



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
YVESA BOTA  
od 12. rujna 2013.<sup>1</sup>

**Predmet C-63/12**

**Europska komisija  
protiv**

**Vijeća Europske unije**

„Tužba za poništenje – Pravilnik o osoblju za dužnosnike – Članci 64. i 65. – Članci 1., 3. i 10. Priloga XI. – Godišnje usklađivanje primitaka od rada i mirovina te koeficijena ispravka – Prijedlog uredbe o usklađivanju prema ‚redovnoj‘ metodi – Odluka Vijeća o neprihvatanju prijedloga – Pojam ‚akt koji se može pobijati‘ – Uvjeti provedbe klauzule o izuzećima“

**Predmet C-66/12**

**Vijeće Europske unije**

**protiv**

**Europske komisije**

„Tužba za poništenje – Tužba zbog propusta – Pravilnik o osoblju za dužnosnike – Članci 64. i 65. – Članci 1., 3. i 10. Priloga XI. – Godišnje usklađivanje primitaka od rada i mirovina te koeficijena ispravka – Prijedlog uredbe o usklađivanju prema ‚redovnoj‘ metodi – Tužba Vijeća – Odluka o pokretanju postupka pred Sudom – Primjenjivo pravilo o većini“

**i**

**Predmet C-196/12**

**Europska komisija**

**protiv**

**Vijeća Europske unije**

„Tužba zbog propusta – Pravilnik o osoblju za dužnosnike – Članci 64. i 65. – Članci 1., 3. i 10. Priloga XI. – Godišnje usklađivanje primitaka od rada i mirovina te koeficijena ispravka – Prijedlog uredbe o usklađivanju prema ‚redovnoj‘ metodi – Odluka Vijeća o neprihvatanju prijedloga – Propuštanje djelovanja“

<sup>1</sup> – Izvorni jezik: francuski

## Sadržaj

I – Uvod .....	4
II – Relevantne odredbe Pravilnika o osoblju .....	6
III – Postupak pred Sudom .....	8
A – Predmet C63/12.....	8
B – Predmet C66/12.....	9
C – Predmet C196/12 .....	10
IV – Tužbe u predmetima C-63/12 i C-196/12 .....	10
A – Dopuštenost tužbi .....	10
1. Očitovanja stranaka i intervenijenata .....	10
2. Moja ocjena .....	12
a) Sudsko ispitivanje postupanja kojima institucije, tijela, uredi ili agencije Unije provode odbijanje .....	13
i) Tužba za poništenje iz članka 263. UFEU-a sankcionira nezakonito djelovanje institucije .....	13
ii) Tužba zbog propusta iz članka 265. UFEU-a sankcionira nedjelovanje institucije.	14
iii) Odbijanje donošenja akta mora se pobijati tužbom za poništenje .....	15
b) Ocjena postupanja Vijeća .....	18
B – Osnovanost tužbe u predmetu C-63/12.....	19
1. Očitovanja stranaka i intervenijenata .....	19
a) Uvodne napomene .....	19
b) Argumenti u potporu tužbi.....	20
i) Komisija .....	20
– Odbijanje usklađivanja primitaka od rada i mirovina .....	20
– Odbijanje usklađivanja koeficijenata ispravka .....	21
ii) Parlament .....	21
c) Argumenti u potporu odgovoru na tužbu .....	21
i) Vijeće .....	21

– Odbijanje usklađivanja primitaka od rada i mirovina .....	21
– Odbijanje usklađivanja koeficijenata ispravka .....	24
ii) Države članice .....	25
– Češka Republika .....	25
– Kraljevina Danska .....	25
– Savezna Republika Njemačka .....	25
– Kraljevina Španjolska .....	26
– Kraljevina Nizozemska .....	26
– Ujedinjena Kraljevina .....	26
2. Moja ocjena .....	26
a) Sudska praksa Suda u vezi s ulogom i odnosnim ovlastima Komisije i Vijeća u okviru postupka usklađivanja primitaka od rada .....	27
b) Rješenje sukoba između Komisije i Vijeća o postojanju „ozbiljno[g] i naglo[g] pogorša[nja] gospodarsk[e] i socijaln[e] situacij[e] [u Uniji]” .....	29
i) Analiza uvjeta za pokretanje postupka predviđenog u članku 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju .....	29
ii) Ocjena osnovanosti razloga za poništenje .....	33
– Razlog koji se odnosi na zlorabu ovlasti .....	33
– Razlog koji se odnosi na povredu pravnog pravila od strane Vijeća, koje se nije moglo smatrati ovlaštenim ne prihvatiti prijedlog uredbe .....	34
– Razlog koji se odnosi na povredu uvjeta primjene klauzule o izuzećima zbog nedostatnog i pogrešnog obrazloženja .....	34
V – Tužba u predmetu C66/12 .....	40
A – Osnovanost tužbe .....	40
1. Očitovanja stranaka i intervenijenata .....	40
a) Irska .....	40
b) Francuska Republika .....	41
2. Moja ocjena .....	41
B – Dopuštenost tužbe .....	42
1. Očitovanja stranaka i intervenijenata .....	42
2. Moja ocjena .....	43

VI – Troškovi .....	48
VII – Zaključak .....	49

## I – Uvod

1. Godišnje usklađivanje primitaka od rada dužnosnika i ostalih službenika Unije, što je zajednički predmet postupaka u predmetima C-63/12, C-66/12 i C-196/12, Sud je nedavno već ispitivao te je donio presudu od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće<sup>2</sup>, kojom je djelomično poništio Uredbu (EU, Euratom) br. 1296/2009 od 23. prosinca 2009.<sup>3</sup>, u kojoj je postotak usklađivanja primitaka od rada utvrđen u nižem iznosu od iznosa koji je predložila Europska komisija.

2. Međutim, pitanja koja se javljaju u okviru triju predmetnih tužbi drukčijeg su oblika, što zahtijeva produblјivanje prethodne analize. Usto, navedeni su novi i osjetljivi problemi koji se odnose na dopuštenost tužbi.

3. Pravilnik o osoblju za dužnosnike i ostale službenike Unije utvrđen je u Uredbi Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68 od 29. veljače 1968. o utvrđivanju pravilnika o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica i uvjetima zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike tih Zajednica te o uvođenju posebnih mjera koje se privremeno primjenjuju na dužnosnike Komisije<sup>4</sup>, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 723/2004 od 22. ožujka 2004.<sup>5</sup> i Uredbom (EU, Euratom) br. 1080/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010.<sup>6</sup>

4. Članci 1. i 3. Priloga XI. Pravilniku o osoblju utvrđivali su do 31. prosinca 2012. uvjete u kojima je Vijeće Europske unije na prijedlog Komisije svake godine automatski preispitalo primitke od rada tih dužnosnika i ostalih službenika.

5. Međutim, članak 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju uspostavio je „klauzulu o izuzećima” koja je omogućavala odstupanje od te metode usklađivanja „[a]ko se u Uniji ozbiljno i naglo pogorša gospodarska i socijalna situacija”. U tom je slučaju Komisija bila dužna podnijeti „odgovarajuće prijedloge” Vijeću, koje je odlučivalo u redovnom zakonodavnom postupku.

6. Vijeće je 17. prosinca 2010. izjavilo da „nedavna gospodarska i financijska kriza, koja se dogodila u [Uniji] i koja zahtijeva znatne proračunske prilagodbe, kao i povećana nesigurnost zaposlenja u više država članica uzrokuje ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije u [Uniji]” te je u skladu s člankom 241. UFEU-a zatražilo od Komisije da mu na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, a u svjetlu objektivnih podataka koje za te potrebe dostavlja Komisija, pravovremeno podnese odgovarajuće prijedloge kako bi ih Europski parlament i Vijeće mogli ispitati i prihvatiti prije kraja 2011.<sup>7</sup>

2 — C-40/10, Zb., str. I12043.

3 — Uredba o usklađivanju s učinkom od 1. srpnja 2009. primitaka od rada i mirovina dužnosnika i ostalih službenika Europske unije te koeficijena ispravka koji se na njih primjenjuju (SL L 348, str. 10.) [neslužbeni prijevod]

4 — SL L 56, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 6., str. 3.)

5 — SL L 124, str. 1.

6 — SL L 311, str. 1., u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju

7 — Dokument Vijeća 17946/10 ADD 1 od 17. prosinca 2010.

7. Nakon što je Komisija 13. srpnja 2011. podnijela izvješće o klauzuli o izuzećima<sup>8</sup> u kojem je zaključila da u Uniji ne postoji ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije, Vijeće je taj zaključak osporilo te je 28. listopada 2011. „dominantnom” većinom delegacija odlučilo uputiti Komisiji novi zahtjev na temelju članka 241. UFEU-a. Vijeće je, izražavajući „uvjerenost da postojeća financijska i gospodarska kriza u [Uniji], koja je u većini država članica dovela do znatnih proračunskih rebalansa, predstavlja ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije u [Uniji]”, zatražilo od Komisije da „[u] tim posebnim i iznimnim okolnostima te u svjetlu objektivnih podataka o gospodarskoj i socijalnoj situaciji u jesen 2011.” primijeni članak 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju i da podnese odgovarajući prijedlog o usklađivanju primitaka od rada<sup>9</sup>.

8. Komisija je stoga 24. studenoga 2011. donijela obavijest u kojoj je dana dopuna informacije<sup>10</sup>, u kojoj je zadržala stajalište da uvjeti za primjenu klauzule nisu ispunjeni pa je istoga dana podnijela Vijeću prijedlog usklađivanja na temelju godišnjeg preispitivanja za 2011.<sup>11</sup> radi, s jedne strane, povećanja primitaka od rada i mirovina za 1,7 %, što proizlazi iz mehaničke primjene metode izračuna sadržane u Pravilniku o osoblju i, s druge strane, usklađivanja koeficijenata ispravka.

9. Smatrajući da je Komisijino odbijanje podnošenja prijedloga na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju bilo utemeljeno na nedostatnim i pogrešnim razlozima, Vijeće je „odlukom” od 19. prosinca 2011.<sup>12</sup> odlučilo ne prihvatiti prijedlog uredbe.

10. Komisija je 3. veljače 2012. podnijela tužbu za poništenje tog akta, koja je upisana pod brojem C-63/12.

11. Istodobno je s tom tužbom za poništenje Komisija, koja je 25. siječnja 2012. uputila Vijeću pismo opomene, podnijela 26. travnja 2012. tužbu zbog propusta, koja je upisana pod brojem C-196/12, u slučaju ako bi se postupanje Vijeća smatralo propuštanjem djelovanja koje predstavlja propust.

12. Sa svoje strane Vijeće je 3. veljače 2012. podnijelo tužbu za poništenje, koja podredno sadržava tužbeni zahtjev zbog propusta, protiv obavijesti i prijedloga uredbe, a ta je tužba upisana pod brojem C-66/12.

13. Komisija, koju podržava Parlament, smatra da je Vijeće u okviru postupka usklađivanja primitaka od rada propisanog u Pravilniku o osoblju bilo dužno slijediti njezin prijedlog uredbe. Prema mišljenju Komisije i Parlamenta, Vijeće je radi uzimanja u obzir gospodarske i socijalne krize moglo odbaciti automatsku primjenu metode izračuna propisane u Pravilniku o osoblju samo na osnovi prijedloga Komisije u tom smislu.

14. Stoga Komisija ponajprije traži poništenje pobijane odluke, a tužbom zbog propusta podredno traži od Suda da odluči da je Vijeće propuštanjem prihvatanja prijedloga uredbe povrijedilo obveze koje je dužno ispuniti na temelju Pravilnika o osoblju.

8 — Izvješće Komisije Vijeću o klauzuli o izuzećima (članak 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju) (COM(2011) 440 *final*, u daljnjem tekstu: izvješće o klauzuli o izuzećima)

9 — Dokument Vijeća 16281/11 od 31. listopada 2011. (odluka donesena pisanim postupkom koji je okončan 4. studenoga 2011.)

10 — Obavijest Komisije Vijeću koja sadržava dopunu informacija iz Komisijinog izvješća o klauzuli o izuzećima od 13. srpnja 2011. (COM(2011) 829 *final*, u daljnjem tekstu: obavijest)

11 — Prijedlog uredbe Vijeća o usklađivanju s učinkom od 1. srpnja 2011. primitaka od rada i mirovina dužnosnika i ostalih službenika Europske unije te koeficijenata ispravka koji se na njih primjenjuju (COM(2011) 820 *final*, u daljnjem tekstu: prijedlog uredbe)

12 — Odluka 2011/866/EU o prijedlogu Komisije u vezi s uredbom Vijeća o usklađivanju s učinkom od 1. srpnja 2011. primitaka od rada i mirovina dužnosnika i ostalih službenika Europske unije te koeficijenata ispravka koji se na njih primjenjuju (SL L 341, str. 54., u daljnjem tekstu: sporna odluka).

15. Vijeće, koje podupire veći broj država članica<sup>13</sup>, osporava taj zahtjev kao i argumentaciju na kojem se on temelji. Prema mišljenju te institucije i tih država članica, Pravilnik o osoblju Vijeću daje ovlast odbiti usklađivanje primitaka od rada ako smatra da su ispunjeni uvjeti za primjenu klauzule o izuzećima.

16. Vijeće, uz potporu tih istih država članica kojima se pridružuju i tri dodatne<sup>14</sup>, zahtijeva poništenje obavijesti jer je Komisija u njoj konačno odbila podnijeti odgovarajuće prijedloge na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju kao i naknadni prijedlog uredbe. Podredno, Vijeće od Suda zahtijeva da na temelju članka 265. UFEU-a utvrdi povredu Ugovora zbog Komisijina propuštanja djelovanja.

17. Iako tri predmeta nisu formalno spojena, povezanost predmetnih tužbi i zajedničko obilježje razloga istaknutih u vezi s meritumom opravdavaju podnošenje objedinjenog mišljenja.

18. U ovom mišljenju smatram da je sporna odluka akt koji se može pobijati pa Sudu predlažem, s jedne strane, da Komisijinu tužbu za poništenje proglasi dopuštenom i, s druge strane, da posljedično Komisijinu istodobnu tužbu zbog propusta proglasi nedopuštenom.

19. Također navodim da postojanje ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije u Uniji jest uvjet za provedbu postupka propisanog u članku 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju pa Vijeće može odbiti prijedlog uredbe koja se temelji na „redovnoj” metodi samo ako i jedino ako je taj uvjet ispunjen.

20. Dodajem da je u slučaju neslaganja Komisije i Vijeća o postojanju takvog pogoršanja Sud dužan osigurati poštovanje institucionalne ravnoteže ispitivanjem Komisijine ocjene, koje mora biti ograničeno na razmatranje postojanja očite pogreške u ocjeni.

21. Štoviše, tvrdim da Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni smatrajući, s obzirom na objektivne podatke, da gospodarska kriza s kojom su se države članice suočile u 2010. nije bila okolnost koja je dopuštala pokretanje izvanrednog postupka propisanog u članku 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju.

22. Iz toga zaključujem da se Komisijina tužba za poništenje mora prihvatiti i da se sporna odluka mora poništiti.

23. Budući da utvrđenje osnovanosti Komisijine tužbe za poništenje posljedično dovodi do neosnovanosti tužbe Vijeća, predlažem Sudu da u svrhu dobrog sudovanja i ekonomičnosti postupka ne odlučuje o dopuštenosti potonje tužbe te da je meritorno odbije.

24. Podredno, smatram da je tužba Vijeća nedopuštena jer je odluka o pokretanju postupka pred Sudom morala biti donesena kvalificiranom većinom kako je to propisano u članku 16. stavku 3. UEU-a te da nepravilnost te odluke, na koju se Komisija može opravdano pozivati, dovodi do nedopuštenosti tužbe.

## II – Relevantne odredbe Pravilnika o osoblju

25. Relevantne odredbe su članci 64., 65. i 65.a Pravilnika o osoblju te članci 1., 3., 10. i 15. njegova Priloga XI., naslovljenog „Pravila za primjenu članaka 64. i 65. Pravilnika o osoblju”.

13 — Riječ je o Češkoj Republici, Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Kraljevini Španjolskoj, Kraljevini Nizozemskoj i Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske.

14 — Irska, Francuska Republika i Republika Latvija

26. Članak 64. Pravilnika o osoblju propisuje:

„Nakon obveznog oduzimanja iznosa utvrđenih ovim Pravilnikom o osoblju ili nekom provedbenom uredbom, dužnosnikovi primici od rada izraženi u eurima ponderiraju se prema stopi koja je veća, manja ili jednaka 100 %, ovisno o uvjetima života u različitim mjestima rada.

Te pondere [koeficijente ispravka] donosi Vijeće odlučujući kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije [...]”

27. Članak 65. Pravilnika o osoblju propisuje:

„1. Vijeće svake godine revidira primitke od rada dužnosnika i ostalih službenika Unije. Ta revizija provodi se u rujnu uzimajući u obzir zajedničko izvješće Komisije utemeljeno na zajedničkom indeksu koji Statistički ured Europske unije [Eurostat] priprema sporazumno sa statističkim uredima država članica; indeksom se izražava stanje u svakoj zemlji Unije na dan 1. srpnja.

Tijekom te revizije Vijeće razmatra potrebu usklađivanja primitaka od rada u okviru gospodarske i socijalne politike Unije. U obzir se posebno uzimaju povećanje primitaka od rada u javnom sektoru i potreba zapošljavanja.

2. U slučaju znatne promjene životnih troškova Vijeće u roku od dva mjeseca donosi odluku o načinima prilagodbe pondera te, ako je to potrebno, o njihovoj retroaktivnoj primjeni.

3. Za potrebe ovog članka, Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije [...]”

28. Članak 65.a Pravilnika o osoblju propisuje da su pravila za provedbu članaka 64. i 65. utvrđena u Prilogu XI. Pravilniku o osoblju.

29. Članak 1. stavak 1. Priloga XI. Pravilniku o osoblju propisuje da „[z]a potrebe revizije predviđene člankom 65. stavkom 1. Pravilnika o osoblju, Eurostat svake godine do kraja listopada sastavlja izvješće o promjenama troškova života u Bruxellesu, gospodarskim paritetima između Bruxellesa i određenih mjesta u državama članicama te promjenama kupovne moći plaća u nacionalnim središnjim državnim službama.”

30. Članak 3. Priloga XI. Pravilniku o osoblju propisuje:

„1. U skladu s člankom 65. stavkom 3. Pravilnika o osoblju Vijeće donosi, na prijedlog Komisije i na temelju kriterija iz Odjeljka 1. ovog Priloga, prije kraja svake godine odluku o usklađivanju primitaka od rada i mirovina, s učinkom od 1. srpnja.

2. Iznos usklađivanja dobiva se množenjem međunarodnog indeksa za Bruxelles s posebnim pokazateljem. Usklađivanje je u neto iznosu izraženo kao jedinstveni postotak.

[...]

6. Institucija provodi odgovarajuće pozitivno ili negativno usklađivanje primitaka od rada i mirovina dužnosnika, bivših dužnosnika i ostalih dotičnih osoba, s retroaktivnim učinkom za razdoblje od dana od kada odluka o sljedećem usklađivanju proizvodi učinke do dana njezinog stupanja na snagu.

[...]”



31. Elementi na temelju kojih se izračunava godišnje usklađivanje navedeni su u odjeljku 1. Priloga XI. Pravilniku o osoblju i čine ih promjene troškova života u Bruxellesu, gospodarski pariteti između Bruxellesa i određenih mjesta u državama članicama te promjene kupovne moći plaća u nacionalnim središnjim državnim službama osam država članica navedenih u članku 1. stavku 4. točki (a) zadnjem podstavku navedenog priloga<sup>15</sup>.

32. Članak 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, koji je jedini članak u poglavlju 5. navedenog priloga, naslovljen „Klauzula o izuzećima”, propisuje:

„Ako se u Uniji ozbiljno i naglo pogorša gospodarska i socijalna situacija, procijenjena u svjetlu objektivnih podataka koje za te potrebe dostavi Komisija, ona podnosi odgovarajuće prijedloge o kojima odlučuju Europski parlament i Vijeće u skladu s člankom 336. [UFEU-a].”

33. Naposljetku, članak 15. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, koji se nalazi u poglavlju 7. navedenog priloga, naslovljen „Završne odredbe i klauzula o reviziji”, propisuje:

„1. Odredbe ovog Priloga primjenjuju se od 1. srpnja 2004. do 31. prosinca 2012.

2. Revidiraju se na kraju četvrte godine, osobito s obzirom na proračunske posljedice. Komisija u tu svrhu Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješće i, prema potrebi, prijedlog za izmjenu ovog Priloga na temelju članka 336. [UFEU-a].”

### III – Postupak pred Sudom

#### A – Predmet C63/12

34. Komisija je tužbom od 7. veljače 2012. podnijela Sudu zahtjev za poništenje. Vijeće je svoj odgovor na tužbu podnijelo 2. travnja 2012., Komisija repliku 11. svibnja 2012., a Vijeće odgovor na repliku 2. srpnja 2012.

35. Rješenjem predsjednika Suda od 25. travnja 2012. Parlamentu je odobrena intervencija u potporu Komisijinom zahtjevu. Parlament je 11. lipnja 2012. podnio svoj intervencijski podnesak. Vijeće je 27. srpnja 2012. podnijelo svoje očitovanje na taj podnesak.

36. Predsjednik Suda odobrio je rješenjem od 6. srpnja 2012. intervenciju Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Kraljevine Španjolske, Kraljevine Nizozemske i Ujedinjene Kraljevine u potporu zahtjevu Vijeća.

37. Te države članice podnijele su svoje intervencijske podneske i to: Češka Republika 19. rujna 2012., Kraljevina Španjolska 20. rujna 2012., Ujedinjena Kraljevina 24. rujna 2012., a druge države članice 21. rujna 2012.

38. Komisija je 4. siječnja 2013. podnijela svoje očitovanje na te intervencijske podneske.

39. Komisija od Suda zahtijeva da:

— poništi spornu odluku, i

15 — Riječ je o sljedećim državama članicama: Kraljevina Belgija, Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Talijanska Republika, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska i Ujedinjena Kraljevina. U istoj je odredbi nakon tog nabiranja propisano da Vijeće može, na prijedlog Komisije na temelju članka 65. stavka 3. Pravilnika o osoblju, donijeti novi uzorak koji predstavlja najmanje 75 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) Europske unije i koji se primjenjuje od godine koja slijedi nakon godine donošenja.



— naloži Vijeću snošenje troškova.

40. Parlament od Suda zahtijeva da prihvati Komisijin zahtjev.

41. Vijeće od Suda zahtijeva da:

- odbaci tužbu kao nedopuštenu;
- podredno, odbije tužbu kao neosnovanu, i
- naloži Komisiji snošenje troškova.

42. Češka Republika, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska, Kraljevina Nizozemska i Ujedinjena Kraljevina od Suda zahtijevaju da prihvati zahtjev Vijeća.

#### B – *Predmet C66/12*

43. Vijeće je tužbom od 9. veljače 2012. podnijelo Sudu zahtjev za poništenje. Komisija je svoj odgovor na tužbu podnijela 23. ožujka 2012., Vijeće repliku 11. svibnja 2012., a Komisija odgovor na repliku 22. lipnja 2012.

44. Rješenjem predsjednika Suda od 20. travnja 2012. Parlamentu je odobrena intervencija u potporu Komisijinom zahtjevu. Parlament je 11. lipnja 2012. podnio svoj intervencijski podnesak. Vijeće je 27. srpnja 2012. podnijelo svoje očitovanje na taj podnesak.

45. Predsjednik Suda odobrio je rješenjem od 6. srpnja 2012. intervenciju Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Irske, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Republike Latvije, Kraljevine Nizozemske i Ujedinjene Kraljevine u potporu zahtjevu Vijeća.

46. S iznimkom Republike Latvije, koja nije podnijela svoj intervencijski podnesak, te države članice podnijele su svoje intervencijske podneske, i to: Češka Republika 19. rujna 2012., Kraljevina Španjolska 20. rujna 2012., Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka i Kraljevina Nizozemska 21. rujna 2012., Irska 24. rujna 2012. i Francuska Republika 25. rujna 2012.

47. Komisija je 4. siječnja 2013. podnijela svoje očitovanje na te intervencijske podneske.

48. Vijeće od Suda zahtijeva da:

- kao glavno, poništi obavijest i prijedlog uredbe;
- podredno, utvrdi povredu Ugovorâ jer Komisija nije podnijela odgovarajuće prijedloge Parlamentu i Vijeću na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, i
- naloži Komisiji snošenje troškova.

49. Češka Republika, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Republika Latvija, Kraljevina Nizozemska i Ujedinjena Kraljevina od Suda zahtijevaju da prihvati zahtjev Vijeća.

50. Komisija od Suda zahtijeva da:

- odbije tužbu, i

— naloži Vijeću snošenje troškova.

51. Parlament od Suda zahtijeva da prihvati Komisijin zahtjev.

#### *C – Predmet C196/12*

52. Komisija je podneskom od 26. travnja 2012. podnijela Sudu tužbu zbog propusta. Vijeće je svoj odgovor na tužbu podnijelo 18. lipnja 2012., Komisija repliku 30. srpnja 2012., a Vijeće odgovor na repliku 17. rujna 2012.

53. Predsjednik Suda odobrio je rješenjem od 4. rujna 2012. intervenciju Savezne Republike Njemačke, Kraljevine Španjolske, Kraljevine Nizozemske i Ujedinjene Kraljevine u potporu zahtjevu Vijeća te intervenciju Parlamenta u potporu Komisijina zahtjeva.

54. Savezna Republika Njemačka podnijela je svoj intervencijski podnesak 16. listopada 2012., Kraljevina Španjolska 24. listopada 2012., Ujedinjena Kraljevina 14. studenoga 2012., a Kraljevina Nizozemska i Parlament 16. studenoga 2012.

55. Komisija i Vijeće podnijeli su svoja očitovanja na te intervencijske podneske 16. siječnja 2013., odnosno 21. siječnja 2013.

56. Komisija od Suda zahtijeva da:

— proglasi da je Vijeće povrijedilo svoje obveze koje je dužno ispuniti na temelju Pravilnika o osoblju jer nije prihvatilo prijedlog uredbe, i

— naloži Vijeću snošenje troškova.

57. Parlament od Suda zahtijeva da prihvati Komisijin zahtjev.

58. Vijeće od Suda zahtijeva da:

— odbije tužbu, i

— naloži Komisiji snošenje troškova.

59. Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska, Kraljevina Nizozemska i Ujedinjena Kraljevina od Suda zahtijevaju da prihvati zahtjev Vijeća.

#### **IV – Tužbe u predmetima C-63/12 i C-196/12**

##### *A – Dopuštenost tužbi*

1. Očitovanja stranaka i intervenijenata

60. Vijeće tvrdi da je tužba za poništenje nedopuštena jer sporna odluka nije akt koji proizvodi samostalne pravne učinke s obzirom na to da njime nije konačno ni izmijenjen ni odbijen prijedlog uredbe, nego su samo u cilju transparentnosti izloženi razlozi zbog kojih Vijeće ne može prihvatiti prijedlog.

61. Komisija osporava tu analizu i predlaže da se razlikuju dva dijela prijedloga uredbe koji je Vijeće odbilo prihvatiti.

62. Kao prvo, kad je riječ o usklađivanju primitaka od rada i mirovina dužnosnika i ostalih službenika Unije, Komisija navodi da je tužba za poništenje dopuštena jer pobijani akt ima obilježja odluke kako zbog upotrijebljenog pravnog instrumenta tako i zbog svojeg sadržaja.

63. Što se tiče oblika, Komisija navodi da je sporna odluka Unijin pravni akt iz članka 288. UFEU-a, da je bila objavljena u *Službenom listu Europske unije* u seriji L, koja je posvećena Unijinu zakonodavstvu, i da kao pravnu osnovu navodi Pravilnik o osoblju, osobito članak 65. i Priloge VII., XI. i XIII. kao i članak 20. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Unije.

64. Što se tiče biti pobijanog akta, on nedvojbeno proizvodi samostalne pravne učinke jer zbog sporne odluke nema godišnjeg usklađivanja primitaka od rada i mirovina koji su stoga zamrznuti. Komisija, koja se pita kako bi to Vijeće moglo prihvatiti prijedlog a da prethodno ne stavi izvan snage odluku o neprihvatanju, smatra da nastojanje Vijeća da razlikuje „odluku o neprihvatanju” i „odluku o odbijanju” ne počiva ni na jednoj utvrđenoj tipologiji.

65. Kao drugo, kad je riječ o donošenju koeficijenata ispravka koji utječu na primitke od rada i mirovine, Komisija zaključuje da, s obzirom na to da sporna odluka ne sadržava nikakvo obrazloženje o tom pitanju, valja ponajprije smatrati da je stajalište Vijeća, čak i ako je ono formalno donijelo odluku o odbijanju, nezakonito suzdržavanje od postupanja koje se može osporavati tužbom za poništenje.

66. Vijeće, koje upućuje na sudsku praksu Suda prema kojoj radi utvrđivanja jesu li pobijane mjere akti valja ispitati njihovu bit<sup>16</sup>, odgovara da stajalište da bi učinak sporne odluke bilo zamrzavanje plaća dužnosnika i ostalih službenika Unije počiva na pogrešnoj premisi da je sâma činjenica da je Komisija podnijela prijedlog na temelju članka 3. Priloga XI. Pravilniku o osoblju dostatna za nastanak bezuvjetne obveze Vijeća da djeluje na toj osnovi. Vijeće dodaje da je postojanje prava dužnosnika na usklađivanje koje predlaže Komisija uvjetovano odlukom Vijeća da provede usklađivanje, što pretpostavlja odabir između dviju međusobno isključivih pravnih osnova, odnosno članka 3. Pravilnika o osoblju i članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju.

67. Naposljetku, Vijeće ističe da sporna odluka nije konačna i nema nikakav učinak na pravno postojanje prijedloga uredbe, koji može prihvatiti u svakome trenutku a da raniji akt ne stavi izvan snage, imajući u vidu učinak pravila *lex posterior derogat priori*.

68. Parlament podupire Komisijinu argumentaciju. Parlament tvrdi da je umjetno razlikovanje koje Vijeće primjenjuje na odluku o neprihvatanju i odluku o odbijanju te da je prilikom ocjene naravi odluke važno uzeti u obzir činjenicu da je ona odgovor Vijeća na obvezu usklađivanja primitaka od rada i mirovina „prije kraja svake godine” na prijedlog koji je Komisija podnijela u tom okviru.

69. Države članice intervenijenti podupiru stajalište Vijeća, upućujući na njegove argumente. Savezna Republika Njemačka dodaje da sporna odluka ne proizvodi pravne učinke jer ne okončava nijedan postupak, kao što i ne čini bespredmetnim prijedlog uredbe. Ta je odluka samo međufaza u postupku koji je pokrenula Komisija u cilju utvrđivanja godišnjeg usklađivanja primitaka od rada, a koji će biti okončan tek kada Vijeće donese uredbu kojom se usklađuju primici od rada s retroaktivnim učinkom od 1. srpnja 2011.

16 — Vijeće navodi presude Suda od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija (60/81, Zb., str. 2639.), i Općeg suda od 10. srpnja 1990., Automec/Komisija (T-64/89, Zb., str. II367.).

## 2. Moja ocjena

70. Kao što ću to pokazati, protiv dva dijela sporne odluke valja podnijeti tužbu za poništenje, a ne tužbu zbog propusta.

71. Komisijine tužbe za poništenje i zbog propusta imaju u biti jedan te isti predmet s obzirom na to da nastoje sankcionirati postupanje Vijeća koje se usprotivilo prihvaćanju prijedloga uredbe pozivajući se na klauzulu o izuzećima. Budući da se na prvi pogled to postupanje može očitito smatrati odlukom, pri čemu prešutno predstavlja mogući propust Vijeća da provede godišnje usklađivanje primitaka od rada i utvrdi koeficijente ispravka, Komisija taj akt pobija iz dvaju različitih aspekata podnošenjem tužbe za poništenje i tužbe zbog propusta, na koje je Vijeće odgovorilo podnošenjem tužbe za poništenje i, podredno, tužbenim zahtjevom za utvrđenje propusta.

72. Oklijevanja Komisije i Vijeća u vezi s uporabom pravnog lijeka otkrivaju pravnu nesigurnost u vezi s određivanjem odnosnih područja tužbe za poništenje i tužbe zbog propusta, osobito kada se osporava postupanje kojim se provodi odbijanje. Iako ta nesigurnost proizlazi iz teorijske složenosti izričaja tih dvaju pravnih lijekova i određenih tekstualnih promjena, ona je također rezultat razvoja sudske prakse koja je uputila na postojanje određenih nejasnoća. Neovisno o tome, osobito mi se zabrinjavajućom doima činjenica da postoje sumnje u vezi s razgraničenjem tih dvaju pravnih sredstava, i to štoviše sumnje dviju Unijinih institucija, s obzirom na to da se smatra da sustav sudskog ispitivanja zakonitosti akata Unije poštuje načelo cjelovitosti<sup>17</sup> i usklađenosti kako bi se jamčilo poštovanje načela djelotvorne sudske zaštite.

73. Potonje načelo, koje je sadržano u člancima 6. i 13. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., i koje je potvrđeno u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, podrazumijeva da se svaki nezakoniti akt institucija, tijela, ureda i agencija Unije može osporavati ako negativno utječe.

74. Radi osiguranja najopsežnije moguće sudske zaštite, moguće je navesti, kao prvo, da valja izbjeći svaku prazninu u ispitivanju zakonitosti i da stoga treba omogućiti Sudu, kao jamcu zakonitosti, preispitivanje svake negativne odluke institucije, tijela, ureda ili agencije Unije ako ona proizvodi obvezujuće pravne učinke, a neovisno o tome provodi li se to ispitivanje nastavno na tužbu za poništenje ili tužbu zbog propusta.

75. Trebalo bi stoga prihvatiti činjenicu postojanja dvaju usporednih pravnih lijekova na način da se tužiteljima omogući, ako je to potrebno, pravo slobodnog odabira pravnog lijeka kojim namjeravaju pobijati negativnu odluku.

76. U smislu tog rješenja, valja podsjetiti da dva pravna lijeka slijede zajednički cilj koji je u odlukama Suda utjelovljen izričajem da su oni „izraz jednog te istog pravnog sredstva”<sup>18</sup> odnosno načelnim izričajem da je „sustav pravnih lijekova koji je uspostavljen u Ugovoru usko [međusobno] povezan”<sup>19</sup>.

17 — Sud je u više navrata presudio da pravo Unije počiva na uspostavi cjelovitog sustava pravnih lijekova i postupaka kojima se nastoji Sudu povjeriti ispitivanje zakonitosti akata institucija, tijela, ureda i agencija Unije (vidjeti osobito presudu od 14. lipnja 2012., CIVAD (C-533/10, t. 32. i navedenu sudsku praksu)).

18 — Vidjeti presude od 18. studenoga 1970., Chevalley/Komisija (15/70, Zb., str. 975., t. 6.), i od 26. studenoga 1996., T. Port (C-68/95, Zb., str. I-6065., t. 59.), kao i rješenje od 1. listopada 2004., Pérez Escobar/Komisija (C-379/03 P, t. 15.). Iz tih odluka proizlazi da pojedinci koji mogu podnijeti tužbu za poništenje protiv akta institucije koji nije njima upućen ako se taj akt na njih izravno i osobno odnosi moraju imati mogućnost podnošenja tužbe zbog propusta protiv institucije koja je propustila donijeti akt koji bi se na njih odnosio na isti način.

19 — Vidjeti presudu od 22. svibnja 1985., Parlament/Vijeće (13/83, Zb., str. 1513., t. 36.).

77. Međutim, unatoč njihovu zajedničkom cilju, ta dva pravna lijeka ostaju različita po svojoj naravi<sup>20</sup>, svojim uvjetima dopuštenosti i provedbe kao i, u manjoj mjeri, učincima koje mogu proizvesti<sup>21</sup>. Stoga sam uvjeren da dopuštanje preklapanja nije u skladu ni s interesom tužiteljâ ni s interesom dobrog sudovanja. Naprotiv, neophodno je utvrditi jasnu liniju razgraničenja između tih dvaju pravnih lijekova čineći ih međusobno isključivim i osiguravajući njihovo usklađeno supostojanje na temelju „sustavnog” koncepta<sup>22</sup>. Navedeno pitanje nije samo teorijsko s obzirom na to da zahtijeva analizu jesu li ta dva pravna lijeka u odnosu nadopunjavanja ili nadmetanja kao i analizu njihova stupnja samostalnosti ili ovisnosti<sup>23</sup>. Ono sadržava i važan praktičan element jer o odgovoru na to pitanje ovisi mogućnost tužiteljâ da iskoriste najbolji pravni lijek za sankcioniranje počinjene nezakonitosti u cilju promicanja korisnog učinka ispitivanja zakonitosti.

78. Također, prije ocjene postupanja Vijeća i pravnih lijekova koje valja upotrijebiti kako bi se osporavala zakonitost tog postupanja, započet ću s navođenjem pravila koja uređuju sudsko ispitivanje „negativnih” postupanja, odnosno postupanja kojima institucije, tijela, uredi ili agencije Unije provode odbijanje, a kako mi se čini da je trenutačno stanje tih pravila u sudskoj praksi Suda.

a) Sudsko ispitivanje postupanja kojima institucije, tijela, uredi ili agencije Unije provode odbijanje

79. Smatram da se sljedeće stajalište može smatrati sigurnim. Budući da tužba za poništenje iz članka 263. UFEU-a sankcionira nezakonito djelovanje institucije (i), a tužba zbog propusta iz članka 265. UFEU-a njezino nedjelovanje (ii), odbijanje donošenja akta mora se pobijati tužbom za poništenje (iii).

i) Tužba za poništenje iz članka 263. UFEU-a sankcionira nezakonito djelovanje institucije

80. Na temelju članka 263. UFEU-a Sud ispituje zakonitosti akata institucija, osobito Vijeća, osim preporuka i mišljenja.

81. Kako bi akt mogao biti predmet tužbe za poništenje, moraju biti ispunjena dva uvjeta.

82. Kao prvo, pravni akt, „odredbu”, mora materijalno donijeti jedna od Unijinih institucija.

20 — Za razliku od UEZUČ-a, koji je tužbu zbog propusta učinio posebnim oblikom tužbe za poništenje kada je propust definirao kao „prešutnu odluku o odbijanju za koju se smatra da je proizišla iz šutnje” (članak 35.), UEZ je tužbu zbog propusta učinio samostalnom navodeći da je njezin cilj „utvrđivanj[e]” povrede Ugovora koja proizlazi iz propusta djelovanja (članak 175. UEZ-a, koji je postao članak 232. UEZ-a, koji je postao članak 265. UFEU-a).

21 — Ti učinci nisu temeljno različiti i navedeni su, uostalom, u jednoj odredbi, odnosno u članku 266. prvom podstavku UFEU-a, koji nalaže predmetnoj instituciji da „poduzme potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudi Suda”. Međutim, dok se poništenjem akta on trenutačno i retroaktivno uklanja iz pravnog poretka, utvrđenje propusta djelovanja institucije ne podrazumijeva trenutačnu promjenu pravne situacije, nego obvezuje odnosnu instituciju da usvoji akt koji je odbila donijeti.

22 — U vezi s tim pitanjem vidjeti osobito doktorsku disertaciju Berrod, F., *La systématique des voies de droit communautaires*, Dalloz, Pariz, 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., str. 735., i Lenaerts, K., *La systématique des voies de recours dans l’ordre juridique de l’Union européenne*, „Mélanges en hommage à Georges Vandensanden”, Bruylant, Bruxelles, 2008., str. 257.

23 — U vezi s time vidjeti doktorsku disertaciju Berrod, F., *op. cit.*, br. 388, str. 356., i br. 392, str. 359. Taj autor sažima dijalektičku napetost između dvaju pravnih lijekova navodeći „istovjetnu vezu” koja ih povezuje naglašavajući da ipak postoji „suštinska samostalnost” tužbe zbog propusta u odnosu na tužbu za poništenje.



83. Kao drugo, iz ustaljene sudske prakse, razvijene u okviru tužba za poništenje koje su podnijele države članice ili institucije, proizlazi da se kao akti koji se mogu pobijati u smislu članka 263. UFEU-a smatraju „sve odredbe koje su usvojile institucije, u bilo kojem obliku, koje imaju obvezujuće pravne učinke”<sup>24</sup>. Kada tužbu za poništenje podnosi fizička ili pravna osoba protiv akta koji joj je upućen, taj akt mora proizvoditi obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tužitelja i mijenjaju na bitan način njegovu pravnu situaciju<sup>25</sup>.

84. Kriterij obveznosti pravnog učinka osobito je važan kada se ocjenjuje poboynost odnosno nepoboynost međuakta koji je dio upravnog postupka od više faza. U načelu, kako bi se akt mogao pobijati, on mora biti konačan. Prema izričaju Suda, akt mora biti „konačno očitovanje volje [institucije]”<sup>26</sup> pa se međumjere kojih je cilj priprema konačne odluke, kao što su to međumjere koje izražavaju privremeno stajalište institucije, ne mogu smatrati aktima koje se može pobijati<sup>27</sup>.

85. Tako je odlučeno da se prijedlog uredbe koji je Komisija uputila Vijeću ne može smatrati aktom koji se može pobijati jer je riječ samo o međuaktu čiji je jedini cilj priprema za donošenje konačnog akta, pri čemu nije utvrđeno konačno stajalište koje će zauzeti Vijeće<sup>28</sup>.

86. Nasuprot tomu, međuakti koji proizvode „samostalne pravne učinke” moraju moći biti predmet tužbe za poništenje<sup>29</sup>.

87. Naposljetku, valja navesti da iako međumjere, koje nemaju obilježje odluke, ne mogu kao takve biti predmet tužbe za poništenje, ipak je moguće pozivati se na eventualne nezakonitosti kojima su te međumjere zahvaćene u potporu tužbi usmjerenoj protiv konačnog akta čiji su one pripremna faza<sup>30</sup>.

ii) Tužba zbog propusta iz članka 265. UFEU-a sankcionira nedjelovanje institucije

88. Članak 265. UFEU-a propisuje da ako Parlament, Europsko vijeće, Vijeće, Komisija ili Europska središnja banka propuste djelovati i time povrijede Ugovore, države članice i ostale institucije Unije mogu pred Sudom pokrenuti postupak radi utvrđivanja povrede.

89. Tužbu zbog propusta može podnijeti i svaka fizička ili pravna osoba koja prigovara instituciji, tijelu, uredu ili agenciji Unije da su joj propustili uputiti bilo koji akt, osim preporuke ili mišljenja.

90. Ta je tužba dopuštena samo ako je dotična institucija, tijelo, ured ili agencija prethodno bila pozvana da djeluje i ako u roku od dva mjeseca od takvog poziva dotična institucija, tijelo, ured ili agencija ne „zauzme stajalište”.

91. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pravno sredstvo zbog propusta „temelji se na ideji da nezakonito nedjelovanje [predmetne institucije] omogućava [...] pokretanje postupka pred Sudom kako bi on proglasio da je propuštanje djelovanja protivno Ugovoru, u mjeri u kojoj odnosna institucija ne ispravi taj propust”<sup>31</sup>.

24 — Vidjeti presudu od 13. listopada 2011., *Deutsche Post i Njemačka/Komisija* (C-463/10 P i C-475/10 P, Zb., str. I-9639, t. 36. kao i navedenu sudsku praksu).

25 — Vidjeti rješenje od 14. svibnja 2012., *Sepracor Pharmaceuticals (Irska)/Komisija* (C-477/12, EU:C:11:1903, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

26 — Vidjeti presudu od 5. prosinca 1963., *Henricot i dr./Visoko tijelo* (23/63, 24/63 i 52/63, Zb., str. 439., str. 455.).

27 — Vidjeti osobito gore navedenu presudu *IBM/Komisija* (t. 10.) kao i gore navedeno rješenje *Sepracor Pharmaceuticals (Irska)/Komisija* (t. 55. i 56.).

28 — Rješenje Općeg suda od 15. svibnja 1997., *Berthu/Komisija* (T-175/96, Zb., str. II-811., t. 21. i 22.)

29 — Vidjeti gore navedeno rješenje *Sepracor Pharmaceuticals (Irska)/Komisija* (t. 58. i navedenu sudsku praksu).

30 — Vidjeti gore navedenu presudu *IBM/Komisija* (t. 12.) kao i presudu Općeg suda od 21. lipnja 2012., *Španjolska/Komisija* (T-264/10 i T-266/10, t. 13.).

31 — Vidjeti presudu od 16. veljače 1993., *ENU/Komisija* (C-107/91, Zb., str. I-599., t. 10. i navedenu sudsku praksu).

92. Razmatranje predmeta tužbe za poništenje u odnosu na to pravilo omogućava razgraničenje dvaju pravnih sredstava namijenjenih za izravno ispitivanje zakonitosti postupanja Unijinih institucija. Dok tužba za poništenje sankcionira očitovanje volje koje ima oblik pravnog akta koji proizvodi obvezujuće pravne učinke, tužba zbog propusta sankcionira, naprotiv, nezakonito propuštanje djelovanja institucije. Drugim riječima, ispitivanje zakonitosti provodi se tužbom za poništenje kada je predmetna institucija pogriješila djelovanjem, a tužbom zbog propusta kada je pogriješila propuštanjem.

93. Iz tog temeljnog razlikovanja proizlazi odgovor na pitanje koja se tužba mora upotrijebiti protiv odluke o odbijanju.

iii) Odbijanje donošenja akta mora se pobijati tužbom za poništenje

94. Iako je očigledna jasnoća u razlikovanju između tužbe za poništenje i tužbe zbog propusta bila zamagljena konceptualnim razlikama definicija tužbe zbog propusta u UEZUČ-u i UEEZ-u<sup>32</sup>, čini mi se da iz razmatranja pitanja koji se pravni lijek može upotrijebiti za osporavanje nezakonitosti negativne odluke jasno proizlazi da je odbijanje čin koji može biti predmet tužbe za poništenje.

95. Naime, odbijanje donošenja odluke izjednačeno je s odlukom jer izražava očitovanje volje, čak i ako je to očitovanje volje negativno, a odluka o odbijanju poštuje ista pravila o nadležnosti i obliku kao i pozitivna odluka.

96. Sudska praksa jasno slijedi tu logiku izjednačavanja pa se u brojnim presudama proglašavaju dopuštenima tužbe za poništenje koje su podnesene protiv odluka o odbijanju<sup>33</sup>.

97. Međutim, u obrazloženju presude od 27. rujna 1988., Parlament/Vijeće<sup>34</sup>, Sud je priznao da je nepodnošenje nacrtu proračuna od strane Vijeća moglo biti predmet tužbe zbog propusta Parlamenta navodeći da „odbijanje djelovanja, makar i izričito, može biti upućeno Sudu na temelju članka 175. ako se njime ne okončava propust”<sup>35</sup>. Taj se izričaj, koji je pravna znanost kvalificirala „tajnovitim”<sup>36</sup>, više objašnjava razmatranjima koja su povezana s aktivnom legitimacijom Parlamenta nego željom za proširenje područja tužbe zbog propusta. Uostalom, naknadna sudska praksa vratila se na ortodoksni stajalište<sup>37</sup>.

32 — Osobito valja primijetiti da je zbog poistovjećivanja šutnje s prešutnom odlukom o odbijanju u UEZUČ-u došlo do zaraznog učinka pa tužba zbog propusta obuhvaća svaku odluku o odbijanju, čak i izričitu. U vezi s time vidjeti Soldatos, P., „L'introuvable recours en carence devant la Cour de justice des Communautés européennes”, Cahiers de droit européen, 1969., str. 316. i sljedeće.

33 — Vidjeti osobito presude od 23. veljače 1961., De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Visoko tijelo (30/59, Zb., str. 1.); od 15. prosinca 1988., Irish Cement/Komisija (166/86 i 220/86, Zb., str. 6473.), o odbijanju pritužbe protiv dodjele potpore; od 9. prosinca 2004., Komisija/Greencore (C-123/03 P, Zb., str. I-11647.), o odbijanju Komisije da plati zatezne kamate na vraćeni iznos novčane kazne, i od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija (C-322/09 P, Zb., str. I-11911.), o odluci o pokretanju službenog istražnog postupka u području državnih potpora.

34 — 302/87, Zb., str. 5615.

35 — Točka 17.

36 — Vidjeti Simon, D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Pariz, 2. izd., 1998., br. 379, str. 402.

37 — Vidjeti gore navedenu presudu NDSHT/Komisija (t. 44. do 56.).



98. Usto, radi utvrđivanja je li odluka o odbijanju akt koji se može ili ne može pobijati, sudska praksa razlikuje je li odbijeni akt mogao ili nije mogao proizvoditi konačne pravne učinke. Sud je tako u više navrata smatrao da se negativna odluka mora ocijeniti s obzirom na predmet zahtjeva na koji je ona odgovor<sup>38</sup>. Taj pomalo zagonetan izričaj, koji se javlja u nekoliko redakcijskih verzija<sup>39</sup>, zapravo je odraz sljedećeg stajališta u odnosu na negativne odluke. Odbijanje donošenja akta može biti predmet tužbe za poništenje ako je takva tužba mogla biti podnesena protiv akta koji je institucija odbila donijeti. Na taj način, ako je odbijeni akt mogao proizvoditi konačne pravne učinke, odbijanje može biti predmet tužbe. Nasuprot tomu, ako akt čije je donošenje odbijeno nije mogao proizvoditi takve učinke, odbijanje njegova donošenja ne može se podnijeti Sudu tužbom za poništenje.

99. Dakle, odbijanje djelovanja mora se osporavati tužbom za poništenje, neovisno o obliku u kojem je izraženo.

100. Kao prvo, to je situacija u slučaju izričitog odbijanja. Kada institucija odgovori izričitom odlukom o odbijanju, ne bi se trebalo uporabiti tužbu zbog propusta jer je tužitelj u roku koji je utvrđen UFEU-om ovlašten na tužbu za poništenje koja mu omogućava utvrđenje nezakonitosti akta koji je donijela institucija.

101. Izričito odbijanje može se očitovati u dvama različitim oblicima.

102. Ponajprije, može se raditi o običnom odbijanju donošenja tražene odluke<sup>40</sup>.

103. Nadalje, može biti riječ o donošenju akta koji je protivan zatraženom aktu. U tom se slučaju donesena odluka ne može pobijati tužbom zbog propusta jer se u skladu s objašnjenjima iz većeg broja presuda ta tužba „odnosi na propust učinjen propuštanjem odlučivanja ili zauzimanja stajališta, a ne donošenjem akta koji je različit od akta koji su zainteresirane osobe željele ili smatrale nužnim”<sup>41</sup>.

104. Sud je u presudi od 23. siječnja 1992., Komisija/Vijeće<sup>42</sup>, koja je donesena nastavno na Komisijinu tužbu za poništenje uredbe Vijeća o ispravljanju primitaka od rada i mirovina dužnosnika i ostalih službenika Zajednica i o usklađivanju pripadajućih koeficijenata ispravka koji se na njih primjenjuju, čak smatrao da se donošenje akta koji nezakonito propušta uključiti prijedlog Komisije moglo osporavati tužbom za poništenje. Sud je u predmetu povodom kojeg je donesena ta presuda, utvrđenjem da se Komisijin prijedlog odnosio, među ostalim, na uvođenje posebnog koeficijenta ispravka za München (Njemačka) i da uredba koju je Vijeće donijelo na temelju tog prijedloga nije

38 — Vidjeti presudu od 8. ožujka 1972., Nordgetreide/Komisija (42/71, Zb., str. 105., t. 5.), koja se odnosila na Komisijino odbijanje promjene popisa proizvoda na koje se može primijeniti sustav kompenzacijskih iznosa. Vidjeti u istom smislu presudu od 24. studenoga 1992., Buckl i dr./Komisija (C-15/91 i C-108/91, Zb., str. I-6061., t. 22.), koja se odnosila na Komisijino odbijanje ponovne uspostave pristojbe na uvoz određenih poljoprivrednih proizvoda. Vidjeti također rješenja od 6. travnja 2006., GISTI/Komisija (C-408/05 P, t. 10.), i od 15. prosinca 2011., Altner/Komisija (C-411/11 P, t. 7. i navedenu sudsku praksu), u vezi s Komisijinim odbijanjem pokretanja postupka utvrđenja povrede obveze. U potonjem se rješenju nepostojanje tužbe za poništenje protiv tog odbijanja objašnjava nemogućnošću podnošenja pojedinačne tužbe protiv akata koje Komisija može donijeti u okviru postupka povrede obveze uređenog u članku 258. UFEU-a s obzirom na to da su ti akti upućeni državama članicama, a ne pojedincima. Radi isključenja takve tužbe općenito se navode i druga dva objašnjenja, odnosno nepostojanje obvezujućeg pravnog učinka obrazloženih mišljenja koja donosi Komisija i diskrecijska ovlast koja se Komisiji priznaje kako radi ocjene postojanja povrede obveze tako i za pokretanje postupka zbog povrede obveze. Čini mi se da se potonje objašnjenje temelji na zabuni u vezi s uvjetom dopuštenosti i meritornog uvjeta. Naime, postojanje diskrecijske ovlasti predmetne institucije ne bi trebalo dovesti do nedopuštenosti tužbe za poništenje (u slučaju izričitog odbijanja zahtjeva za pokretanje postupka zbog povrede obveze) ili tužbe zbog propusta (u slučaju propuštanja donošenja stajališta nakon opomene o pokretanju postupka zbog povrede obveze), nego do neosnovanosti, a time se zabranjuje da se akt ili propuštanje institucije smatraju nezakonitim.

39 — Gore navedena presuda Buckl i dr./Komisija sadržava ocjenu s obzirom na „narav” zahtjeva, dok, gore navedena presuda Nordgetreide/Komisija analizira njegov „predmet”.

40 — Vidjeti osobito presudu od 10. prosinca 2002., Komisija/Camar i Tico (C-312/00 P, Zb., str. I-11355.), u vezi s tužbom za poništenje protiv Komisijinog odbijanja donošenja uredbe primjenom članka 16. stavka 3. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 404/93 od 13. veljače 1993. o zajedničkoj organizaciji tržišta banana (SL L 47, str. 1.), u cilju prilagodbe carinske kvote propisane u članku 18. Uredbe br. 404/93 radi suočavanja s učincima izvanrednih poplava 1997. i 1998. na proizvodnju banana u Somaliji.

41 — Vidjeti presudu od 13. srpnja 1971., Deutscher Komponistenverband/Komisija (8/71, Zb., str. 705., t. 2.). Taj je izričaj identično preuzet u gore navedenim presudama Irish Cement/Komisija (t. 17.); Buckl i dr./Komisija (t. 17.) i ENU/Komisija (t. 10.). Vidjeti također rješenje Općeg suda od 17. studenoga 2010., Victoria Sánchez/Parlament i Komisija (T-61/10, t. 38.).

42 — C-301/90, Zb., str. I- 221.

sadržavala odredbe u tom smislu, zaključio da je Komisija imala pravo podnijeti tužbu za poništenje protiv te uredbe jer je smatrala da je Vijeće tim propuštanjem povrijedilo obvezu koju propisuje UEEZ<sup>43</sup>. Dakle, ako je institucija u svojem postupanju propustila donijeti dio predložene mjere, nezakonitost koja iz toga proizlazi može se, prema toj odluci, sankcionirati tužbom za poništenje<sup>44</sup>.

105. Kao drugo, isto vrijedi u slučaju prešutne odluke o odbijanju, ali ipak uz bitno pojašnjenje da prešutna odluka može proizlaziti iz šutnje ili nedjelovanja institucije samo pod uvjetom da to izričito predviđa odredba prava Unije. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se, „u nedostatku [...] izričitih odredaba kojima se određuje rok protekom kojeg se smatra donesenom prešutna odluka i kojima se definira sadržaj te odluke, samo nedjelovanje institucije ne može poistovjetiti s odlukom, a da se time ne dovede u pitanje sustav pravnih lijekova uspostavljen Ugovorom”<sup>45</sup>. Ipak, „u određenim specifičnim okolnostima, [...] iznimno se može smatrati da šutnja ili nedjelovanje institucije ima značaj prešutne odluke o odbijanju”<sup>46</sup>.

106. Ovime su sažeto prikazana glavna načela koja uređuju tužbe protiv negativnih odluka.

107. Još treba dodati dva sljedeća pojašnjenja.

108. Kao prvo, valja navesti da nepostojanje odluke zbog nedostatka potrebne većine nije odbijanje odlučivanja.

109. Presuda od 13. srpnja 2004., Komisija/Vijeće<sup>47</sup>, donesena u predmetu koji se odnosio na provedbu pakta o stabilnosti i rastu, prikazuje to razlikovanje. Sud, kojem je Komisija podnijela tužbu za poništenje jer Vijeće „nije donijelo” formalne instrumente sadržane u preporukama koje je Komisija izradila na temelju članka 104. stavaka 8. i 9. UEZ-a<sup>48</sup> kako bi prisilila Saveznu Republiku Njemačku i Francusku Republiku na smanjenje njihova javnog deficita, smatrao je tužbu nedopuštenom jer je predmetno nedonošenje bilo rezultat nepostojanja potrebne većine za donošenje odluke u tom pogledu. Usto, Sud je naveo da nijedna odredba prava Unije ne utvrđuje rok nakon kojeg se može smatrati da je nastala prešutna odluka i ne definira sadržaj te odluke<sup>49</sup>.

43 — Točka 14.

44 — U točki 11. mišljenja u predmetu povodom kojeg je donesena navedena presuda nezavisni odvjetnik F. G. Jacobs navodi da iako se može činiti neuobičajenim tražiti poništenje uredbe ako ona ne sadržava određenu odredbu, problem je u biti isti „bilo da je uredba nezakonita zato što sadržava određenu odredbu bilo zato što je takva odredba ispuštena”. Ta mi se objašnjenja ne čine u potpunosti uvjerljivima. U slučaju kao što je ovaj nezakonitost se ne odnosi na donesenu uredbu koja sama po sebi nije nezakonita, nego ona proizlazi iz propuštanja odlučivanja. Osim toga, čini mi se da su donošenje odredbe koja je različita od odredbe koja je zatražena i nedonošenje odredbe dvije različite stvari. Poistovjećivati drugu situaciju s prvom znači da se djelomično propuštanje odlučivanja o zahtjevu smatra prešutnim odbijanjem, što mi se čini nemoguće zbog razloga navedenog u točki 105. ovog mišljenja.

45 — Vidjeti rješenje od 13. prosinca 2000., Sodima/Komisija (C-44/00 P, Zb., str. I-11231., t. 24.). Vidjeti također gore navedenu presudu Komisija/Greencore (t. 45.), kao i rješenja Općeg suda od 24. ožujka 2011., Internationaler Hilfsfonds/Komisija (T-36/10, Zb., str. II-1403., t. 38.), i od 13. studenoga 2012., ClientEarth i dr./Komisija (T-278/11, t. 32.). Ta dva rješenja daju prikladan primjer odredbe koja neodgovaranje institucije u propisanom roku poistovjećuju s negativnim odgovorom. Riječ je o članku 8. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.) koji propisuje da ako institucija u propisanom roku ne odgovori na potvrđan zahtjev za pristup dokumentu, „smatrat će se da je odgovor negativan”. Međutim, iako se javlja i u drugim područjima, ta vrsta odredbe prevladava u području javno službeničkog prava. Za različite primjere vidjeti Mariatte, F., i Muñoz, R., *Contentieux de l'Union européenne / 2 – Carence – Responsabilité*, Lamy Axe droit, Pariz, 2011., str. 29.

46 — Gore navedena presuda Komisija/Greencore (t. 45.) Nema saznanja o odlukama Suda ili Općeg suda koje primjenjuju to izuzeće utvrđenjem postojanja izvanrednih okolnosti.

47 — C-27/04, Zb., str. I-6649.

48 — Članak 126. stavci 8. i 9. UFEU-a

49 — Točka 32. ove presude

110. Dodajem da mi se čini da se na presudu od 30. rujna 2003., Eurocoton i dr./Vijeće<sup>50</sup>, kojom je Sud presudio da to što Vijeće nije prihvatilo prijedlog uredbe kojom se uvode konačne antidampinške pristojbe jest akt koji se može pobijati, ne može pozivati u suprotnom smislu. Unatoč tomu što može izazvati zabunu jer navodi na zaključak da je obično glasanje „zauzimanje stajališta” čak i ako nije ostvarena potrebna većina za donošenje uredbe<sup>51</sup>, čini mi se da se ta presuda, koja uzima u obzir posebnosti antidampinškog postupka, može objasniti postojanjem roka u okviru tog postupka protekom kojeg Vijeće više nema pravo prihvatiti Komisijin prijedlog pa se neprihvatanje prijedloga u propisanom roku moglo smatrati prešutnim odbijanjem<sup>52</sup>.

111. Kao drugo, kao što se to slažu Komisija i Vijeće, iz ustaljene sudske prakse, koja se odnosi na dopuštenost tužbe za poništenje, proizlazi da se radi kvalificiranja pobijanih akata mora razmotriti njihova bit i namjera njihovih autora<sup>53</sup>.

112. U odnosu na gore navedena načela utvrdit ću pravni lijek koji bi se trebao podnijeti protiv postupanja Vijeća ispitivanjem je li to postupanje odluka koja se može ili ne može pobijati.

#### b) Ocjena postupanja Vijeća

113. Je li sporna „odluka”, kojom je Vijeće odlučilo ne prihvatiti prijedlog uredbe izrađen na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, odluka koja se može pobijati tužbom za poništenje?

114. Smatram da je odgovor na to pitanje nedvojbeno potvrđan.

115. Prije svega navodim da Vijeće iskrivljava vlastitu odluku kada tvrdi da nije djelovalo povodom prijedloga uredbe i da ga nije ni izmijenilo ni konačno odbilo, nego da je samo izložilo razloge zbog kojih ga ne može prihvatiti. Ne samo da sporna odluka sadržava obrazloženje, ona sadržava i operativni dio u kojem se navodi da Vijeće „odlučuje ne prihvatiti Komisijin prijedlog”.

116. Dakle, akt koji je donijelo Vijeće doista ima obilježje odluke.

117. Usto, taj je akt konačan jer okončava postupak usklađivanja prema „redovnoj” metodi primitaka od rada i mirovina dužnosnika i ostalih službenika Unije kao i koeficijentata ispravka koji se na njih primjenjuju za 2011., uz pojašnjenje da članak 3. stavak 1. Priloga XI. Pravilniku o osoblju propisuje da uredba Vijeća mora biti donesena „prije kraja svake godine”. U tom pogledu valja navesti da je argument Vijeća da se radilo o privremenom odgovoru tijekom razdoblja čekanja u potpunoj suprotnosti s obrazloženjem sporne odluke i sa stajalištem koje ta institucija brani u ovom postupku. Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 14. sporne odluke, Vijeće je smatralo da je provedba postupka propisanog u članku 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju jedina mogućnost da se uzme u obzir gospodarska kriza. Prema mišljenju Vijeća, uopće ne postoji mogućnost eventualnog ponavljanja postupka u slučaju kada bi, među ostalim, Komisija uspjela uvjeriti Vijeće da nije moguće provesti klauzulu o izuzećima. Dakle, Vijeće je jasno očitovalo svoju volju da nepovratno napusti postupak „redovne” metode, propisan u članku 3. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, radi provedbe posebnog postupka, propisanog u članku 10. navedenog priloga za slučaj ozbiljne gospodarske krize.

118. Čini mi se da argument Savezne Republike Njemačke da je sporna odluka samo međufaza u postupku koji je pokrenula Komisija radi utvrđivanja godišnjeg usklađivanja primitaka od rada počiva na nerazlikovanju između dviju vrsta postupaka koje se međusobno isključuju, kao što to opravdano navodi Kraljevina Nizozemska.

50 — C-76/01 P, Zb., str. I-10091.

51 — Točke 58. i 59.

52 — Točka 64.

53 — Presuda od 17. srpnja 2008., Athinaiki Techniki/Komisija (C-521/06 P, Zb., str. I-5829, t. 42.)

119. U odnosu na argument Vijeća koji se oslanja na izričaj kojim je sastavljena sporna odluka, valja dodati da mi se predloženo razlikovanje odluke „o nedonošenju” i odluke „o odbijanju” čini više zavaravajuće nego praktično. Vijeće nije propustilo zauzeti stajalište o prijedlogu uredbe zbog, primjerice, nemogućnosti postizanja propisane većine, nego je donijelo odluku koja je izjednačena s običnim odbijanjem prijedloga uredbe.

120. Usto, treba primijetiti da je akt koji je Vijeće odbilo donijeti uredba koja bi, da je bila donesena, očito proizvodila obvezujuće pravne učinke u pogledu Unijinih institucija te dužnosnika i ostalih službenika, koji su od 1. srpnja 2011. lišeni povećanja na koje bi imali pravo da je Vijeće prihvatilo prijedlog uredbe.

121. Naposljetku, smatram da Komisijin argument, da treba razlikovati dva dijela prijedloga uredbe jer se odbijanje usklađivanja koeficijenata ispravka mora zbog nepostojanja obrazloženja shvatiti kao nezakonito propuštanje djelovanja, proizlazi iz nerazlikovanja između nepostojanja obrazloženja odluke i nepostojanja odluke.

122. Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, tužbu za poništenje treba proglašiti dopuštenom, a tužbu zbog propusta nedopuštenom.

## B – Osnovanost tužbe u predmetu C-63/12

### 1. Očitovanja stranaka i intervenijenata

#### a) Uvodne napomene

123. Komisijina tužba za poništenje (predmet C-63/12) i tužba Vijeća (predmet C-66/12) nemaju isti predmet s obzirom na to da je prvonavedena tužba usmjerena protiv sporne odluke, a drugonavedena pobija dva od tri Komisijina pripremna akta<sup>54</sup>.

124. Ipak, nesporno je i stranke to nisu dovodile u pitanje da su kritike o meritumu koje je Vijeće istaknulo u okviru tužbe koju je ono podnijelo istovjetne razlozima o meritumu koje je Vijeće navelo u odgovoru na Komisijinu tužbu za poništenje.

125. Kao što je to Vijeće navelo u svojem odgovoru na tužbu u predmetu C-63/12, osnovno pitanje koje se postavlja u oba predmeta jest jesu li ili nisu ispunjeni uvjeti za primjenu klauzule o izuzećima. Uostalom, tužba i odgovor na tužbu te podnesci stranaka u tom predmetu često upućuju na argumente izložene u predmetu C-66/12.

126. Iako mi se ne čini da taj način isticanja razloga djelomičnim upućivanjem na priložene dokumente dovodi u pitanje njihovu dopuštenost, to, prema mojem mišljenju, omogućuje, pa čak i čini nužnim, sveobuhvatno ispitivanje svih tih argumenata.

127. Također, iako su sljedeća razmatranja posvećena ispitivanju osnovanosti tužbe u predmetu C-63/12, njima se usto uzima u obzir argumentacija stranaka izložena u okviru tužbe u predmetu C-66/12.

54 — Obavijest i prijedlog uredbe

b) Argumenti u potporu tužbi

i) Komisija

128. Komisija prigovara Vijeću da je odbilo uskladiti, s jedne strane, primitke od rada i mirovine i, s druge strane, koeficijente ispravka.

– Odbijanje usklađivanja primitaka od rada i mirovina

129. Kao glavno, Komisija ističe jedan tužbeni razlog koji se sastoji od dva dijela, od kojih se prvi temelji na zlorabi ovlasti, a drugi na povredi granica ovlasti Vijeća<sup>55</sup>.

130. Komisija u prvom dijelu tog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi članka 3. i 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, tvrdi da je Vijeće zlorabilo ovlasti te da je povrijedilo načelo institucionalne ravnoteže jer je smatralo da su ispunjeni uvjeti iz članka 10. navedenog priloga i jer je, posljedično, odbilo prihvatiti prijedlog usklađivanja primitaka od rada i mirovina iako Komisija Vijeću nije podnijela prijedlog na temelju tog članka, a izvanrednu mjeru predviđenu u toj odredbi moraju zajednički donijeti Parlament i Vijeće.

131. Komisija dodaje u drugom dijelu navedenog tužbenog razloga da je Vijeće, koje nije imalo nikakvu marginu prosudbe, povrijedilo članak 65. Pravilnika o osoblju jer je odbilo prihvatiti prijedlog uredbe te da je moglo, ako je smatralo da je Komisija nepropisno propustila izraditi prijedlog na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, pokrenuti postupak pred Sudom zahtijevajući po potrebi određivanje privremenih mjera. Usto, odbijajući prijedlog uredbe, Vijeće je povrijedilo načelo *patere legem quam ipse fecisti*.

132. Podredno, Komisija tvrdi da je Vijeće počinilo pogrešku koja se tiče prava jer je povrijedilo uvjete primjene klauzule o izuzećima. Komisija smatra da je sporna odluka „nedostatno i pogrešno” obrazložena jer nisu ispunjeni uvjeti primjene klauzule o izuzećima.

133. Komisija, podsjećajući da uživa na temelju ustaljene sudske prakse široku diskrecijsku ovlast u područjima gdje je nužna složena gospodarska ili socijalna procjena<sup>56</sup>, izlaže da je primijenila 15 opće priznatih gospodarskih pokazatelja te da je odabir razdoblja između 1. srpnja 2010. i početka studenoga 2011. opravdan radi provedbe ocjene s obzirom na to da se naglo pogoršanje situacije nužno utvrđuje tijekom prilično kratkog razdoblja.

134. Komisija dodaje da bi primjena metode prevalila na Unijine dužnosnike gubitak kupovne moći određenih nacionalnih državnih službenika te smatra da je provela analizu pogoršanja javnih financija, na koju se poziva Vijeće, a to se pogoršanje ne može kvalificirati kao naglo jer potječe iz razdoblja koje je prethodilo snažnom padu gospodarske aktivnosti u 2008. i 2009.

135. Komisija također navodi da je primijenila smanjenje očekivanog rasta, koje je odraženo u odlukama država članica o nacionalnim plaćama u javnom sektoru, i da je analizirala kreditnu krizu koja je postojala barem od 2008., ako ne i 2007. Što se tiče sniženja cijena imovine, Komisija smatra da je Vijeće trebalo objasniti relevantnost tog elementa koji čini dio normalnog gospodarskog ciklusa te je iznimno promjenjiv. Prema mišljenju Komisije, promjene stope nezaposlenosti tijekom 2011. također ne mogu dokazati ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije.

55 — Vidjeti naslov glavnog tužbenog razloga između točke 38. i 39. Komisijine tužbe.

56 — Komisija u području državnih potpora upućuje na presude od 29. listopada 1980., Roquette Frères/Vijeće (138/79, Zb., str. 3333., t. 25.); od 17. studenoga 1987., British American Tobacco i Reynolds Industries/Komisija (142/84 i 156/84, Zb., str. 4487., t. 62.); od 10. ožujka 1992., Ricoh/Vijeće (C-174/87, Zb., str. I-1335., t. 68.), i od 15. lipnja 1993., Matra/Komisija (C-225/91, Zb., str. I-3203., t. 25.), kao i u području dampainga, na presudu Općeg suda od 28. listopada 1999., EFMA/Vijeće (T-210/95, Zb., str. II-3291., t. 57.).



– Odbijanje usklađivanja koeficijenata ispravka

136. Prema mišljenju Komisije, usklađivanje koeficijenata ispravka razlikuje se od usklađivanja primitaka od rada jer se potonje usklađivanje, koje se provodi na temelju članka 65. Pravilnika o osoblju, odnosi na usklađivanje opće razine primitaka od rada u odnosu na Bruxelles (Belgija) („vremenska promjena”), a prvo usklađivanje, koje se provodi na temelju članka 64. Pravilnika o osoblju, nastoji zadržati bitno jednako postupanje između dužnosnika i umirovljenika neovisno o mjestu njihova zaposlenja ili boravišta u Uniji („prostorna promjena”).

137. Komisija prigovara Vijeću da je odbijanjem usklađivanja koeficijenata ispravka ponovno povrijedilo članke 1. i 3. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, kao i njegov članak 64., da je propustilo obrazložiti svoju odluku s obzirom na to da se obrazloženje odnosi isključivo na usklađivanje primitaka od rada i mirovina te da je kao pravnu osnovu navelo članak 65. Pravilnika o osoblju, a ne navodeći njegov članak 64.

ii) Parlament

138. Parlament podržava Komisijinu analizu. On osobito smatra da je Vijeće povrijedilo svoje ovlasti kao suzakonodavac jer je donošenjem sporne odluke zapravo primijenilo članak 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju iako primjena klauzule o izuzećima pretpostavlja uporabu redovnog zakonodavnog postupka.

139. Parlament naglašava štetne posljedice za međuinstitucionalnu ravnotežu koje proizlaze iz prekoračenja ovlasti kao što je to ono koje je počinilo Vijeće koje je, odbacujući „redovnu” metodu utvrđenu u Pravilniku o osoblju, zanemarilo politički odabir učinjen prilikom donošenja tog pravilnika. Parlament, koji podsjeća na odredbe članka 13. UEU-a na temelju kojih svaka institucija mora provoditi svoje ovlasti poštujući ovlasti drugih institucija, smatra da je Vijeće, ako je zbog političkih razloga povezanih s financijskom krizom željelo promijeniti metodu, trebalo slijediti redovan zakonodavni postupak u kojem politički odabir provode dva suzakonodavca na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s drugim zainteresiranim institucijama.

c) Argumenti u potporu odgovoru na tužbu

i) Vijeće

– Odbijanje usklađivanja primitaka od rada i mirovina

140. Vijeće ponajprije osporava tužbene razloge koji se odnose na zlorabu ovlasti i povredu granica ovlasti.

141. Kao prvo, Vijeće smatra da se odluka koju je donijelo ne temelji na članku 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, nego da odražava njegovo stajalište o primjeni „redovne” metode.

142. Vijeće, smatrajući da utvrđenje ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije nije pridržano isključivo za Komisiju, nego da i ono samo s Parlamentom raspolaže s vlastitom diskrecijskom ovlašću u tom pogledu, tvrdi da ako u provedbi svoje diskrecijske ovlasti zaključi da su ispunjeni uvjeti za primjenu tog članka ili ako, pod pretpostavkom da nema takvu diskrecijsku ovlast, smatra da je Komisijina analiza zahvaćena očitom pogreškom u ocjeni, ono nema drugu mogućnost nego da ne prihvati prijedlog usklađivanja te da istodobno podnese tužbu radi utvrđenja pravne neosnovanosti Komisijinog zaključka. Suočeno s Komisijinim odbijanjem podnošenja prijedloga na temelju klauzule o izuzećima, Vijeće je transparentno i dosljedno odlučilo ne prihvatiti prijedlog

uredbe, istodobno odlučujući pokrenuti postupak pred Sudom radi provjere osnovanosti Komisijinog odbijanja primjene klauzule o izuzećima. Prema mišljenju Vijeća, Komisijino stajalište bi ga primoralo na donošenje uredbe primjenom „redovne” metode, što međutim smatra nezakonitim, čime bi Vijeće dakle zauzelo proturječan pristup.

143. Kao drugo, Vijeće izlaže da je postupak iz članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju podijeljen na tri različite faze, odnosno, na početku se nalazi procjena gospodarske i socijalne situacije u Uniji s obzirom na objektivne podatke koje dostavlja Komisija i, ovisno o slučaju, utvrđenje ozbiljnog i naglog pogoršanja te situacije, pri čemu u tu svrhu Vijeće i Parlament imaju vlastitu diskrecijsku ovlast, Komisija zatim podnosi prijedlog, pri čemu je njezina nadležnost ograničena ako su ispunjeni uvjeti primjene klauzule o izuzećima i, naposljetku, Parlament i Vijeće donose mjere koje je Komisija predložila.

144. Vijeće navodi da je sporna odluka nedvojbeno dio prve faze postupka i da u nedostatku Komisijinog prijedloga nije moglo postupati na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju. U cilju transparentnosti i radi očuvanja svojeg položaja u očekivanju presude Suda kojom se odlučuje jesu li ili nisu bili ispunjeni uvjeti za primjenu klauzule o izuzećima, Vijeće se ograničilo na izlaganje razloga zbog kojih smatra da ne može prihvatiti prijedlog uredbe.

145. Vijeće nadalje objašnjava razloge zbog kojih mu se čini da nije osnovan Komisijin podredni tužbeni razlog koji se temelji na povredi uvjeta primjene klauzule o izuzećima.

146. Vijeće tvrdi da čak i pod pretpostavkom da Komisija uživa široku marginu prosudbe za analizu gospodarske i socijalne situacije u Uniji te njezina eventualnog ozbiljnog i naglog pogoršanja, ono također raspolaže s istom diskrecijskom ovlašću.

147. Podsjećajući na sudsku praksu Suda u vezi s obvezom obrazlaganja koja proizlazi iz članka 296. UFEU-a<sup>57</sup>, Vijeće tvrdi da sporna odluka nije pravni akt i da, čak i pod pretpostavkom kad bi se smatralo da proizvodi pravne učinke, ta odluka sadržava 16 uvodnih izjava koje omogućavaju uvid u opravdanja za stajališta te institucije pa joj se ne može prigovoriti nedostatnost obrazloženja.

148. Usto, Vijeće smatra da se navedenoj odluci ne može prigovoriti da je očito pogrešno obrazložena. Iako se slaže s Komisijom u vezi s općim kriterijima koje valja uzeti u obzir radi provjere jesu li ispunjeni uvjeti primjene članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, Vijeće ipak smatra da je Komisija pogrešno primijenila te kriterije i kvalificirala činjenice pa je iz podataka koje je uzela u obzir donijela pogrešne zaključke.

149. Ne osporavajući da se ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije mora utvrditi uzimajući u obzir dosta kratko razdoblje, Vijeće ponajprije tvrdi da referentno razdoblje ne mora biti razdoblje koje je obuhvaćeno „redovnom” metodom.

150. Kao prvo, takvo bi ograničenje zanemarilo gospodarsku stvarnost i proizvelo rezultate koji *de facto* poništavaju koristan učinak klauzule o izuzećima s obzirom na to da kriza najčešće obuhvaća dva referentna razdoblja. Vijeće u vezi s time prigovara da je Komisijin pristup umjetno razdijelio jedan događaj, odnosno ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije u Uniji, na više „mini kriza”. Uzimajući primjer krize u trajanju od osam mjeseci koja se počinje javljati u ožujku godine *n*, odnosno četiri mjeseca prije kraja referentnog razdoblja, Vijeće navodi da bi u svrhe provedbe godišnjeg usklađivanja za razdoblje od 1. srpnja godine *n* do 30. lipnja godine *n* + 1 Komisija uzela u obzir jedino posljednja četiri mjeseca krize, čiji bi utjecaj na gospodarske i socijalne pokazatelje bio uravnotežen na godišnjem prosjeku.

57 — Vijeće navodi kao primjer presudu od 10. srpnja 2008., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, Zb., str. I-4951.).



151. Prema mišljenju Vijeća, Komisijin pristup čini primjenu klauzule o izuzećima iznimno teškom, ako ne i nemogućom, i povređuje cilj te klauzule, odnosno omogućavanje brze reakcije u kriznoj situaciji. Navedena klauzula mora se, dakle, moći primijeniti ne samo na kraju godine prilikom godišnjeg usklađivanja prema „redovnoj” metodi, nego i tijekom godine u slučaju ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije.

152. Kao drugo, pitanje bi li u slučaju ozbiljne i nagle krize primici od rada dužnosnika bili usklađeni dovoljno žurno valja ocijeniti uzimajući u obzir konkretne okolnosti slučaja i nužnost žurnog reagiranja, a ne apstraktno, i ne čekajući pritom da mjere štednje država članica utječu na plaće njihovih državnih službenika s, posljedično, zakašnjelim učinkom na plaće Unijinih dužnosnika.

153. Kao treće, Komisijin pristup zanemaruje činjenicu da brojčani pokazatelji nakon okončanja krize ne kreću od nule s obzirom na to da je potrebno određeno vrijeme za konsolidaciju javnih financija i kapitalnih rezervi poduzeća.

154. Vijeće iz toga zaključuje da su Komisijino nedostatno uzimanje u obzir činjenica koje su nastale prije početka referentnog razdoblja i koje imaju važne posljedice na gospodarsku i socijalnu situaciju tijekom razdoblja između 1. srpnja 2010. i početka studenoga 2011., kao i pogrešno i prestrogo tumačenje kriterija za primjenu klauzule o izuzećima, znatno iskrivili Komisijine zaključke, kao što je to i navedeno u uvodnoj izjavi 7. sporne odluke.

155. Nadalje, Vijeće tvrdi da se kreativnost država članica, što se tiče mjera štednje i proračunskog oporavka, ne odražava ni u jednom od pokazatelja koje koristi Komisija, koja nije zatražila informacije o tim mjerama ograničivši se samo na uzimanje u obzir smanjenja kupovne moći nacionalnih državnih službenika u osam referentnih država članica, što se odrazilo u rezultatu „redovne” metode, iako taj iznimno pojednostavljeni pokazatelj nije reprezentativan ni za gospodarsku i socijalnu situaciju u cijeloj Uniji ni za proračunske mjere štednje koje utječu na javnu službu u brojnim državama članicama.

156. U tom pogledu Vijeće podsjeća da na kraju 2011. samo četiri države članice nisu bile podvrgnute postupku prekomjernog deficita i da se povećanje javnog duga unutar Unije, koji je već bio vrlo visok nakon krize iz 2008. i 2009., ponovno nastavilo ubrzavati nakon gospodarskog pogoršanja u drugom tromjesečju 2011.

157. Vijeće kao primjer mjera proračunske konsolidacije koje su usvojile vlade država članica navodi da je španjolska vlada, nakon što je u travnju 2011. donijela program stabilnosti koji predviđa proračunski napor od više od 1,5 % BDP-a do 2013., po žurnom postupku usvojila dodatne mjere 30. prosinca 2011. Vijeće dodaje da je talijanska vlada sredinom kolovoza 2011. provela dodatne mjere koje su dosegnule kumulirani neto iznos od 59,8 milijardi eura, što je oko 3,5 % BDP-a, nakon čega je usvojila novi paket mjera u visini od 1,3 % BDP-a radi ostvarivanja proračunske ravnoteže u 2013.

158. Usto, Vijeće upućuje na opis mjera proračunske konsolidacije u jesenskim predviđanjima za 2011. godinu Komisijine Glavne uprave (GU) „Gospodarski i financijski poslovi” izražavajući začuđenost da Komisija u tom kontekstu nije uzela u obzir te mjere iako su činile pouzdan pokazatelj ozbiljnosti i naglosti gospodarske i socijalne krize.

159. Prema mišljenju Vijeća, Komisija je osim toga propustila uzeti u obzir trend kupovne moći službenika u državama članicama koje nisu dio uzorka osam država članica navedenih u članku 1. stavku 4. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, iako bi taj podatak bio značajan<sup>58</sup>.

58 — Vijeće, s jedne strane, upućuje na predviđanja Glavne uprave „Gospodarski i financijski poslovi” iz ožujka 2011. u kojima se predviđa smanjenje primitaka od rada u 17 od 19 dotičnih država članica i, s druge strane, na dokument Eurostata A65/11/12 iz ožujka 2011., naslovljen „Forecast of the trend in purchasing power of national officials to July 2011”.

160. Štoviše, Vijeće smatra da je Komisija zanemarila velik broj drugih konsolidacijskih mjera država članica koje su utjecale na njihove nacionalne javne službe kao i mjere koje su poduzete na razini Unije, kao što su to Europski stabilizacijski mehanizam (ESM), reforma Pakta o stabilnosti i rastu, Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj Uniji odnosno dva Komisijina prijedloga od 23. studenoga 2011.<sup>59</sup> o uspostavi instrumenta na razini Unije radi jačanja proračunskog nadzora država članica u europodručju.

161. Vijeće smatra da je Komisija u potpunosti zanemarila činjenicu da je kriza, koja je početno utjecala samo na određene države članice, postala ozbiljna kriza povjerenja za cijelu Uniju, osobito države članice europodručja, i da je visoka razina javnog duga u državama članicama otežavajući element te krize. Vijeće, dakle, ne vidi kako je Komisija mogla unatoč zabilježenom pogoršanju gospodarskog rasta zaključiti da se gospodarski i socijalni uvjeti ne mogu kvalificirati „izvanrednima”.

162. Vijeće također prigovara Komisiji da je pojednostavila prikaz kreditne krize, da je propustila uzeti u obzir sniženje cijena imovine i da je nedostatno uzela u obzir situaciju na tržištu rada, koja je obilježena vrlo visokom razinom nezaposlenosti.

163. Općenito, Vijeće prigovara Komisiji da je odlučila da se element analize koji je uračunat u rezultate „redovne” metode nije mogao uzeti u obzir prilikom primjene klauzule o izuzećima, iako je valjalo razlikovati dvije faze postupka procjene gospodarske i socijalne situacije. Ponajprije bi trebalo ispitati situaciju s obzirom na sve relevantne čimbenike, a tek nakon toga, u slučaju utvrđenja ozbiljnog i naglog pogoršanja situacije, ispitati je li to pogoršanje dovoljno brzo odraženo na usklađivanje primitaka od rada primjenom „redovne” metode. Vijeće smatra da je prikaz gospodarske i socijalne situacije u Uniji nužno nepotpun ili iskrivljen ako se početno odbace određeni relevantni čimbenici.

164. Komisija odgovara da je klauzula o izuzećima osmišljena radi uporabe samo u slučaju iznimnih trendova u Uniji i jedino ako ih „redovna” metoda ne može izmjeriti. Prema mišljenju Komisije, ta metoda uzima u obzir srednjoročne učinke krize pa uporaba klauzule o izuzećima nije opravdana.

165. Komisija također prigovara Vijeću da nije preciziralo referentno razdoblje koje bi valjalo uzeti u obzir i kriterije koje bi trebalo primijeniti radi dobivanja objektivnih podataka.

– Odbijanje usklađivanja koeficijenata ispravka

166. Kao prvo, Vijeće, slažući se s Komisijom u vezi s činjenicom da usklađivanje koeficijenata ispravka ima različit cilj od godišnjeg utvrđivanja razine primitaka od rada, ipak tvrdi da nijedna odredba Priloga XI. Pravilniku o osoblju ne predviđa da Vijeće mora o takvom usklađivanju odlučiti prije kraja godine i navodi da su razlike između koeficijenata ispravka primjenjivih od 1. srpnja 2010. i onih koje je predložila Komisija općenito unutar granice koja osigurava bitnu i racionalnu usporednost plaća.

167. Kao drugo, Vijeće ističe da nije imalo obvezu obrazlaganja jer njegova odluka nije pravni akt i da je, u svakom slučaju, usklađivanje koeficijenata ispravka sporedan aspekt koji se stoga ne mora posebno obrazlagati.

59 — Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o jačanju gospodarskog i proračunskog nadzora država članica europodručja koje su u poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu financijsku stabilnost (COM(2011) 819 *final*) i Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju (COM(2011) 821 *final*).

ii) Države članice

– Češka Republika

168. Češka Republika pridružuje se očitovanjima Vijeća. Ona osobito prigovara Komisiji da je procjenu gospodarske i socijalne situacije u Uniji vremenski ograničila na referentno razdoblje koje se koristi za primjenu „redovne” metode, da je izdvojeno uzela u obzir samo pojedinačne pokazatelje a da nije trajno promatrala trendove i da je pogrešno ocijenila proračunske mjere koje su države članice usvojile odnosno notificirale. Prema mišljenju te države članice, Komisija je primijenila „redovnu” metodu, iako ona uzima u obzir samo promjenu kupovne moći službenika u osam država članica te nije uzela u razmatranje situaciju u cijeloj Uniji. Štoviše, Komisija proturječi samoj sebi odbijajući uzeti u obzir situaciju u Mađarskoj pod izgovorom da ta država članica nije jedna od država članica čija se situacija uzima u obzir radi primjene „redovne” metode, a pri čemu također odbija uzeti u razmatranje situacije u Kraljevini Španjolskoj, Francuskoj Republici i Talijanskoj Republici uz obrazloženje da su one već uzete u obzir primjenom „redovne” metode.

– Kraljevina Danska

169. Kraljevina Danska smatra da gore navedena presuda od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće, ne isključuje sudjelovanje Vijeća u odgovaranju na pitanje jesu li ili nisu ispunjeni uvjeti primjene članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju. Prema njezinu mišljenju, Komisija je podnošenjem prijedloga usklađivanja primitaka od rada prema „redovnoj” metodi, iako nisu bili ispunjeni uvjeti za primjenu te metode, povrijedila svoju dužnost lojalne suradnje. Smatrajući da je od najveće važnosti da se u slučaju krize žurno usvoje učinkovite mjere kako ne bi došlo do daljnjeg pogoršanja, ta država članica navodi da je nakon smanjenja BDP-a za gotovo četiri postotna boda u razdoblju od 2008. do 2011. smanjila izdatke za funkcioniranje ministarstava, preispitala razrede oporezivanja prihoda i zamrzнула službeničke primitke od rada.

– Savezna Republika Njemačka

170. Savezna Republika Njemačka naglašava da Komisija nema monopol za ocjenu postojanja ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije u Uniji u smislu članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju i da stoga Vijeće nije dužno „slijepo” slijediti svaki prijedlog koji Komisija podnese. Prema mišljenju Savezne Republike Njemačke, iako Komisija ima ovlast inicijative, Vijeće i Parlament, koji imaju odgovornost za odobravanje proračuna, raspolažu međutim na temelju načela institucionalne ravnoteže s ovlašću provjere jesu li ispunjeni uvjeti za primjenu klauzule o izuzećima iz članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju.

171. Ta država članica dodaje da Vijeće nije imalo drugi izbor nego ne prihvatiti prijedlog uredbe i navodi da sporna odluka ne dovodi u pitanje obvezujući učinak Priloga XI. Pravilniku o osoblju, nego jamči mogućnost tužbe Vijeća protiv Komisije zbog neprovedbe klauzule o izuzećima.

172. Usto, Savezna Republika Njemačka smatra da su Komisijina izvješća od 13. srpnja i 25. studenoga 2011. netočna te da je iz priopćenih objektivnih podataka moguće jedino zaključiti da postoji ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije. Ona osporava postojanje načela usporednosti između trendova primitaka od rada dužnosnika Unije i trendova primitaka od rada nacionalnih državnih službenika.

– Kraljevina Španjolska

173. Kraljevina Španjolska smatra da je pitanje o kojemu Sud mora odlučiti u biti činjenično pitanje jer je riječ o utvrđivanju jesu li gospodarske okolnosti u Uniji u prosincu 2011. zahtijevale primjenu članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju.

174. Kraljevina Španjolska smatra da su u trenutku kada je Komisija podnijela svoj prijedlog uredbe postojali dostatni podaci koji su potvrđivali postojanje ozbiljne, iznimne i opće krize, čiji učinci nisu bili odraženi u „redovnoj” metodi, a koja se naknadno čak i pogoršala. Prema njezinu mišljenju, gospodarska predviđanja za jesen 2011., koja je Komisija objavila 10. studenoga 2011., ne podudaraju se sa stajalištem što ga Komisija zastupa u okviru ove tužbe jer ona pokazuju da je predviđeni rast BDP-a od 1,8 % u 2011. snižen na 1,6 %, a onaj od 1,9 % u 2012. na 0,6 %.

– Kraljevina Nizozemska

175. Kraljevina Nizozemska navodi da je Vijeće, s obzirom na to da je smatralo da je Unija suočena s ozbiljnom gospodarskom krizom, legitimno odbilo prijedlog uredbe jer se postupak usklađivanja prema „redovnoj” metodi i izvanredni postupak predviđen u članku 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju međusobno isključuju. Ona naglašava činjenicu da Komisija, iako dostavlja objektivne podatke o ocjeni gospodarske i socijalne situacije, nema isključivu nadležnost za provođenje te procjene. Vijeće u okviru klauzule o izuzećima ima diskrecijsku ovlast za provođenje navedene procjene.

176. Osim toga, Kraljevina Nizozemska tvrdi da se ni na koji način ne mogu razlikovati pojam opće gospodarske krize i pojam pogoršanja situacije iz klauzule o izuzećima, koji se ne može ograničiti na situaciju uzrokovanu „vanjskim događajima”. Ona dodaje da je Komisija počinila pogrešku u ocjeni ne razlikujući strogo postupak iz članka 65. stavka 1. Pravilnika o osoblju od klauzule o izuzećima i, osobito, ograničavajući analizu na podatke koji se koriste u okviru „redovne” metode, ne uzimajući u obzir brojčane podatke koji vrijede za cijelu Uniju i isključujući određene podatke, kao što su to cijena imovine ili kriza povjerenja tržišta u pogledu javnih dugova. Ta pogreška u ocjeni oduzela je svaki koristan učinak klauzuli o izuzećima. Naposljetku, Kraljevina Nizozemska osporava da se u okviru klauzule o izuzećima primjenjuje pravilo usporednosti trenda primitaka od rada u javnoj službi Unije i trenda primitaka od rada u javnim službama država članica.

– Ujedinjena Kraljevina

177. Prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine, Vijeće može, s obzirom na objektivne podatke koje dostavlja Komisija, utvrditi da je nastalo ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije te u tom slučaju odlučiti ne prihvatiti Komisijin prijedlog podnesen primjenom članka 3. Priloga XI. Pravilniku o osoblju.

178. Osim toga, Ujedinjena Kraljevina smatra da je Komisija svoju analizu utemeljila na pogrešnoj premisi zadržavanja načela usporednosti, iako je jedini uvjet primjene članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju objektivno utvrđenje ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije.

179. Ujedinjena Kraljevina dodaje da Komisijin pristup uopće nije u skladu s ciljem klauzule o izuzećima i smatra da se ozbiljnost krize ne može ozbiljno dovesti u sumnju s obzirom na to da se njezina naglost očituje u tome da su države članice, i same institucije, morale usvojiti hitne mjere.

2. Moja ocjena

180. Pitanja koja su u srži ovih sporova između Komisije i Vijeća odnose se na ulogu i odnosne ovlasti dotičnih institucija u slučaju različitih ocjena o gospodarskoj i socijalnoj situaciji.

181. „Isključivo horizontalni” sukobi<sup>60</sup> između Komisije i Vijeća o utvrđivanju razine primitaka od rada dužnosnika i ostalih službenika Unije uvijek su bili temeljno pitanje u odnosu na poštovanje institucionalne ravnoteže<sup>61</sup>. Presude Suda u kontekstu navedenih sukoba sadržavaju dragocjene elemente odgovora na koje valja podsjetiti prije nego što se Komisijini tužbeni razlozi posebno ispituju s obzirom na ta saznanja i posebne okolnosti tog novog sukoba.

a) Sudska praksa Suda u vezi s ulogom i odnosnim ovlastima Komisije i Vijeća u okviru postupka usklađivanja primitaka od rada

182. Sud je u odnosu na postupak godišnjeg usklađivanja primitaka od rada i mirovina donio četiri presude koje su utvrdile samoograničavanje ovlasti Vijeća na temelju „redovne” metode i Komisijinu dužnost inicijative na temelju klauzule o izuzećima.

183. Iako nije nužno detaljno opisivati nastanak i povijesni razvoj metode usklađivanja primitaka od rada i mirovina dužnosnika i ostalih službenika Unije<sup>62</sup>, podsjetit ću na to da su odredbe sadržane u Prilogu XI. Pravilniku o osoblju, naslovljenom „Pravila za primjenu članaka 64. i 65. Pravilnika o osoblju”, donesene radi izbjegavanja sukoba između Unijinih institucija i njihovih dužnosnika i ostalih službenika što se tiče usklađivanja primitaka od rada.

184. Uzimajući u obzir te ciljeve, Sud je utvrdio da je sâmo Vijeće odredilo granice diskrecijske ovlasti iz članka 65. Pravilnika o osoblju, koji ga je obvezao na poštovanje tih granica.

185. Sud je u gore navedenoj presudi od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće, nakon što je naveo da je verzija Priloga XI. Pravilniku o osoblju koja je na snazi „ostvarenje trajnog razvoja [...] koji je obilježen uspostavom sve preciznijeg i sve više ograničavajućeg okvira metode godišnjeg usklađivanja primitaka od rada”<sup>63</sup>, smatrao da je Vijeće donošenjem tog priloga utvrdilo odredbe za provedbu tog članka te je tim „okvirom” ograničilo svoju diskrecijsku ovlast koja proizlazi iz navedenog članka. Prema mišljenju Suda, „Vijeće se samostalnom odlukom obvezalo da tijekom valjanosti Priloga [XI. Pravilniku o osoblju] poštuje kriterije koji su taksativno određeni u članku 3. navedenog priloga prilikom izvršavanja svoje diskrecijske ovlasti koja proizlazi iz članka 65. Pravilnika o osoblju”<sup>64</sup>, iz čega je Sud zaključio da se Vijeće u okviru tog članka 3. ne može pozivati na marginu prosudbe koja prekoračuje kriterije utvrđene u navedenom članku 3.

60 — Preuzimam nazivlje koje je predložio K. Lenaerts u svojoj doktorskoj disertaciji naslovljenoj „Le juge et la constitution aux États-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen”, Bruylant, Bruxelles, 1988., br. 298, str. 343.

61 — Za analizu tih sukoba iz perspektive diobe i uredjenja odnosa ovlasti između institucija vidjeti Lenaerts, K., *op. cit.*, br. 295 do 307, str. 340. i sljedeće.

62 — Od 1972. uzastopno je usvojeno pet metoda na temelju sljedećih odredaba, odnosno Odluke Vijeća od 20. i 21. ožujka 1972.; Odluke Vijeća 81/1061/Euratom, EZUČ, EEZ od 15. prosinca 1981. o izmjeni metode usklađivanja primitaka od rada dužnosnika i ostalih službenika Zajednica (SL L 386, str. 6.); Odluke Vijeća 87/530/Euratom, EZUČ, EEZ od 20. listopada 1987. o dopuni metode usklađivanja primitaka od rada dužnosnika i ostalih službenika Zajednica (SL L 307, str. 40.); Uredbe Vijeća (EZUČ, EEZ, Euratom) br. 3830/91 od 19. prosinca 1991. o izmjeni Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica i uvjetima zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike tih Zajednica u pogledu detaljnih pravila za usklađivanje primitaka od rada (SL L 361, str. 1.); Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2181/2003 od 8. prosinca 2003. o prijelaznim mjerama koje se moraju usvojiti u okviru reforme Pravilnika o osoblju, osobito u pogledu primitaka od rada i mirovina (SL L 327, str. 1.) kao i Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 723/2004 od 22. ožujka 2004. o izmjeni Pravilnika o osoblju dužnosnika Europskih zajednica i uvjeta zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike tih Zajednica (SL L 124, str. 1.).

63 — Točka 63. te presude

64 — Točka 71. navedene presude



186. Dakle, gore navedena presuda od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće, koja preuzima i potvrđuje pristup koji je Sud već zauzeo u presudama od 5. lipnja 1973., Komisija/Vijeće<sup>65</sup>, i od 26. lipnja 1975., Komisija/Vijeće<sup>66</sup>, obvezuje Vijeće na poštovanje granica svoje ovlasti odlučivanja koje je ono samo utvrdilo, što znači da je dužno poštovati „redovnu” metodu, osim ako koristi postupak predviđen u članku 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju.

187. Usto, ta presuda sadržava različita pojašnjenja u vezi s provedbom postupka povodom klauzule o izuzećima i mogućnosti uzimanja u obzir ozbiljne gospodarske krize.

188. Taj postupak dopušta da se „u izvanrednoj situaciji pojedinačno zanemari metoda predviđena u članku 3. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, pri čemu je se ipak ne mijenja i ne stavlja izvan snage za sljedeće godine”<sup>67</sup>, „[omogućavajući] time institucijama da se suoče s iznenadnim događajima koji u većoj mjeri zahtijevaju pojedinačnu reakciju a ne potpunu promjenu ‚redovne’ metode”<sup>68</sup>.

189. Prema mišljenju Suda, taj postupak predstavlja „jedinu” mogućnost da se u okviru usklađivanja primitaka od rada uzme u obzir gospodarska kriza i da se, posljedično, zanemari primjena kriterija utvrđenih u članku 3. stavku 2. Priloga XI. Pravilniku o osoblju<sup>69</sup>.

190. Sud je dodao da člankom 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju Komisiji nije dodijeljena obična mogućnost provedbe ovlasti, a iz čega valja zaključiti da se u okviru posebnog postupka u tom članku 10. ovlast inicijative koja se priznaje Komisiji u zakonodavnom postupku prava Zajednice preoblikuje u dužnost inicijative<sup>70</sup>.

191. Sud je naposljetku pojasnio da Vijeće na temelju članka 241. UFEU-a može pozvati Komisiju da mu dostavi odgovarajući prijedlog<sup>71</sup>.

192. Iz te odluke proizlaze dva glavna saznanja.

193. Prvo se odnosi na međusobni odnos dvaju postupaka predviđenih u, redom, člancima 3. i 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju. Prema mišljenju Suda, ta se dva međusobno isključiva postupka nalaze u odnosu načela i iznimke. Postupak „redovne” metode mora se načelno primjenjivati dok je Prilog XI. Pravilniku o osoblju na snazi, a „poseban” postupak koji omogućava uzimanje u obzir ozbiljne gospodarske krize može se koristiti samo iznimno. Izričaj gore navedene presude od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće, jasno stavlja naglasak na iznimnost postupka iz članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju kvalificirajući „izvanrednom” situaciju koja dopušta uporabu takvog instrumenta koji omogućava reagiranje na „nagle” događaje koji zahtijevaju „pojedinačnu” reakciju kada primici od rada dužnosnika ne bi bili dovoljno brzo usklađeni primjenom „redovne” metode.

194. Drugo saznanje odnosi se na postupak odlučivanja radi utvrđenja razine primitaka od rada i mirovina. Taj postupak podrazumijeva dvostruku promjenu u odnosu na uobičajeni sustav odlučivanja, odnosno, s jedne strane, margina prosudbe Vijeća preoblikuje se u obvezu primjene „redovne” metode, osim ako se ne primjenjuje klauzula o izuzećima i, s druge strane, Komisijina ovlast inicijative postaje dužnost uporabe klauzule o izuzećima kada se za to ispune uvjeti.

65 — 81/72, Zb., str. 575. U točki 9. te presude Sud je presudio da je „Vijeće [...] svojom odlukom od 21. ožujka 1972., odlučujući u okviru ovlasti koje mu dodjeljuje članak 65. Pravilnika o osoblju u području primitaka od rada osoblja, preuzelo obveze koje je dužno poštovati u razdoblju koje je utvrdilo”.

66 — 70/74, Zb., str. 795. U točki 20. te presude Sud je naveo da se „svojim odlukama od 20. i 21. ožujka 1972. Vijeće namjeravalo obvezati poštovati tijekom određenog razdoblja određene kriterije radi primjene članka 65. [Pravilnika o osoblju]”.

67 — Točka 74. navedene presude

68 — Točka 75. te presude

69 — Gore navedena presuda od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće (t. 77.)

70 — *Ibidem* (t. 79.)

71 — *Ibidem* (t. 80.)

195. Preostaje utvrditi na kojoj se osnovi mora uspostaviti institucionalna ravnoteža kada se Komisija i Vijeće mimoilaze u pogledu procjene postojanja ozbiljne i nagle gospodarske krize koja opravdava uporabu klauzule o izuzećima.

b) Rješenje sukoba između Komisije i Vijeća o postojanju „ozbiljno[g] i naglo[g] pogorša[nja] gospodarsk[e] i socijaln[e] situacij[e] [u Uniji]”

196. Na raspravi se na inicijativu Suda razmatranje usredotočilo na uvjete primjene klauzule o izuzećima u slučaju da se Vijeće i Komisija ne slažu oko postojanja ozbiljne gospodarske krize. Čini se da to pitanje određuje mogućnost odnosno nemogućnost Vijeća da odbije Komisijin prijedlog utemeljen na primjeni „redovne” metode. Ako se postupak povodom klauzule o izuzećima pokreće samo „dijalogom” između Vijeća i Komisije, pokretanje tog postupka trebalo bi učiniti nezakonitim prijedlog uredbe koji je Komisija podnijela na temelju „redovne” metode i, posljedično, ovlastiti Vijeće da ga odbije prihvatiti.

197. Stoga ću se ponajprije usredotočiti na tu teškoću, a zatim razmotriti različite Komisijine tužbene razloge istaknute u prilog njezine tužbe za poništenje.

i) Analiza uvjeta za pokretanje postupka predviđenog u članku 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju

198. Članak 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju ne precizira koja je institucija dužna provesti nužnu procjenu u svjetlu „objektivnih podataka koje [...] dostavi Komisija” radi utvrđivanja je li primjenjiva klauzula o izuzećima. Način na koji je ta odredba napisana otežava čak i utvrđivanje odnosnih odgovornosti jer istodobno upotrebljuje pasivni oblik riječi „procijenjena” i indikativ prezenta u odnosu na aktivnost koju mora poduzeti Komisija, koja „podnosi” odgovarajuće prijedloge. Iako taj izričaj ne dopušta jasno utvrđenje je li Komisija, i samo ona, dužna procijeniti situaciju ili Vijeće može provesti vlastitu procjenu, smatram zapravo da pitanje koje se postavlja nije koliko može li svaka od tih dviju institucija provesti vlastitu procjenu s obzirom na „objektivne” podatke za koje se zna da ih mora dostaviti Komisija, nego pitanje utvrđenja na koji se način mora riješiti međuinstitucionalno neslaganje u slučaju razlike u ocjenama.

199. Na pitanje ima li Vijeće pravo odbiti prihvatiti prijedlog usklađivanja primitaka od rada i mirovina prema „redovnoj” metodi jer smatra da postoji ozbiljna gospodarska kriza koja opravdava uporabu postupka povodom klauzule o izuzećima, stranke su odgovorile oprečnim prijedlozima: ili zahtjev Vijeća na temelju članka 241. UFEU-a sam po sebi pokreće postupak povodom klauzule o izuzećima ili se, naprotiv, taj postupak može pokrenuti tek na Komisijinu inicijativu, pri čemu Vijeće u slučaju Komisijina odbijanja nema drugu mogućnost nego da od Suda zatraži utvrđenje da je Komisija prekoračila granice svoje margine prosudbe prilikom procjene gospodarske i socijalne situacije.

200. Čini mi se da prvi prijedlog, koji odlučujući učinak pripisuje dijalogu Komisije i Vijeća odnosno – izraženo ne toliko eufemističkim izričajem – neslaganju između dviju institucija<sup>72</sup> koje bi dovelo do postupka povodom klauzule o izuzećima, rješava pitanje pokretanja tog postupka pretericijom. Ne navodeći to izričito, ta teza pretpostavlja da zahtjev Vijeća na temelju članka 241. UFEU-a obvezuje Komisiju da podnese prijedlog uredbe na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, pa ako ga ona unatoč tomu podnese na temelju članka 3. navedenog priloga, taj se prijedlog zbog neslaganja Vijeća pretvara u „odgovarajući prijedlog” na temelju klauzule o izuzećima.

201. Drugi prijedlog je tradicionalniji. On pokretanje postupka povodom klauzule o izuzećima uvjetuje jednim materijalnim uvjetom – postojanjem ozbiljne i nagle gospodarske i socijalne krize – i jednim postupovnim uvjetom – Komisijinim podnošenjem odgovarajućeg prijedloga.

72 — Međusobne rasprave Komisije i Vijeća sadržavaju sve odlike razgovora gluhog i nijemog.



202. Smatram da ne mogu poduprijeti prvi prijedlog pa bez ustručavanja predlažem Sudu da prihvati drugi prijedlog u koji me uvjerio veći broj argumenata.

203. Prvi argument je tekstualne naravi i sastoji se od dva dijela.

204. S jedne strane, valja ustvrditi da članak 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju sadržava izričaj koji jasno određuje da je „ozbiljno i naglo pogorša[nje] gospodarske i socijalne situacije u [Uniji]” uvjet za pokretanje postupka povodom klauzule o izuzećima. Izričajem „[a]ko se” taj članak upućuje na objektivno postojanje takvog pogoršanja. Da je Unijin zakonodavac želio učiniti ovisnim o volji Vijeća čimbenik koji pokreće taj postupak, on bi bio upotrijebio izričaj u tom smislu<sup>73</sup>. Dakle, za odbacivanje „redovne” metode i provedbu pratećeg „posebnog” postupka jasno se zahtijeva postojanje krize koja ispunjava kriterije ozbiljnosti i naglosti iz te odredbe.

205. S druge strane, članak 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju propisuje da Komisija „podnosi odgovarajuće prijedloge” Parlamentu i Vijeću. Međutim, u situaciji konfliktnog dijaloga, kao što je to onaj koji suprotstavlja Vijeće i Komisiju u pogledu usklađivanja primitaka od rada od 1. srpnja 2011., samo bi se dvostrukim iskrivljavanjem sadržaja Komisijinog prijedloga, koji je podnesen na temelju „redovne” metode i s Vijećem kao jedinim adresatom, moglo smatrati da je to prijedlog podnesen Parlamentu i Vijeću na temelju tog članka 10.

206. Drugi argument temelji se na postojećoj sudskoj praksi Suda u vezi s provedbom klauzule o izuzećima.

207. Čini mi se da puko poštovanje gore navedene presude od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće, i logike te sudske prakse onemogućavaju tumačenje koje bi Vijeću dalo ovlast inicijative za pokretanje postupka predviđenog u članku 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju. Prema mišljenju Suda, primjena tog članka „ovisi” o Komisijinom prijedlogu<sup>74</sup>, pa bi uvjetovanje te primjene inicijativom Vijeća značilo raskid s takvim rješenjem. Smatram da bi ideja prema kojoj bi Komisijin prijedlog na temelju „redovne” metode pokrenuo postupak povodom klauzule o izuzećima ako se suoči s protivljenjem Vijeća bio sofizam kojim se iskrivljuje Komisijin prijedlog.

208. Štoviše, Sud je smatrao da Vijeće u okviru postupka iz članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju ima samo onu ovlast koju posjeduje u skladu s općim pravom na temelju članka 241. UFEU-a. Međutim, taj potonji članak povjerava Vijeću samo ovlast „poticanja” omogućavajući mu da od Komisije zatraži da provede sve analize koje smatra primjerenima radi ostvarenja zajedničkih ciljeva i da mu podnese sve odgovarajuće prijedloge. Na taj način, iako provedba ovlasti koja je Komisiji povjerena u članku 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju za nju nije obična mogućnost<sup>75</sup>, Vijeće ipak nema usporednu ovlast inicijative da Komisiju zamijeni u slučaju propusta i da umjesto nje pokrene postupak povodom klauzule o izuzećima.

209. Treći argument odnosi se na poštovanje načela institucionalne ravnoteže.

210. To bitno načelo podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija.

211. Međutim, načelo samoograničavanja ovlasti Vijeća, koje je sadržano u tradicionalnom shvaćanju postupka odlučivanja o usklađivanju primitaka od rada, teško prati priznavanje potpune slobode Vijeću da pokrene postupak povodom klauzule o izuzećima.

73 — Primjerice, navedeni članak 10. mogao je predvidjeti uporabu klauzule o izuzećima „ako Vijeće [ili Parlament] ocijeni da postoji ozbiljna i nagla gospodarska kriza”.

74 — Točka 78. te presude

75 — Točka 79. navedene presude

212. U tom pogledu podsjećam da je prema tumačenju Suda postupak odlučivanja koji proizlazi iz „redovne” metode usklađivanja primitaka od rada obilježen ograničenjem ovlasti odlučivanja Vijeća, koje je za vrijeme valjanosti Priloga XI. Pravilniku o osoblju vezano u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti koja proizlazi iz članka 65. tog pravilnika. Budući da je taj postupak također obilježen Komisijinim sudjelovanjem, iz toga proizlazi „oblik odlučivanja konsenzusom pa Vijeće gubi pravo jednostranog odstupanja od svoje ranije načelne odluke u slučajevima konkretne primjene”<sup>76</sup>.

213. Imajući u vidu da provedba klauzule o izuzećima nužno uključuje odstupanje od „redovne” metode, priznavanje Vijeću mogućnosti pokretanja postupka povodom klauzule o izuzećima na vlastitu inicijativu samo pozivanjem na ozbiljnu gospodarsku krizu stvara pukotinu u toj logici ravnoteže i daje Vijeću mogućnost ne samo dovođenja u pitanje Komisijina sudjelovanja nego i zaobilaženja kriterija utvrđenih u članku 3. Priloga XI. Pravilniku o osoblju.

214. Štoviše, smatram da tvrdnja Vijeća da se nije konačno odreklo svoje diskrecijske ovlasti, koju bi preuzelo u slučaju pojave gospodarske krize, nije u skladu s novim uređenjem institucionalne ravnoteže koja proizlazi iz Ugovora iz Lisabona.

215. Ta teza pretpostavlja da se članak 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju smatra iznimkom od automatskog postupka usklađivanja predviđenog u članku 3. tog priloga, što bi imalo za učinak da podrazumijeva povratak ovlasti odlučivanja Vijeća na temelju članka 65. Pravilnika o osoblju.

216. Međutim, pod pretpostavkom da je takvo tumačenje bilo valjano prije Ugovora iz Lisabona, ono više nije moguće nakon stupanja na snagu tog Ugovora koji je unaprijedio diobu ovlasti između institucija u korist Parlamenta.

217. U tom pogledu podsjećam da članak 336. UFEU-a propisuje da se Pravilnik o osoblju za dužnosnike utvrđuje u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom. Upućivanje na tu odredbu u članku 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju lišeno je svake dvoznačnosti i znači da se postupak povodom klauzule o izuzećima ne smatra preuzimanjem Vijeća ovlasti odlučivanja propisane u članku 65. Pravilnika o osoblju, nego kao vraćanje na redovni zakonodavni postupak. Dakle, nije moguće prihvatiti stajalište prema kojem bi Vijeće u članku 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju ponovno moglo imati slobodnu marginu prosudbe za koju je pristalo na ograničenje kada se obvezalo na poštovanje pravila propisanih u člancima 1. i 3. navedenog priloga.

218. Četvrti argument odnosi se na zahtjeve sudskog ispitivanja.

219. U Uniji prava, u kojoj postoji sustav pravnih lijekova koji jamče sudsko ispitivanje usklađenosti akata koje donose Unijine institucije s višim pravnim pravilima i temeljnim načelima, tumačenje članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju na način da je konfliktni dijalog između Komisije i Vijeća čimbenik koji dovodi do primjene klauzule o izuzećima podrazumijevalo bi, prema mojem mišljenju, temeljni nedostatak u smislu da bi se time onemogućavalo svako sudsko ispitivanje odluke o uporabi klauzule o izuzećima.

220. Ako bi se postupak pokretao samim „dijalogom” Vijeća i Komisije, koji se odvija i prije i nakon Komisijina prijedloga, tada se sudsko ispitivanje ne bi moglo provesti čak ni u ograničenom opsegu, ne samo prije, nego i nakon donošenja uredbe.

221. Komisija ne bi mogla djelovati preventivno radi sprečavanja donošenja uredbe jer bi, čak i pod pretpostavkom da očituje svoje neslaganje podnošenjem prijedloga na temelju „redovne” metode, taj prijedlog bio izjednačen s „odgovarajućim prijedlogom” kojim se valjano pokreće postupak pred Vijećem i Parlamentom na temelju klauzule o izuzećima.

<sup>76</sup> — Lenaerts, K., *op. cit.*, br. 305., str. 354.

222. Ispitivanje ne bi moglo nastupiti ni *a posteriori* jer se Komisija, ako bi tražila poništenje konačne uredbe koju su donijeli Parlament i Vijeće, ne bi mogla u prilog svojoj tužbi pozivati na nepostojanje gospodarske krize s obzirom na to da zakonitost uporabe postupka povodom klauzule o izuzećima po definiciji nije podređena uvjetu postojanja takve krize.

223. Zamislimo da je Vijeće, ne pozivajući se na postojanje gospodarske krize, dapače, čak i uz izričito priznanje da takva kriza ne postoji, ipak formalno zatražilo od Komisije da mu podnese prijedlog na temelju klauzule o izuzećima iz jedinog razloga što primjena „redovne” metode dovodi do prevelikog povećanja iznosa primitaka od rada. Ako bi zakonitost odluke o uporabi klauzule o izuzećima proizlazila iz samog međuinstitucionalnog „dijaloga”, tada se to nezakonito zaobilaženje „redovne” metode ne bi moglo sankcionirati.

224. Ne čini mi se da se to rješenje može opravdati okolnošću da Parlament može izraziti svoje stajalište i da može navesti tijekom redovnog zakonodavnog postupka vlastitu ocjenu gospodarske i socijalne situacije, s obzirom na to da cilj sudjelovanja te institucije u postupku odlučivanja nije saniranje nepostojanja sudskog ispitivanja.

225. Postupak predviđen u članku 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju zamišljen je kao, što je više moguće ograničena, iznimka pa njegovo pokretanje ne može biti neuvjetovano. Zakonitost djelovanja institucija u okviru tog postupka mora ostati uvjetovana postojanjem određene činjenične situacije, odnosno gospodarske krize koja, štoviše, mora ispunjavati kriterije ozbiljnosti i naglosti.

226. Općenitije gledano, moguće je biti sumnjičav u pogledu rješenja čiji bi konačni učinak bilo utvrđivanje kategorije akata izvan područja zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) koji ne podliježu ispitivanju zakonitosti. Moguće je istaknuti dva opravdanja u prilog takvom rješenju, odnosno političku dimenziju predmetne ocjene i tehničku narav područja. Međutim, ta su opravdanja jednaka onima koje pravna nauka obično navodi radi objašnjenja da sud Unije nije odlučio u potpunosti napustiti svako ispitivanje, nego da je odlučio provesti ograničeno ispitivanje, osobito kada se mora provesti gospodarski složena ocjena<sup>77</sup>. Prema mojem mišljenju, ne postoji poseban razlog koji bi mogao objasniti zašto bi Sud u vezi s provedbom članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju morao ne samo ograničiti svoje ispitivanje, nego ga jednostavno u potpunosti napustiti.

227. Postoji snažna tendencija sudske prakse koja svjedoči o sposobnosti Suda da primijeni sva postupovna sredstva kako bi u potpunosti preuzeo svoju sudačku odgovornost u složenijim područjima, osobito kada su u pitanju poštovanje institucionalne ravnoteže ili temeljnih načela.

228. Osobno ne vidim nijedan valjan razlog da se Sud odrekne svoje ovlasti ispitivanja zakonitosti ili da se ograniči na suženo ispitivanje koje se zadovoljava mehaničkim utvrđenjem međuinstitucionalnog „dijaloga” koje ima pokretački učinak. U skladu s načelom institucionalne ravnoteže, svaka Unijina institucija o kojoj je riječ može preuzeti svoj dio odgovornosti, a Sud kao čuvar Ugovorâ ima zadaću ispitivanja čiji se intenzitet može razlikovati ovisno o potrebi.

229. Da sažmem. Čini mi se da je tumačenje prema kojem se postupak iz članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju pokreće dijalogom između Komisije i Vijeća protivno tekstu navedenog članka, načinu na koji ga tumači Sud, načelu institucionalne ravnoteže i zahtjevima ispitivanja zakonitosti. Nasuprot tomu, provedba izvanrednog postupka pretpostavlja objektivno utvrđenje ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije u Uniji. U slučaju neslaganja između Komisije i Vijeća o postojanju takvog pogoršanja, Sud je dužan provesti sudsko ispitivanje Komisijine ocjene.

230. Nakon utvrđenja tih premisa sada ću ispitati razloge za poništenje koje je istaknula Komisija.

77 — Vidjeti u tom smislu doktorsku disertaciju 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., br. 683, str. 583.

ii) Ocjena osnovanosti razloga za poništenje

231. Čini mi se da Komisija nije posvetila posebnu pažnju razlikovanju razloga za ispitivanje koje ističe u prilog svojoj tužbi za poništenje. Osobito, Komisija u prvom dijelu svojeg glavnog tužbenog razloga prigovara Vijeću da je nenadležno za donošenje sporne odluke, pri čemu mu stavlja na teret da je zlorabilo postupak i povrijedilo „formalne uvjete”, načelo institucionalne ravnoteže, načelo *patere legem quam ipse fecisti* kao i članke 3. i 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju.

232. Temeljeći se na popisu razloga za ispitivanje iz članka 263. stavka 2. UFEU-a, ispitat ću redom razlog koji se odnosi na zlorabitu ovlasti, razlog koji se odnosi na povredu pravnog pravila od strane Vijeća, koje je smatralo da je ovlašteno ne prihvatiti prijedlog uredbe, i razlog koji se odnosi na povredu uvjeta primjene klauzule o izuzećima zbog nedostatnog i pogrešnog obrazloženja.

– Razlog koji se odnosi na zlorabitu ovlasti

233. Razlog koji se odnosi na zlorabitu ovlasti, kojim Komisija prigovara Vijeću da je zanemario postupak iz članka 3. Priloga XI. Pravilniku o osoblju radi suočavanja s konkretnim okolnostima, ne može biti uspješan, i to zbog dva alternativna razloga, odnosno prigovor se ili preklapa s povredom UFEU-a ili je neosnovan.

234. Kao prvo, zlorabitu ovlasti, pri čemu je zloraba postupka jedna od „kategorija” te zlorabe<sup>78</sup>, moguće je logično zamisliti samo ako donositelj akta ima široku diskrecijsku ovlast. Nasuprot tomu, zlorabitu ovlasti nije moguće zamisliti kada je riječ o ograničenoj nadležnosti<sup>79</sup>. Naime, u tom se slučaju zloraba ovlasti nužno preklapa s povredom Ugovora jer ako mjera koju je donijela institucija nije ona mjera koju nalažu propisi na snazi, tada je ta mjera nezakonita i ne treba istraživati motive njezina donositelja.

235. Međutim, odluka koju je Vijeće dužno donijeti primjenom „redovne” metode usklađivanja primitaka od rada obuhvaćena je izvršavanjem ograničene nadležnosti. Čini mi se stoga da se kritika odnosi na povredu zakonodavstva, pri čemu ne treba istraživati motive Vijeća.

236. Kao drugo, kao što to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, zloraba ovlasti postoji ako je institucija donijela akt u isključivom ili barem odlučujućem cilju postizanja ciljeva koji se razlikuju od proglašanih ciljeva ili radi zaobilaženja postupka posebno predviđenog Ugovorima za rješavanje okolnosti konkretnog slučaja<sup>80</sup>.

237. U ovom bi slučaju zloraba ovlasti značila da se nastojalo postići cilj različit od cilja uzimanja u obzir postojanja ozbiljne gospodarske krize.

238. Međutim, u ovom slučaju Komisija ni na koji način ne dokazuje da je sporna odluka nadahnutu motivima različitim od motiva navedenih u uvodnim izjavama te odluke. Što se tiče pogreške koju je Vijeće eventualno počinilo prilikom ocjene postojanja ozbiljne gospodarske krize, ta pogreška nije zloraba ovlasti, nego povreda Ugovora.

78 — Vidjeti presudu od 21. lipnja 1988., ISA i dr./Komisija (32/87, 52/87 i 57/87, Zb., str. 3305., t. 8. i navedenu sudsku praksu).

79 — Vidjeti u tom smislu presude Općeg suda od 15. prosinca 1994., Unifruit Hellas/Komisija (T489/93, Zb., str. III201., t. 84.), i od 14. prosinca 2011., Nycomed Danmark/EMA (T52/09, Zb., str. II8133., t. 103.). Vidjeti i doktorsku disertaciju Ritleng, D., *op. cit.*, br. 193, str. 182.

80 — Vidjeti u tom smislu presudu od 15. svibnja 2008., Španjolska/Vijeće (C-442/04, Zb., str. I-3517., t. 49. i navedenu sudsku praksu).

– Razlog koji se odnosi na povredu pravnog pravila od strane Vijeća, koje se nije moglo smatrati ovlaštenim ne prihvatiti prijedlog uredbe

239. Ne čini mi se osnovan razlog kojim se prigovara Vijeću da je odbilo prihvatiti prijedlog uredbe i da je zapravo primijenilo članak 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju.

240. Ponajprije, suprotno tvrdnjama Komisije, Vijeće se u postupanju povodom prijedloga uredbe ograničilo na odbijanje primjene „redovne” metode, pri čemu nije odlučivalo u okviru postupka povodom klauzule o izuzećima.

241. Nadalje, smatram da je Vijeće, koje je na temelju članka 65. Pravilnika o osoblju i članka 1. i 3. Priloga XI. Pravilniku o osoblju nadležno za provođenje godišnjeg usklađivanja primitaka od rada sukladno „redovnoj” metodi, također nadležno za odbijanje tog usklađivanja ako za njega nisu ispunjeni uvjeti.

242. Zaista, postojanje ozbiljne i nagle gospodarske krize ovlašćuje Vijeće da odbije prijedlog usklađivanja prema „redovnoj” metodi, s obzirom na to da obvezuje Komisiju na podnošenje odgovarajućeg prijedloga na temelju klauzule o izuzećima.

– Razlog koji se odnosi na povredu uvjeta primjene klauzule o izuzećima zbog nedostatnog i pogrešnog obrazloženja

243. Kad je riječ o glavnom pitanju odbijanja usklađivanja primitaka od rada, odmah na početku odbacujem navod o nedostatnom obrazloženju s obzirom na to da sporna odluka sadržava 16 uvodnih izjava koje izlažu razloge zbog kojih je Vijeće smatralo da ne može prihvatiti prijedlog uredbe.

244. Dakle, preostaje ispitati je li sporna odluka pogrešno obrazložena.

245. Sudska praksa Suda odavno je utvrđena u smislu općeg pravila da sud Unije provodi ograničeno ispitivanje složenih gospodarskih ocjena, koje se ograničava na sankcioniranje očite pogreške u ocjeni. Prema izričaju na koji Sud učestalo podsjeća, sudsko ispitivanje akta koji uključuje takve ocjene mora biti ograničeno na provjeru poštovanja postupovnih pravila i pravila u vezi s obrazloženjem, materijalne točnosti činjenica na osnovi kojih je proveden sporan izbor, odsutnosti očite pogreške u ocjeni tih činjenica i odsutnosti zlorabe ovlasti<sup>81</sup>.

246. Doista, ispitivanje pitanja je li se gospodarska i socijalna situacija u Uniji ozbiljno i naglo pogoršala uključuje procjenu s obzirom na složene objektivne podatke, što podrazumijeva uporabu brojnih pokazatelja.

247. Stoga valja navesti da sud Unije mora ispitivanje koje provodi u odnosu na takvu ocjenu ograničiti na dostatnost obrazloženja, materijalnu točnost činjenica i nepostojanje očite pogreške u ocjeni.

248. Prije detaljnijeg razmatranja različitih prigovora koje su istaknuli Vijeće i države članice intervenijenti, podsjetit ću na glavne zaključke Komisijine procjene gospodarske i socijalne situacije.

249. Izvješće o klauzuli o izuzećima razmatra uvjete provedbe te klauzule navodeći da pogoršanje situacije mora biti ne samo ozbiljno i naglo, nego i „takvo da ga metoda ne bi mogla propisno uzeti u obzir zbog iznimne naravi u pogledu vremenske pojave i opsega”<sup>82</sup>. Naime, klauzula o izuzećima počiva na postavci da „načelo usporednosti s nacionalnim državnim službenicima u pogledu promjene

81 — Vidjeti presudu od 1. srpnja 2008., Chronopost i La Poste/UFEX i dr. (C341/06 P i C342/06 P, Zb., str. I4777., t. 143. i navedenu sudsku praksu) kao i rješenje od 25. travnja 2002., DSG/Komisija (C323/00 P, Zb., str. I3919., t. 43.).

82 — Točka 4., str. 5.



kupovne moći [...] mora biti zadržano uključujući razdoblje gospodarske recesije u Uniji<sup>83</sup>, što podrazumijeva da se klauzula o izuzećima ne smije primjenjivati kada „redovna” metoda „može [...] pravilno uočiti gospodarska i socijalna kretanja u [Uniji] posredstvom njihovog učinka na plaće nacionalnih državnih službenika”<sup>84</sup>.

250. Izvješće o klauzuli o izuzećima dodaje u točki 4.1. da se izraz „pogoršanje” koristi radi opisivanja otežanja gospodarske i socijalne situacije, da se na pitanje je li pogoršanje ozbiljno mora odgovoriti „razmatranjem opsega i trajanja gospodarskih i socijalnih učinaka”, a utvrđivanje iznenadnosti mora se ispitivati „s obzirom na brzinu i predvidljivost [tih] učinaka” pa je, prema mišljenju Komisije, „osobito važno razlikovati normalna kretanja gospodarskog ciklusa i kretanja koja su uzrokovana vanjskim događajima”.

251. Nadalje, razmatrajući „objektivne” pokazatelje koji se mogu koristiti, izvješće o klauzuli o izuzećima, koje navodi da oni moraju biti sukladni svim relevantnim i opće priznatim načelima, navodi 15 pokazatelja gospodarske aktivnosti<sup>85</sup>, javnih financija<sup>86</sup>, tržišta rada<sup>87</sup> i gospodarske klime<sup>88</sup>, pri čemu se oslanja na europske gospodarske pokazatelje koje je 13. svibnja 2011. objavila Glavna uprava „Gospodarski i financijski poslovi”.

252. Naposljetku, u izvješću o klauzuli o izuzećima, koje utvrđuje da ti pokazatelji upućuju na to da je recesija završila u jesen 2009. i da u Uniji postupno dolazi do gospodarskog oporavka, navodi se da „tijekom referentnog razdoblja od 1. srpnja 2010. do polovice svibnja 2011.” nije došlo do ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije u Uniji kao i to da ne postoje događaji koji nisu bili ili koji nisu mogli biti uzeti u obzir u okviru „redovne” metode i zaključuje se da ne treba podnijeti prijedlog na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju.

253. Komisija je u svojoj obavijesti, utemeljenoj na „zadnjem trendu koji je nastupio u Uniji [...] nakon objave proljetnih gospodarskih predviđanja”<sup>89</sup>, a osobito na temelju gospodarskih predviđanja koje je 10. studenoga 2011. priopćila Glavna uprava „Gospodarski i financijski poslovi”, bila opreznija i dala uravnoteženiju ocjenu situacije.

254. Komisija potvrđuje zaključak svoje ranije analize, ali ipak utvrđuje postojanje pogoršanja gospodarskih izgleda i „trajno usporavanje gospodarske aktivnosti”, koju, međutim, „redovna” metoda može odraziti.

255. U toj se obavijesti navodi da iako ta predviđanja upućuju na slabljenje trendova za 2011. u odnosu na predviđanja objavljena u proljeće i „pokazuju da je europsko gospodarstvo u poteškoćama”<sup>90</sup>, Unija ipak nije suočena s izvanrednom situacijom u kojoj se primici od rada dužnosnika Unije „ne bi usklađivali dovoljnom brzinom radi uzimanja u obzir mjera koje poduzimaju države članice u odnosu na nacionalne državne službenike”<sup>91</sup>.

83 — Točka 4.2., str. 7.

84 — *Idem*.

85 — Rast BDP-a, domaća potražnja, zalihe, neto izvoz, potrošnja domaćinstava, javna potrošnja, ukupna ulaganja i inflacija (HIPC) u Uniji.

86 — Opće stanje javnih financija i javnog duga u Uniji.

87 — Stopa ukupne zaposlenosti, stopa nezaposlenosti i primici od rada zaposlenika u Uniji.

88 — Pokazatelj povjerenja u gospodarstvo i očekivanja glede zaposlenosti u Uniji.

89 — Točka 1. šesti podstavak, str. 3.

90 — Točka 3. četvrti podstavak, str. 11.

91 — Točka 3. deveti podstavak, str. 12.

256. Prigovori koje ističu Vijeće i države članice intervenijenti protiv Komisijine ocjene mogu se razvrstati u četiri kategorije ovisno o tome odnose li se na razdoblje koje treba uzeti u obzir radi procjene gospodarske i socijalne situacije, narav i broj relevantnih pokazatelja, zemljopisno područje unutar kojeg mora nastupiti slabljenje ili, naposljetku, zadržavanje načela usporednosti između trenda primitaka od rada i mirovina dužnosnika i ostalih službenika Unije te primitaka od rada nacionalnih državnih službenika.

257. Redom ću razmotriti te četiri vrste prigovora radi ispitivanja je li Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni.

258. Prvi prigovor odnosi se na razdoblje koje se uzima u razmatranje.

259. Smatram da Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni kada je kao razdoblje ispitivanja uzela razdoblje od 1. srpnja 2010. do sredine svibnja 2011. s obzirom na to da nije trebalo uzimati u obzir prethodno razdoblje koje je već bilo uzeto u razmatranje prethodne godine, a posljednje informacije bile su dostupne sredinom svibnja 2011.

260. Općenito valja navesti da članak 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju ne dopušta uzimanje u obzir bilo koje krize, nego samo one koja se ističe svojom „naglošću”. Radi utvrđivanja je li događaj iznenađan, čini se logičnim razmotriti njegovo trajanje i smatrati da on to nije ako se vremenski teško može odrediti i ako je rezultat procesa koji se razvija postupno.

261. Prema mojem mišljenju, iz toga proizlazi da kriterij naglosti, koji propisuje zakonodavstvo Unije, isključuje uzimanje u obzir dugotrajnih kriza, pa bile one i duboke, te podrazumijeva vremensko ograničavanje razdoblja procjene.

262. Štoviše, valja primijetiti da je Sud u svojoj gore navedenoj presudi od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće, potvrdio načelo da uporaba klauzule o izuzećima pretpostavlja pogoršanje situacije koje „redovna” metoda ne može dovoljno brzo uzeti u obzir zato što ta metoda djeluje s vremenskim pomakom<sup>92</sup>. Uostalom, Vijeće ne osporava to načelo na koje upućuje u svojim pisanim očitovanjima.

263. Dakle, iz sudske prakse Suda jasno proizlazi da se uporaba klauzule o izuzećima opravdava nedovoljnom brzinom kojom „redovna” metoda uzima u obzir naglu krizu. Dakle, valja utvrditi jedan odnosno niz događaja koji nastaju tijekom određenog i novijeg razdoblja.

264. Kad je riječ o početku razdoblja procjene, Komisija opravdano tvrdi da razdoblje prije 1. srpnja 2010. nije bilo uzeto u obzir jer je bilo dio prethodnog razdoblja za koje Vijeće nije zatražilo primjenu klauzule o izuzećima.

265. Osim toga, primjećujem da Vijeće ne prigovara izravno Komisiji to što nije uzela u obzir krizu iz 2008. i 2009., nego to što nije uzela u obzir „trajne učinke” te krize na gospodarsku i socijalnu situaciju tijekom referentnog razdoblja, pojašnjavajući da je „posljedica krize iznimno osjetljiva gospodarska i socijalna situacija mnogih država članica”<sup>93</sup>.

266. Međutim, činjenica da kriza iz 2008. i 2009. može proizvoditi trajne učinke tijekom referentnog razdoblja ne obezvređuje Komisijin odabir pod uvjetom da uporabljeni pokazatelji mjere samo posljedice novih događaja koji su nastupili tijekom tog razdoblja.

92 — Taj se pomak objašnjava činjenicom da, u skladu s odredbama članka 1. stavaka 2. i 4. Priloga XI. Pravilniku o osoblju, međunarodni indeks za Bruxelles uzima u obzir zabilježen trend od lipnja prethodne godine do lipnja tekuće godine, a posebni pokazatelji koje utvrđuje Eurostat prikazuju prošli trend stvarnih primitaka od rada nacionalnih državnih službenika središnjih državnih uprava od srpnja prethodne godine do srpnja tekuće godine. Sud je u točki 70. te presude uzeo u obzir taj pomak navodeći da su promjene u plaćama u državama članicama, do kojih je došlo između srpnja prethodne godine i srpnja tekuće godine, bile odražene u odlukama o primicima od rada državnih službenika, koje su donijela tijela tih država, s obzirom na gospodarsku situaciju koja je prevladavala tijekom tog razdoblja.

93 — Vidjeti točku 40. odgovora na repliku Vijeća u predmetu C63/12.



267. Doista, treba navesti da je Komisija općenito ocjenjivala gospodarsku i socijalnu konjunkturu tijekom referentnog razdoblja, ne isključujući moguće utjecaje ranije krize. Posebice, iako je logično uzela u obzir „početke” gospodarskog oporavka tijekom 2010., Komisija je također spomenula zabrinjavajuće stanje javnih financija i negativan učinak intervencija država članica, osobito navodeći da je od 2007. do 2009. ukupni proračunski manjak u javnoj potrošnji narastao s manje od 1 % BDP-a na gotovo 7 % BDP-a.

268. Što se tiče kraja razdoblja procjene, valja dodati da se čini da se Komisija i Vijeće prešutno zapravo slažu u vezi s činjenicom da kraj razdoblja mora odgovarati datumu na koji su bili dostupni najnoviji podaci.

269. Kritika da Komisijin pristup zanemaruje gospodarsku stvarnost i oduzima svaki koristan učinak klauzuli o izuzećima u konačnici počiva na pogrešnom pogledu na taj pristup. Suprotno onomu što tvrdi Vijeće, iz Komisijine analize ne proizlazi da je ona namjeravala ostvariti potpunu podudarnost početka i kraja krize s referentnim razdobljem koje je obuhvaćeno „redovnom” metodom. Na taj način Komisija nije čekala kraj tog razdoblja za provedbu svoje analize i procjenu primjenjivosti članka 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju. Naprotiv, iz njezina izvješća o klauzuli o izuzećima i njezine obavijesti proizlazi da je provedbu klauzule o izuzećima mogla smatrati opravdanom da je bila utvrdila pogoršanje gospodarske i socijalne situacije između srpnja 2010. i sredine svibnja 2011., dakle tijekom razdoblja različitog od referentnog razdoblja.

270. U konačnici, ne čini se da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni prilikom odabira razdoblja procjene situacije.

271. Dugi prigovor odnosi se na narav i broj relevantnih pokazatelja.

272. Vijeće navodi da se procjena gospodarske i socijalne situacije u svrhe primjene klauzule o izuzećima mora provesti s obzirom na gospodarsku i socijalnu situaciju u širem smislu, a ne s obzirom na dva parametra koji su odlučujući za godišnje usklađivanje prema „redovnoj” metodi. Vijeće osobito prigovara Komisiji da je uzela u obzir samo smanjenje kupovne moći nacionalnih državnih službenika u osam država članica koje su referentne za „redovnu” metodu, a da je zanemarila velik broj drugih mjera konsolidacije koje utječu na nacionalne javne službe. Vijeće također prigovara Komisiji da je propustila uzeti u obzir određeni broj drugih važnih pokazatelja.

273. Čini mi se da je prva kritika osuđena na neuspjeh jer je činjenično netočna s obzirom na to da Komisija nije ocijenila gospodarsku i socijalnu situaciju na temelju rezultata primjene „redovne” metode, koja uzima u obzir trend kupovne moći državnih službenika u osam referentnih država članica. Kao što sam na to već podsjetio<sup>94</sup>, procjena je izvršena na temelju skupa od petnaest pokazatelja za koje se smatra da obuhvaćaju i gospodarsko i socijalno područje. Osobito treba navesti da je Komisija uzela u obzir trend primitaka od rada u javnom sektoru na razini cijele Unije. Također, Komisija nije propustila uzeti u obzir mjere proračunske štednje koje su usvojile države članice jer je navela da će državni službenici nastaviti osjećati posljedice krize tijekom dugog razdoblja „zbog nužnosti primjene znatnih planova proračunske štednje u sljedećim godinama”<sup>95</sup>.

274. Ne čini mi se osnovana ni druga kritika, koja se odnosi na izostavljanje određenih važnih pokazatelja.

94 — Vidjeti točku 251. ovog mišljenja.

95 — Vidjeti izvješće o klauzuli o izuzećima, t. 5.2.5., peti podstavak, str. 23.

275. Ograničavajući se na propisivanje da se procjena mora izvršiti na temelju objektivnih podataka koje dostavlja Komisija, ne navodeći pritom ni barem indikativan popis relevantnih pokazatelja, Unijin zakonodavac je toj instituciji ostavio marginu prosudbe pri utvrđivanju pokazatelja koji uzimaju u obzir trend gospodarske i socijalne situacije. Osim toga, zbog osobite nejasnoće pojma gospodarske i socijalne situacije, postupak procjene nužno sadržava elemente koje je moguće unaprijediti.

276. U tim okolnostima nije dostatno da Vijeće navede da su drugi pokazatelji, koji nisu uključeni u 15 primijenjenih pokazatelja, mogli dokazati da Komisijina analiza proizlazi iz očite pogreške u ocjeni.

277. Uostalom, određeni pokazatelji koja je navelo Vijeće vrlo brzo otkrivaju svoja ograničenja, kao što je to promjenjiv pokazatelj koji se odnosi na percepciju javnog duga dionika na financijskim tržištima.

278. Stoga nije dokazano da je razumijevanje situacije na temelju provedene Komisijine analize rezultat očite pogreške u ocjeni.

279. Treći prigovor odnosi se na zemljopisno područje koje valja uzeti u obzir.

280. Vijeće i države članice intervenijenti u biti prigovaraju Komisiji, s jedne strane, da se ograničila na analizu situacije u državama članicama koje su dio referentnog uzorka za utvrđivanje posebnih pokazatelja koji se koriste u „redovnoj” metodi i, s druge strane, da nije uzela u obzir posebne situacije u određenim državama članicama koje su bile opasnost za cijelu Uniju.

281. Taj dvostruki prigovor je neosnovan.

282. S jedne strane, iz izvješća o klauzuli o izuzećima i obavijesti proizlazi da je Komisija analizirala podatke koji se odnose na cijelu Uniju, pri čemu nije isključila jednu ili više država članica pod izgovorom da nisu dio referentnog uzorka.

283. S druge strane, posebne situacije u određenim državama članicama nužno se odražavaju u općim podacima o cijeloj Uniji i na kojima je Komisija temeljila svoje zaključivanje. Uzimanje u obzir gospodarske i socijalne situacije „u Uniji” logično podrazumijeva da podaci ne odražavaju samo situaciju u državama članicama koje su suočene s teškom konjunkturu, nego i situaciju država članica koje su u boljem položaju. K tomu, treba navesti da Komisija nije zanemarila razlike koje mogu postojati između država članica. Na taj način, kad je riječ o stopi nezaposlenosti, Komisija je navela razlike u trendovima između država članica, ali je, stavljajući te elemente u perspektivu s obzirom na sveukupnu situaciju, smatrala da situacije u određenim državama članicama ne opravdavaju uporabu klauzule o izuzećima.

284. Četvrti prigovor, koji je općenitiji, odnosi se na zadržavanje načela usporednosti, u slučaju krize, između usklađivanja primitaka od rada dužnosnika i ostalih službenika Unije te primitaka od rada nacionalnih državnih službenika. Komisiji se prigovara da je preusko tumačila klauzulu o izuzećima smatrajući da bi se ona trebala primjenjivati samo u slučaju ako se pogoršanje gospodarske i socijalne situacije ne odražava u smanjenju kupovne moći nacionalnih državnih službenika, koja se prenosi primjenom „redovne” metode.

285. Ovaj prigovor, kao ni prethodni, ne čini mi se osnovan.

286. Nesporno je da „redovna” metoda usklađivanja primitaka od rada dužnosnika Unije od početka počiva na načelu usporednosti trendova kupovne moći dužnosnika Unije i trendova kupovne moći nacionalnih državnih službenika. To načelo je nalagalo primjenu posebnih pokazatelja za koje se smatra da daju najvjerođostojniji mogući prikaz trendova povećanja i smanjenja kupovne moći od primitaka od rada u nacionalnim javnim službama. Doista, pogoršanje gospodarske i socijalne situacije

u Uniji utjecalo je, kao što je to i samo Vijeće priznalo<sup>96</sup>, na primitke od rada nacionalnih državnih službenika pa se to pogoršanje odražava, doduše djelomično i s određenim odstupanjem, u primjeni „redovne” metode.

287. Suprotno onomu što navodi Vijeće, Komisija ne poriče da smanjenje kupovne moći dužnosnika Unije, kao rezultat primjene metode, može biti nedostatno s obzirom na ozbiljnost i naglost krize koja pogađa Uniju, no također smatra da utjecaj krize iz 2011. nije opravdavao poduzimanje mjera koje prelaze ono što je već odraženo primjenom „redovne” metode.

288. Vijeće ne dokazuje da ta ocjena počiva na djelomičnoj ili pogrešnoj analizi dostupnih podataka ili da je ta analiza zanemarila ili umanjila određene pokazatelje u korist drugih koji su, pak, manje relevantni. Iako su podaci na kojima se temelji procjena objektivni, njihova analiza i utvrđivanje stupnja u kojem je svaki od njih reprezentativan nužno djelomično počiva na subjektivnosti. Nijedan od istaknutih prigovora ne dokazuje da je Komisijina analiza prekoračila marginu prosudbe koja se priznaje toj instituciji i da je rezultat očite pogreške u ocjeni.

289. Iako pogoršanje gospodarske i socijalne situacije u Uniji može utjecati na politiku plaća i, po potrebi, opravdati smanjenje kupovne moći, takav razvoj mora biti u skladu s načelima Unije prava te poštovati pravila utvrđena u Pravilniku o osoblju i jamstva koja taj pravilnik priznaje dužnosnicima i ostalim službenicima Unije.

290. U okviru ovlasti koje se u članku 65. Pravilnika o osoblju daju Vijeću, ono se obvezuje na poštovanje obvezujućeg i automatskog postupka usklađivanja primitaka od rada tijekom određenog razdoblja, pri čemu postoji zaštitni postupak u skladu s kojim Komisija mora ponajprije utvrditi postojanje „teže” gospodarske krize, a Vijeće i Parlament zatim trebaju provesti ocjenu oportuniteta u redovnom zakonodavnom postupku.

291. Strogoća postupovnih i materijalnopравnih uvjeta za provedbu postupka povodom klauzule o izuzećima ne mogu opravdavati jednostrano odstupanje Vijeća od tih uvjeta, kojim bi se počinila dvostruka povreda – pravila iz Pravilnika o osoblju i načela zaštite legitimnih očekivanja na koje se dužnosnici i ostali službenici Unije mogu pozivati.

292. Dakako, ništa ne zabranjuje izmjenu Pravilnika o osoblju kako bi se predvidio drugi postupak nakon 31. prosinca 2012., dana kada prestaje primjena metode.

293. U tom pogledu, radi otklanjanja asimetrije između mehaničke logike usklađivanja prema „redovnoj” metodi i nepostojanja automatizma u provedbi klauzule o izuzećima, Europski parlament je u prvom čitanju 2. srpnja 2013. donio stajalište<sup>97</sup> koje upravo predviđa uspostavu nove automatske klauzule o izuzećima koja bi se mehanički primjenjivala u slučaju sniženja Unijina BDP-a<sup>98</sup>.

294. Nadalje, zanimljivo je navesti da bi primjena te nove krizne klauzule u 2011., uzimajući u obzir rast BDP-a<sup>99</sup>, dovela do prihvatanja prijedloga uredbe.

96 — U uvodnoj izjavi 8. sporne odluke Vijeće navodi da je financijska kriza „u mnogim državama članicama dovela do potrebe znatnih proračunskih prilagodbi, između ostalog usklađivanja plaća državnih službenika”.

97 — Stajalište radi donošenja Uredbe (EU) br.../2013 Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Pravilnika o osoblju za dužnosnike i uvjetima zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale službenike Europske unije

98 — Vidjeti članak 1. točku 53. tog stajališta koji mijenja Prilog XI. Pravilniku o osoblju i uvodi novu klauzulu o izuzećima (novi članak 11.). Ako je promjena BDP-a između - >0,1 % i - 1 %, odmah se uzima u obzir 33 % vrijednosti posebnog pokazatelja, a preostalih 67 % vrijednosti prenosi se na 1. travnja godine  $n + 1$ ; ako je promjena BDP-a između - 1 % i - 3 %, uzimanje u obzir vrijednosti posebnog pokazatelja prenosi se u cijelosti na 1. travnja godine  $n + 1$ ; naposljetku, ako BDP padne za više od 3 %, ne provodi se nikakvo usklađivanje sve dok kumulativno povećanje BDP-a, računajući od tekuće godine, ne postane pozitivno. Uvodna izjava 4. navedenog stajališta pojašnjava da je cilj te automatske klauzule „rješavanje teškoća koje su nastale primjenom metode u prošlosti”.

99 — Prema Eurostatovoj statistici, stopa rasta realnog BDP-a Unije povećala se na 1,6 % u 2011. (tablica stope rasta realnog BDP-a (volumen), dostupno na internetskoj adresi [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/dataset?p\\_product\\_code=tec00115](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=tec00115)).

295. U konačnici, budući da smatram da Komisijina ocjena ne sadržava očitu pogrešku, predlažem Sudu da poništi spornu odluku zbog odbijanja usklađivanja primitaka od rada.

296. Samo ću ukratko razmotriti pitanje usklađivanja koeficijenata ispravka, u vezi s kojima mi se čini da ne postoje osobite teškoće.

297. Riječ je naime o jednoj od dviju mogućnosti.

298. Postupak povodom klauzule o izuzećima primjenjuje se i na usklađivanje koeficijenata ispravka pa je odluka o odbijanju njihova usklađivanja nezakonita zbog istih razloga kao i odluka o odbijanju usklađivanja primitaka od rada.

299. Odnosno, kao što ja smatram, članak 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju ne može opravdati odbijanje donošenja koeficijenata ispravka pa u tom slučaju sporna odluka mora biti poništena jer ne sadržava nikakvo obrazloženje razloga zbog kojih se Vijeće protivi tom usklađivanju.

300. Zbog toga pozivam Sud da spornu odluku poništi u cijelosti.

## **V – Tužba u predmetu C66/12**

301. Kao prvo, izložiti ću razloge zbog kojih pozivam Sud da, kao glavno, odbije tu tužbu, a pri čemu ne treba odlučivati o Komisijinom prigovoru nedopuštenosti.

302. Za slučaj da Sud ne bi slijedio to stajalište, kao drugo i podredno, navest ću razloge zbog kojih mi se čini da treba prihvatiti taj prigovor nedopuštenosti.

### *A – Osnovanost tužbe*

#### 1. Očitovanja stranaka i intervenijenata

303. Budući da su argumenti Vijeća, Komisije, Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Kraljevine Španjolske, Kraljevine Nizozemske i Ujedinjene Kraljevine već izloženi prilikom ispitivanja osnovanosti tužbe u predmetu C-63/12, ograničit ću se na izlaganje razloga koje su navele Irska i Francuska Republika.

##### a) Irska

304. Irska navodi da ozbiljan i nagli poremećaj može postojati zbog vjerojatnosti proračunske neravnoteže država članica i smatra da Vijeće može prilikom ocjene opasnosti od ubrzanja krize ići dalje od objektivnih podataka koje je dala Komisija.

305. Irska prigovara Komisiji da nije pravilno uzela u obzir stanje javnih financija država članica, iako se radi o karakterističnom i bitnom elementu trenutačne gospodarske krize.

306. Kad je napose riječ o irskoj situaciji, Irska navodi da je provela opsežne proračunske prilagodbe, koje su osobito uključivale smanjenje plaća u javnoj službi, i da je preuzela različite obveze radi očuvanja svojeg bankovnog sektora. Irska također spominje osjetno smanjenje realnog BDP-a tijekom razdoblja od 2008. do 2010., nakon čega je uslijedilo smanjenje bruto nacionalnog proizvoda (BNP), povećanje javnog duga, smanjenje zaposlenosti i niska inflacija, što svjedoči o trajnoj slabosti irskog domaćeg gospodarstva.

b) Francuska Republika

307. Francuska Republika navodi da Sud mora provesti redovno ispitivanje Komisijinog odbijanja primjene klauzule o izuzećima, osobito zato što Komisija nema nikakvu marginu prosudbe u provedbi te klauzule, i ističe da složenost ocjenjivanja koje se mora provesti ne opravdava ograničenje sudskog ispitivanja.

308. Ta država članica pridružuje se argumentaciji Vijeća u odnosu na vremensko ograničenje relevantnih podataka što se tiče ocjene ozbiljnosti i naglosti situacije.

309. Francuska Republika smatra da Komisija nije uzela u obzir sve objektivne i relevantne podatke te naglašava da su mjere proračunske prilagodbe koje su u Francuskoj Republici usvojene kao odgovor na krizu onemogućile promjene dviju glavnih sastavnica primitaka od rada dužnosnika zbog zamrzavanja bodovnog indeksa. Prema njezinu mišljenju, jednogodišnji pomak „redovne” metode nije dopuštao dovoljno brzu prilagodbu.

310. Usto, Francuska Republika smatra da je Komisija pogrešno ocijenila i umanjila ozbiljnost krize te da je članak 10. Priloga XI. Pravilniku o osoblju tumačila na način koji čini pretjerano otežanim, čak nemogućim, ispunjenje uvjeta koji omogućavaju odstupanje od „redovne” metode.

311. Naposljetku, ona naglašava da Komisija kao zaštitnica općeg interesa Unije ima posebne zadaće i da Unijine dužnosnike ne može izuzeti od nužnog zajedničkog napora na koji su pristali državni službenici država članica radi poticanja smanjenja proračunskih manjkova i suočavanja s krizom nikad viđene ozbiljnosti u povijesti Unije.

2. Moja ocjena

312. Sud je u više navrata presudio da je sud Unije ovlašten procijeniti, u skladu s okolnostima svakog slučaja, opravdava li dobro sudovanje odbijanje tužbe kao neosnovane, bez prethodnog odlučivanja o njezinoj dopuštenosti<sup>100</sup>.

313. Katkad je upitna ta inverzija logičnog – ili prirodnog – redoslijeda ispitivanja pitanja<sup>101</sup>. Ali ako postoji slučaj u kojem načela ekonomičnosti postupka i dobrog sudovanja opravdavaju odlučivanje o osnovanosti tužbe bez ispitivanja njezine dopuštenosti, to je onaj kada se odbijanje tužbe nameće kao posljedica odluke donesene povodom druge povezane tužbe.

314. A upravo to je slučaj u ovom predmetu.

315. Već sam imao priliku naglasiti povezanost između triju predmeta koji su predmet ovog mišljenja i preklapanje između istaknutih razloga<sup>102</sup>.

316. Ako, kao što to predlažem, Sud odluči u predmetu C-63/12, prihvatiti tužbu za poništenje sporne odluke jer Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni kad je smatrala da uvjeti primjene klauzule o izuzećima nisu bili ispunjeni<sup>103</sup>, on posljedično može samo odbiti tužbu za poništenje kojom Vijeće prigovara Komisiji da je u dva priprema akta sporne odluke počinila očitu pogrešku u ocjeni.

100 — Vidjeti u tom smislu presude Suda od 26. veljače 2002., Vijeće/Boehringer (C23/00 P, Zb., str. I1873., t. 51. i 52.), i od 23. ožujka 2004., Francuska/Komisija (C233/02, Zb., str. I2759., t. 26.), kao i od Općeg suda od 25. travnja 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Komisija (T526/10, t. 20.).

101 — Vidjeti osobito točke 46. do 53. mišljenja nezavisnog odvjetnika N. Jääskinen u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 7. ožujka 2013., Švicarska/Komisija (C-547/10 P), kao i Bouveresse, A., „Recevabilité et moyens d’annulation”, bilješka o UEU-u, 24. travnja 2013., predmet T256/10, *Revue Europe*, com. 257.).

102 — Vidjeti točke 123. do 127. ovog mišljenja.

103 — Naglašavam da argumenti koje su istaknule Irska i Francuska Republika nisu takve naravi da bi mogli dovesti u pitanje taj zaključak.



317. Stoga, kao glavno, predlažem Sudu da odbije tužbu u predmetu C-66/12.

318. Podredno, ispitat ću složeno i osjetljivo pitanje dopuštenosti te tužbe.

## B – *Dopuštenost tužbe*

### 1. Očitovanja stranaka i intervenijenata

319. Komisija ističe nedopuštenost tužbe u cijelosti jer Vijeće nije odlučilo o podnošenju te tužbe kvalificiranom većinom svojih članova s obzirom na to da je šest delegacija tijekom rasprave u Odboru stalnih predstavnika (Coreper) bilo suzdržano, a točka je usvojena bez rasprave na Vijeću za okoliš 19. prosinca 2011.

320. Komisija tvrdi da nakon stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona članak 16. stavak 3. UEU-a propisuje da Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, osim ako je u Ugovorima drukčije predviđeno. Međutim, iako je Vijeće u konkretnom slučaju uputilo na iznimku propisanu u članku 240. stavku 3. UFEU-a, koji dopušta Vijeću da odlučuje običnom većinom u pogledu postupovnih pitanja i o usvajanju svojeg poslovnika, odluka o pokretanju postupka pred Sudom, iako ne proizvodi obvezujuće pravne učinke, ipak nije obično postupovno pitanje nego, naprotiv, jača načelnu meritornu odluku izražavanjem protivljenja Vijeća zaključcima Komisije u vezi s primjenom metode.

321. Budući da Vijeće nije postupalo kvalificiranom većinom, valja smatrati da njegova odluka o pokretanju postupka pred Sudom nije bila donesena. Naime, države članice i Unijine institucije ne raspolazu postupovnim pravilima koja su utvrđena Ugovorima i koja su od temeljne važnosti. Usto, kada nije utvrđena tužiteljeva namjera za podnošenje tužbe, tada se tužba mora proglasiti nedopuštenom.

322. Vijeće odgovara da je odluka o pokretanju postupka pred Sudom po definiciji postupovna, a ne meritorna odluka jer njezin predmet nije donošenje akta ili mjera predviđenih Ugovorima i jer ne sadržava nijednu meritornu odluku o pravnim pitanjima podnesenima Sudu.

323. Vijeće, tvrdeći da je prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona uvijek smatralo – čemu Komisija ne proturječi – da pravilo o glasanju za odluku o pokretanju sudskog postupka ne slijedi pravilo propisano za posebnu pravnu osnovu koja uređuje područje u koje ulaze meritorna pitanja koja se podnose Sudu, nego osnovno pravilo obične većine propisano u članku 25. stavku 1. UEZ-a, navodi da se u članku 16. stavku 3. UEU-a glasanje kvalificiranom većinom ne utvrđuje kao opće načelo, nego jednostavno kao osnovno pravilo.

324. Osim toga, ako bi se smatralo da se odluka o pokretanju postupka pred Sudom mora donijeti kvalificiranom većinom, tada bi bilo nužno primjenom članka 3. stavka 3. trećeg podstavka Protokola (br. 36) o prijelaznim odredbama, koji je u prilogu UEU-u i UFEU-u, prikupiti barem 255 glasova podrške od barem dviju trećina članica Vijeća jer se takva odluka ne donosi na prijedlog Komisije. Na taj bi način, paradoksalno, donošenje odluke o pokretanju postupka pred Sudom postalo teže nego donošenje važnih političkih odluka, iako ne postoji naznaka da su autori Ugovora iz Lisabona namjeravali umanjiti mogućnosti Vijeća da štiti svoja prava pred Sudom i stvoriti neravnotežu između Unijinih institucija s obzirom na to da Komisija o podnošenju tužbe odlučuje većinom svojih članova<sup>104</sup>.

104 — Vidjeti članak 250. UFEU-a.



325. Kraljevina Španjolska dodaje da ograničavanje mogućnosti podnošenja sudskog pravnog sredstva povređuje načelo djelotvorne sudske zaštite, a Ugovor iz Lisabona nije imao za cilj otežati Unijinim institucijama uporabu pravnih sredstava. Usto, pravilo o kvalificiranoj većini nije dosljedno s praksom drugih institucija, čiji poslovnici dopuštaju pravna sredstva, i utječe na načelo institucionalne ravnoteže onemogućavajući jednoj instituciji da podnese tužbu radi obrane svojih ovlasti.

326. Francuska Republika tvrdi da su jedine izričite odredbe u Ugovorima o pravilu o kvalificiranoj većini Vijeća za pokretanje postupka pred Sudom odredbe sadržane u člancima 245. i 247. UFEU-a, odnosno odredbe u vezi s tužbom za razrješenje dužnosti člana Komisije, i navodi da je tim paradoksalnije nametati strože pravilo o većini za podnošenje tužbe za poništenje ili tužbe zbog propusta nego za tužbu za razrješenje dužnosti s obzirom na to da uvjeti provedbe postupka razrješenja tradicionalno uključuju zaštitna pravila, opravdana načelom razdiobe vlasti i načela kontinuiteta vladanja.

327. Savezna Republika Njemačka tvrdi da načelo djelotvorne sudske zaštite zahtijeva da se članak 240. stavak 3. UFEU-a ne tumači preusko. Prema mišljenju te države članice, čak i pod pretpostavkom da je odluka nepravilna, ona se mora smatrati valjanom zbog presumpcije zakonitosti akata Unijinih institucija ako oni nisu povučeni ili poništeni.

328. Ujedinjena Kraljevina tvrdi da čak i pod pretpostavkom da je odluka morala biti donesena kvalificiranom većinom, ta je kvalificirana većina ostvarena na Vijeću za okoliš 19. prosinca 2011. jer je to pitanje, koje je bilo sadržano u dijelu A dnevnog reda, Vijeće usvojilo konsenzusom zato što nijedan član Vijeća nije izrazio stajalište, nije zatražio da se u zapisniku navedu pojašnjenja i nije naveo da bi ta točka mogla zahtijevati novu raspravu, što bi opravdalo njezino povlačenje s dnevnog reda.

329. Komisija postavlja upit o dopuštenosti razloga koji ističe Ujedinjena Kraljevina kao intervenijent s obzirom na to da Vijeće kao tužitelj ne osporava da je odluka donesena običnom većinom. Komisija u odnosu na meritum tvrdi da usvajanje točke „bez rasprave” ne znači da je donesena jednoglasno te da iz bilješke Corepera za Vijeće<sup>105</sup> i iz popisa točaka dijela A koje su Vijeću predložene za usvajanje<sup>106</sup> jasno proizlazi da nije postojala kvalificirana većina članova Vijeća koja je podupirala tu odluku.

## 2. Moja ocjena

330. Prije razmatranja pitanja zahtijeva li odluka za postupanje radi poništenja ili zbog propusta kvalificiranu većinu u Vijeću, čini mi se da je neophodno uvodno provjeriti kojom je većinom odluka zapravo donesena jer bi u slučaju da je odluka donesena kvalificiranom većinom Komisijin prigovor nedopuštenosti bio bespredmetan.

331. Ponajprije, Ujedinjena Kraljevina kao intervenijent poziva da se ta provjera izvrši razlogom koji se, protivno Komisijinoj argumentaciji, ne može proglasiti nedopuštenim. Naime, načelo sadržano u članku 129. stavku 1. Poslovnika Suda, prema kojem intervencija može imati za svrhu samo podupiranje, u cijelosti ili djelomično, zahtjeva jedne od stranaka, ne zabranjuje intervenijentu isticanje vlastitih argumenata.

332. Nadalje, u svakom slučaju smatram da je na Sudu, pred kojim je istaknut prigovor nedopuštenosti koji se temelji na nepostojanju većine, da provjeri, ako je potrebno i po službenoj dužnosti, s kojom je većinom donesena sporna odluka.

105 — Dokument Vijeća 18771/11 od 16. prosinca 2011. (Prilog B. 7 Komisijinog odgovora na tužbu u predmetu C66/12)

106 — Dokument Vijeća 18665/11 od 16. prosinca 2011. (Prilog B. 8 Komisijinog odgovora na tužbu u predmetu C66/12)

333. Međutim, s obzirom na dokaze koje su navele stranke, a osobito na bilješku Corepera Vijeću, koja potvrđuje da je šest delegacija bilo suzdržano<sup>107</sup>, i na popis točaka dijela A koje su razmatrane tijekom 3139. sjednice Vijeća za okoliš, valja smatrati da se o odlukama nije glasalo „posebnom” većinom koja se zahtijeva kada Vijeće ne odlučuje na prijedlog Komisije<sup>108</sup>.

334. Preostaje utvrditi je li ta većina potrebna ili nije za podnošenje tužbe za poništenje ili tužbe zbog propusta.

335. Članak 205. stavak 1. UEZ-a propisivao je prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona da Vijeće primjenjuje kao osnovno pravilo glasanja odlučivanje „većinom glasova svojih članova”, odnosno običnom većinom, čime su sve države članice bile stavljene u položaj ravnopravnosti.

336. Zapravo, to je pravilo bilo umjetno s obzirom na to da je Vijeće općenito glasalo jednoglasno ili kvalificiranom većinom, a običnom većinom samo u vrlo ograničenom broju slučajeva.

337. Dakle, zamjena općeg osnovnog pravila o običnoj većini s pravilom o kvalificiranoj većini smatrala se okončanjem te bizarnosti, čime je sadržaj tekstova približen stvarnosti.

338. To je obvezalo autore Ugovora iz Lisabona da izričito navedu slučajeve u kojima je obična većina prihvatljiva kao iznimka.

339. Na taj način, Ugovor iz Lisabona i njemu priloženi Protokol br. 1 o izmjeni protokola u prilogu Ugovoru o Europskoj uniji, Ugovoru o osnivanju Europske zajednice i/ili Ugovoru o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, sadržavaju u „horizontalnim izmjenama”, među ostalim, odredbe kojima se nakon riječi „Vijeće” umeću riječi „odlučujući običnom većinom”.

340. Članak 2. slovo A točka 3. Ugovora iz Lisabona mijenja u tom smislu sedam odredaba UFEU-a, odnosno članak 150. prvi podstavak, članak 160. prvi podstavak i članak 242. UFEU-a, koji se odnose na osnivanje savjetodavnih odbora<sup>109</sup> i na donošenje statuta odbora predviđenih Ugovorima, članak 241. UFEU-a, koji se odnosi na mogućnost da se od Komisije zatraže izrada studija i dostava odgovarajućih prijedloga Vijeću, zadnja rečenica zadnjeg podstavka članka 245. i članak 247. UFEU-a, koji se odnose na pokretanje postupka pred Sudom radi donošenja odluke o razrješenju dužnosti člana Komisije i, naposljetku, članak 337. UFEU-a, koji se odnosi na utvrđenje uvjeta u kojima Komisija može prikupljati podatke i provoditi potrebne provjere.

341. Članak 1. slovo A točka 7. podtočke (a) i (b) gore navedenog Protokola br. 1 mijenja članak 4. drugi podstavak i članak 13. drugi podstavak Protokola o Statutu Suda Europske unije, koji se redom odnose na odobrenje izuzeća radi obavljanja zanimanja i na imenovanje pomoćnih izvjestitelja, kao i prvu rečenicu prvog podstavka članka 6. Protokola o povlasticama i imunitetima Europskih zajednica, koji se odnosi na oblik propusnica koje predsjednici institucija Unije mogu izdati članovima i službenicima tih institucija.

342. Usto, Ugovor iz Lisabona izmijenio je članak 207. UEZ-a koji se odnosi na ustroj Vijeća. Članak 240. stavak 2. drugi podstavak UFEU-a sada propisuje da o ustroju Glavnog tajništva Vijeće odlučuje običnom većinom, a članak 240. stavak 3. UFEU-a navodi da Vijeće „odlučuje običnom većinom u pogledu postupovnih pitanja i o usvajanju svog poslovnika”.

107 — Riječ je o Kraljevini Belgiji, Helenskoj Republici, Talijanskoj Republici, Velikom Vojvodstvu Luksemburg, Republici Poljskoj i Portugalskoj Republici.

108 — Vidjeti članak 3. stavak 3. gore navedenog Protokola (br. 36).

109 — Riječ je o Odboru za zapošljavanje i Odboru za socijalnu zaštitu.

343. Dakle, čini se da su autori Ugovora iz Lisabona posvetili veliku pažnju navođenju slučajeva u kojima se, odstupajući od pravila o kvalificiranoj većini, koje je novoutvrđeno kao osnovno pravilo, može glasati običnom većinom.

344. Teškoća se nalazi u ocjeni dosega njihove šutnje kad je riječ o pravilu većine koje se primjenjuje na podnošenje pravnih sredstava propisanih u člancima 263. i 265. UFEU-a<sup>110</sup>.

345. Vijeće i države članice intervenijenti smatraju da odgovor treba potražiti u naravi odluke kojom se pokreće postupak pred Sudom, koja je „postupovno pitanje” u smislu članka 240. stavka 3. UFEU-a.

346. Ne slažem se s tom analizom.

347. Kao prvo, čini mi se da pojam postupovnog pitanja upućuje na unutarnji postupak u Vijeću, a ne na vanjske postupke, kao što su to sudski postupci pred sudom Unije.

348. Kao drugo, čak i pod pretpostavkom da pojam postupovnog pitanja može obuhvaćati sudski postupak, smatram da postoji temeljna razlika između odluke Vijeća o pokretanju postupka pred Sudom i određivanja od strane Vijeća praktičnih načina pokretanja, a zatim i podnošenja tog pravnog sredstva. Iako se može priznati da odluke donesene radi određivanja načina podnošenja pravnog sredstva mogu biti postupovna pitanja, nasuprot tomu, načelna odluka o podnošenju tužbe ne može se izjednačiti s tom kategorijom pitanja. Odluka Vijeća o korištenju svojeg prava na pristup sudu Unije radi ispitivanja zakonitosti djelovanja ili nedjelovanja druge institucije Unije i radi nalaganja poštovanja razdiobe unutarnjih ovlasti važna je odluka koja ne može biti obuhvaćena pojmom postupovnog pitanja. Činjenica da je predmet pravnog sredstva pitanje o kojem je Vijeće već zauzelo meritorno stajalište u zasebnoj odluci ništa ne mijenja na stvari jer se iz tog prethodno zauzetog stajališta ne može zaključiti o prešutnoj volji Vijeća da pokrene postupak pred Sudom, ni, s obzirom na to da ne postoji tekstualna podloga, o diskvalifikaciji odluke o pokretanju postupka pred Sudom kao običnom postupovnom pitanju.

349. Također, smatram da se odgovor ne može zaključivanjem *a fortiori* izvesti iz članaka 245. i 247. UFEU-a, koji propisuju da Vijeće odlučuje običnom većinom u slučaju pokretanja postupka pred Sudom radi odlučivanja o razrješenju dužnosti člana Komisije koji ne poštuje obveze koje proizlaze iz njegova mandata ili koji je počinio tešku povredu dužnosti.

350. Čini mi se posve irelevantnim tumačiti te odredbe, koje su svojstvene Unijinom institucionalnom sustavu koji je temeljno različit od domaćih ustavnih poredaka, njihovim uspoređivanjem s odredbama koje u francuskom i njemačkom pravu uređuju postupke razrješenja članova izvršne vlasti<sup>111</sup>.

351. Smatrati, kao što to čini Francuska Republika, da je cilj odredaba UFEU-a izbjegavanje pokretanja postupka protiv članova Komisije pred Sudom, rezultat je proširenog tumačenja nacionalnih odredaba, koje su, uostalom, otvorene za raspravu.

352. Argument koji Vijeće i određene države članice intervenijenti temelje na načelima sudske zaštite, institucionalne ravnoteže i, općenitije, zahtjevima Unije prava, čini mi se utemeljenijim, iako ga Vijeće nije u velikoj mjeri razradilo, već je samo sažeto navelo da ne postoje naznake da su autori Ugovora iz Lisabona namjeravali toliko radikalno smanjiti mogućnosti Vijeća da ostvaruje svoja prava pred Sudom.

110 — Valja primijetiti da ni članak 218. stavak 11. UFEU-a, koji se odnosi na pokretanje postupka pred Sudom radi pribavljanja mišljenja o tome je li predviđeni sporazum u skladu s Ugovorima, ne navodi posebno pravilo o većini.

111 — Osobito primjećujem da načelo razdiobe vlasti u institucionalnom sustavu Unije ima drukčije uređenje nego što je to uređenje u domaćem pravnom poretku. Vidjeti u tom smislu Georgopoulos, T., „Doctrine de séparation des pouvoirs et intégration européenne”, *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, 2011., str. 3.

353. Podsjećam, Sud je u ime „temeljnog interesa održavanja i poštovanja institucionalne ravnoteže”<sup>112</sup>, pozivajući se na „sustav”<sup>113</sup> Ugovorâ, popunio „postupovnu prazninu” u Ugovoru te je priznao Parlamentu pravo na podnošenje tužbe za poništenje radi zaštite vlastitih ovlasti.

354. Preostaje utvrditi opravdava li nužnost pružanja Vijeću, koje je nositelj međuvladinog legitimiteta, sredstava za osiguranje obrane njegovih ovlasti odbacivanje osnovnog pravila iz članka 16. stavka 3. UEU-a u korist obične većine.

355. Nisam u potpunosti uvjeren u stajalište da načelo institucionalne ravnoteže, koje nalaže svakoj instituciji da djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima<sup>114</sup>, podrazumijeva jednakost pravila o glasanju između Unijinih institucija koje odlučuju u trijalogu.

356. Doista, članak 250. UFEU-a propisuje da Komisija odlučuje većinom glasova svojih članova. Osim toga, Sud je pojasnio da na temelju načela kolegijalnosti odluku o podnošenju tužbe zbog propusta države članice, koju donosi Komisija u okviru svoje uloge zaštitnice Ugovorâ, mora zajednički raspraviti kolegij i da svi dokazi na kojima se temelji ta odluka moraju biti dostupni članovima kolegija<sup>115</sup>.

357. Što se tiče Parlamenta, članak 231. stavak 1. UFEU-a propisuje da, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, on odlučuje većinom danih glasova. Štoviše, članak 128. njegova Poslovnika predviđa da predsjednik Parlamenta može odlučiti podnijeti tužbu Sudu u ime Parlamenta u skladu s preporukom nadležnog odbora čak i u slučaju kada nije provedeno glasanje Parlamentarne sjednice<sup>116</sup>.

358. Međutim, pravila o glasanju koja se primjenjuju u okviru tih institucija nisu izravno usporediva jer se temelje na radikalno različitim organizacijskim logikama.

359. Štoviše, čini mi se paradoksalnom argumentacija da se pravila o većini nejednako primjenjuju jer bi upravo podvrgavanje odluke Vijeća pravilu kvalificirane većine dovelo do jednake primjene redovnog – ili osnovnog – pravila predviđenog Ugovorima za svaku od triju predmetnih institucija.

360. Načelo institucionalne ravnoteže doista ima i drugu stranu koja zahtijeva da se svaka povreda načela pravila razdiobe ovlasti između institucija može sankcionirati ako do nje dođe. U tom smislu, činjenica da Vijeće mora kvalificiranom većinom donijeti odluku o pokretanju postupka pred Sudom može se promatrati na način da ga onemogućava u sigurnom i učinkovitom podnošenju sudskog pravnog sredstva. Naposljetku, koristan učinak prava Vijeća na pokretanje postupka zahtijeva da ono ima mogućnost donošenja svoje odluke bez ograničenja koja se odnose na posebnu većinu.

361. Osjetljiv na tu argumentaciju, upitao sam se nije li moguće, imajući u vidu da mi se primjena članka 240. stavka 3. UFEU-a čini dvojbena, utvrditi da je doseg članka 16. stavka 1. UEU-a ograničen na pravila iz članka 16. stavka 3. UEU-a i smatrati da se to pravilo primjenjuje samo na odluke Vijeća koje ulaze u područje primjene članka 16. stavka 1. UEU-a, to jest kada Vijeće izvršava svoje zakonodavne ili proračunske ovlasti odnosno ovlasti koje se odnose na utvrđivanje ili usklađivanje politika. Na taj bi način, s obzirom na to da u Ugovorima nije uređen način glasanja koji se primjenjuje na odluku o pokretanju sudskog postupka, to pitanje bilo jedno od pitanja o kojima je Vijeće ovlašteno odlučivati na temelju svoje ovlasti uređenja unutarnjeg ustroja.

112 — Presuda od 22. svibnja 1990., Parlament/Vijeće (C-70/88, Zb., str. I-2041., t. 26.)

113 — *Ibidem* (t. 14.)

114 — Članak 13. stavak 2. UEU-a

115 — Presude od 29. rujna 1998., Komisija/Njemačka (C-191/95, Zb., str. I-5449., t. 48.), i od 13. prosinca 2001., Komisