus voisi heikentyä, jos ainoastaan komissiolla olisi oikeus päättää siitä, onko taloudellinen ja sosiaalinen tilanne unionissa heikentynyt vakavasti ja äkillisesti.
- 71 Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä jo todennut, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan selkeän sanamuodon vuoksi ei voida katsoa, että kyseisessä artiklassa komissiolle annetun asianmukaisten ehdotusten esittämistä koskevan toimivallan käyttäminen olisi kyseiselle toimielimelle pelkkä oikeus (em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 24.11.2010, 79 kohta).

- 72 Neuvoston asiana on siis arvioida komission toimittamia objektiivisia tietoja todetakseen, onko kyse tällaisesta tilanteen vakavasta ja äkillisestä heikkenemisestä, jonka perusteella voidaan jättää soveltamatta henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädettyä palkkojen ja eläkkeiden vuosittaista mukauttamista koskevaa ”normaalia” menetelmää ja käynnistää kyseisen liitteen 10 artiklassa säädetty menettely, jotta neuvosto voi tehdä päätöksen yhdessä parlamentin kanssa komission tällaisessa kriisitilanteessa ehdottamista asianmukaisista toimenpiteistä.
- 73 Tällainen tulkinta ei voi myöskään – toisin kuin komissio ja parlamentti väittävät – vaikuttaa toimielinten välisen tasapainon periaatteeseen eikä asiaa koskevan toimivallan jakoon unionin toimielinten välillä, koska mainittu neuvoston toteamus merkitsee yksinomaan yhtä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetyn menettelyn väliaihetta.
- 74 On näet korostettava, että kun neuvosto toteaa komission toimittamien objektiivisten tietojen perusteella, että taloudellinen ja sosiaalinen tilanne unionissa on heikentynyt vakavasti ja äkillisesti kyseisessä 10 artiklassa tarkoitetulla tavalla, komission on esitettävä parlamentille ja neuvostolle asianmukaiset ehdotukset mainitun artiklan perusteella. Tässä tilanteessa sillä on kuitenkin omaa harkintavaltaa näiden ehdotusten sisällön osalta eli sen osalta, mitkä toimenpiteet ovat sen mielestä asianmukaisia, kun otetaan huomioon tietty taloudellinen ja sosiaalinen tilanne ja tarvittaessa muut huomioon otettavat tekijät, kuten henkilöstöresurssien hallintaan kuuluvat tekijät ja erityisesti palvelukseenottamisen tarpeet.
- 75 Neuvosto on nyt käsiteltävässä asiassa pyytänyt komissiota toimittamaan sille objektiivisia tietoja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetyn arvioinnin suorittamiseksi ja komissio on toimittanut neuvostolle tällaiset tiedot ja oman arviointinsa.
- 76 Molempien toimielinten suorittamat arvioinnit ovat johtaneet kuitenkin päinvastaisiin päätelmiin, eikä komissio ole esittänyt neuvoston arvioinnin perusteella ehdotuksia, joiden nojalla parlamentti ja neuvosto voisivat henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan nojalla tehdä SEUT 294 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti päätöksen unionissa vallitsevan taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen kannalta asianmukaisista toimenpiteistä.
- 77 Tässä tilanteessa neuvostolla ei ollut velvollisuutta hyväksyä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan eli palkkojen mukauttamista koskevan ”normaalin” menetelmän perusteella esitettyä asetusehdotusta, koska sen asiana oli menettelyn kyseisessä vaiheessa todeta sellainen tilanteen vakava ja äkillinen heikkeneminen kyseisessä liitteessä olevassa 10 artiklassa tarkoitetulla tavalla, jonka perusteella on mahdollista käynnistää mainitussa artiklassa säädetty menettely.
- 78 Neuvosto ei siis ole riidanalaisen päätöksen antaessaan syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön eikä rikkonut henkilöstösääntöjen 65 artiklaa eikä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaa 3 ja 10 artiklaa.
- 79 Komissio on toissijaisesti väittänyt, että neuvosto ei ole noudattanut henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetyn poikkeuslausekkeen soveltamisedellytyksiä, koska kyseiset edellytykset eivät olleet täyttyneet vuonna 2011, ja tästä on huomautettava, että komissio vetoaa kyseisessä väitteessä siihen, että sillä on laaja harkintavalta aloilla, jotka edellyttävät monitahaisen taloudellisen ja/tai sosiaalisen tilanteen arviointia, ja että riidanalaisessa päätöksessä olevilla perusteluilla ei voida kyseenalaistaa komission 13.7.2011 annetussa kertomuksessa ja lisätiedoissa tekemää päätelmää.
- 80 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 77 kohtaan sisältyvä päätelmä, jonka mukaan menettelyn kyseisessä vaiheessa on neuvoston asiana todeta sellainen tilanteen heikkeneminen henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa tarkoitetulla tavalla, jonka perusteella on mahdollista käynnistää kyseisessä artiklassa säädetty menettely, komissio ei voi vedota kyseistä toteamusta koskevaan harkintavaltaan, joka kuuluu neuvostolle.
- 81 Tästä seuraa, että komission toissijainen väite on tehoton.

82 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ensimmäinen kanneperuste on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee kieltäytymistä mukauttamasta palkkoihin ja eläkkeisiin liittyviä korjauskertoimia asema- tai asuinpaikan mukaan

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

- 83 Komissio väittää tässä kanneperusteessa, että neuvosto on rikkonut henkilöstösääntöjen 64 artiklaa sekä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevia 1 ja 3 artiklaa kieltäytyessään hyväksymästä asetusehdotusta siltä osin kuin se koski palkkoihin ja eläkkeisiin sovellettavien korjauskertoimien mukauttamista. Kyseiset 1 ja 3 artikla sitovat neuvostoa samalla tavalla niin korjauskertoimien kuin palkkojenkin mukauttamisen osalta. Komissio viittaa tältä osin ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä esittämiinsä väitteisiin ja toteaa lisäksi, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 ja 8 artiklan sanamuodon ja rakenteen mukaan korjauskertoimia on mukautettava ennen kunkin vuoden päättymistä samalla perusteella kuin palkkojen ja eläkkeiden yleistä tasoa mukautetaan.
- 84 Neuvosto on komission mukaan myös loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta siltä osin kuin korjauskertoimien mukauttamisella pyritään säilyttämään virkamiesten aineellisesti yhdenvertainen kohtelu riippumatta heidän asemapaikastaan unionissa. Tämä taloudellinen pariteetti Brysselin ja muiden asemapaikkojen välillä on varmistettava palkkojen ja eläkkeiden yleisen tason mukauttamisesta riippumatta.
- 85 Neuvosto on rikkonut lopuksi komission mukaan SEUT 296 artiklan 2 kohtaa, koska se ei ole perustellut päätöstään korjauskertoimien osalta. Riidanalaisessa päätöksessä ei mainita edes henkilöstösääntöjen 64 artiklaa. Asetusehdotuksen arviointi korjauskertoimien osalta on kuitenkin erotettava palkkojen mukauttamista koskevasta arvioinnista. Näillä kertoimilla pyritään näet panemaan täytäntöön yhdenvertaisen kohtelun periaate palkkojen yleisestä tasosta riippumatta eivätkä ne siis liity yleiseen taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen unionissa. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI oleva 10 artikla ei siis olisi voinut oikeuttaa kieltäytymään hyväksymästä komission ehdottamia korjauskertoimia.
- 86 Neuvoston mukaan toinen kanneperuste perustuu ensimmäisen kanneperusteen tavoin virheelliseen oletamaan siitä, että neuvosto olisi lopullisesti hylännyt asetusehdotuksen. Henkilöstösääntöjen 65 artiklasta poiketen henkilöstösääntöjen 64 artiklassa ja missään muussakaan henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa säännöksessä ei säädetä, että neuvostolla on velvollisuus tehdä päätös korjauskertoimien mukauttamisesta vuoden loppuun mennessä, vaikka näitä kertoimia mukautetaankin käytännön syistä säännöllisesti samaan aikaan kuin palkkojen tasoa. Varsinkaan henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa ei viitata mainittuun 64 artiklaan.
- 87 Neuvosto huomauttaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen väitetystä loukkaamisesta, että 1.7.2010 lähtien sovellettavien korjauskertoimien ja komission vuoden 2011 marraskuussa ehdottamien korjauskertoimien väliset erot ovat kokonaisvaltaisesti tarkasteltuna sellaisia, että oikeuskäytännössä tarkoitettu huomattava ja järkevä kohtelun vastaavuus voidaan turvata. Toisin kuin palkkojen yleisen tason mukauttamisen osalta, henkilöstösääntöjen liitteessä XI ei näet neuvoston mukaan säädetä pakottavasta matemaattisesta menetelmästä, jonka perusteella voidaan määrittää, mistä tällainen yhdenmukaisuus koostuu.
- 88 Neuvosto toistaa perustelujen väitetyn puutteellisuuden osalta väitteensä, jonka mukaan riidanalainen päätös ei ole SEUT 296 artiklassa tarkoitettu ”oikeudellinen toimi”, ja että neuvostolla ei näin ollen ollut kyseisessä artiklassa määrättyä perustelovelvollisuutta. Riidanalaisen päätöksen päätavoitteena oli joka tapauksessa palkkojen ja eläkkeiden vuosittainen mukauttaminen ja poikkeuslausekkeen

soveltaminen siihen. Koska korjauskertoimien mukauttaminen on ainoastaan liitännäinen seikka erityisesti sillä talousarvioon olevan vaikutuksen vuoksi, sitä ei tarvitse perustella erityisesti, kun otetaan huomioon mainittua SEUT 296 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö.

- 89 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kysymys minkä tahansa korjauskertoimien mukauttamisen riittävydestä riippuu suoraan palkkojen ja eläkkeiden tason vuosittaista mukauttamista koskevasta mahdollisesta päätöksestä. Jos tällaista päätöstä ei ole tehty, neuvostolla ei ollut velvollisuutta esittää erikseen perusteluja päätökselleen olla hyväksymättä asetusehdotusta siltä osin kuin se koskee korjauskertoimia.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 90 Jotta voidaan ottaa kantaa toisen kanneperusteen perusteltavuuteen, on tutkittava, sovelletaanko henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädettyä poikkeuslauseketta yksinomaan palkkojen yleisen tason vuosittaiseen mukauttamiseen vai kattaako se myös korjauskertoimien vuosittaisen mukauttamisen.
- 91 Tätä varten on yhtäältä otettava huomioon mainitun 10 artiklan sanamuoto, joka on yleinen ja jossa ei viitata nimenomaisesti joihinkin henkilöstösääntöjen liitteen XI erityissääntöihin, palkkojen yleisen tason mukauttamiseen tai korjauskertoimiin.
- 92 Toisaalta on otettava huomioon henkilöstösääntöjen liitteen XI rakenne.
- 93 Tästä on huomautettava, että kyseisen liitteen 10 artikla on liitteen omassa luvussaan, joka seuraa niitä lukuja, joissa on palkkojen vuosittaista ja väliaikaista mukauttamista sekä korjauskertoimien vahvistamista ja soveltamisen lopettamista koskevia sääntöjä.
- 94 Kun henkilöstösääntöjen liitteessä XI määritellään henkilöstösääntöjen 64 ja 65 artiklan soveltamista koskevat säännöt, siinä ei myöskään tehdä selkeää eroa niiden sääntöjen välillä, jotka koskevat yhtäältä korjauskertoimia ja toisaalta palkkojen yleisen tason mukauttamista eli peruspalkkataulukon muuttamista. Henkilöstösääntöjen 64 artiklan soveltamista koskevat säännöt ovat sitä vastoin kyseisen liitteen 4 luvussa ja ne koskevat korjauskertoimien vahvistamista ja soveltamisen lopettamista kun taas henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdan soveltamista koskevat säännöt ovat mainitun liitteen 1 luvussa ja ne koskevat palkkojen ja eläkkeiden vuositarkistusta. Tässä jälkimmäisessä tarkistuksessa ei saman liitteen 3 artiklan mukaan pelkästään mukauteta palkkojen ja eläkkeiden yleistä tasoa eli peruspalkkataulukkoa vaan siinä mukautetaan myös sovellettavat korjauskertoimet, kuten kyseisen 3 artiklan 5 kohdasta ilmenee.
- 95 Tästä seuraa, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetty poikkeuslauseke kattaa palkkojen ja eläkkeiden vuosittaisen mukauttamisen kokonaisuudessaan sovellettavien korjauskertoimien mukauttamisen mukaan lukien.
- 96 Edellä esitetyn ja unionin tuomioistuimen komission esittämästä ensimmäisestä kanneperusteesta tekemän arvioinnin perusteella neuvosto ei ole rikkonut henkilöstösääntöjen 64 artiklaa eikä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaa 1 ja 3 artiklaa, kun se päätti olla hyväksymättä kyseisen 3 artiklan perusteella esitettyä asetusehdotusta myös siltä osin kuin kyseinen ehdotus koski korjauskertoimien mukauttamista.
- 97 Neuvosto ei ole myöskään loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Neuvosto on näet kieltäytyessään hyväksymästä asetusehdotusta pyrkinyt henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetyn menettelyn täytäntöönpanoon. Kyseisessä 10 artiklassa otetaan käyttöön erityismenettely, jota sovelletaan siinä tapauksessa, että taloudellinen ja sosiaalinen tilanne heikentyy vakavasti ja äkillisesti unionissa, eikä siinä määrätä kyseisen menettelyn aineellisesta lopputuloksesta.

Tässä tilanteessa on täysin mahdollista ja jopa välttämätöntä ottaa huomioon yhdenvertaisen kohtelun periaate tehtäessä päätöstä toteutettavien toimenpiteiden sisällöstä ilman, että kyseinen periaate estäisi mainitun menettelyn täytäntöönpanon.

- 98 SEUT 296 artiklan toisen kohdan rikkomisesta, johon komissio on vedonnut, on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaikka kyseisessä kohdassa edellytetyistä perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmevä riidanalaisen toimen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja että unionin tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden, perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia (ks. mm. asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, Kok., s. I-881, 29 kohta; yhdistetyt asiat C-154/04 ja C-155/04, Alliance for Natural Health ym., tuomio 12.7.2005, Kok., s. I-6451, 133 kohta sekä asia C-380/03, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 12.12.2006, Kok., s. I-11573, 107 kohta).
- 99 Lisäksi on niin, että tutkittaessa sitä, onko perusteluvollisuutta noudatettu, on otettava huomioon toimen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki kyseistä asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. mm. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, 29 kohta; em. yhdistetyt asiat Alliance for Natural Health ym., tuomion 134 kohta ja em. asia Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomion 108 kohta). Erityisesti on todettava, että toimi on riittävästi perusteltu silloin, kun se on tehty asianomaiselle toimielimelle tutussa asiayhteydessä, minkä vuoksi se pystyy ymmärtämään toimenpiteen ulottuvuuden (ks. vastaavasti mm. asia 125/80, Arning v. komissio, tuomio 29.10.1981, Kok., s. 2539, 13 kohta; asia C-42/01, Portugali v. komissio, tuomio 22.6.2004, Kok., s. I-6079, 69 ja 70 kohta sekä asia C-417/11 P, neuvosto v. Bamba, tuomio 15.11.2012, 54 kohta).
- 100 Käsiteltävässä asiassa riidanalaisen päätöksen johdanto-osan perustelukappaleista ja erityisesti 8, 15 ja 16 perustelukappaleesta ilmenee selkeästi, että päätös perustuu siihen, että neuvoston taloudellisesta ja sosiaalisesta tilanteesta unionissa tekemän arvioinnin mukaan henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan soveltamisen aineelliset edellytykset täyttyvät ja että komission olisi tästä syystä pitänyt esittää ehdotus kyseisen artiklan perusteella sen sijaan, että se esitti ehdotuksen kyseisen liitteen 3 artiklan mukaisesti.
- 101 Komission ja neuvoston ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä esittämät kannan määrittelyt koskivat lisäksi yleisesti sitä, onko vuoden 2011 osalta sovellettava henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädettyä ”normaalia” menetelmää vai poikkeuslauseketta, eikä niissä tehty eroa palkkojen yleisen tason ja korjauskertoimien välillä.
- 102 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan toisessa viittauskappaleessa viitataan lisäksi henkilöstösääntöjen liitteeseen XI kokonaisuudessaan.
- 103 Riidanalaisen päätöksen perustelut kattavat näin ollen asetusehdotuksen kokonaisuudessaan ja siis palkkojen ja eläkkeiden yleisen tason mukauttamisen sekä korjauskertoimien mukauttamisen.
- 104 Tästä seuraa, että neuvosto ei ole rikkonut SEUT 296 artiklan 2 kohtaa, kun se ei ole riidanalaisessa päätöksessä selittänyt erikseen niitä syitä, joiden vuoksi se kieltäytyi mukauttamasta korjauskertoimia komission ehdottamalla tavalla.
- 105 Edellä esitetystä seuraa, että komission esittämä toinen kanneperuste, joka koskee henkilöstösääntöjen 64 artiklan ja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 1 ja 3 artiklan rikkomista, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista ja perusteluvollisuuden noudattamatta jättämistä, on hylättävä perusteettomana.
- 106 Koska yhtäkään komission kanteensa tueksi esittämistä kanneperusteista ei voida hyväksyä, sen nostama kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

¹⁰⁷ Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Kyseisen työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoita, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Kanne hylätään.**
- 2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**
- 3) Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Espanjan kuningaskunta, Alankomaiden kuningaskunta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan parlamentti vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset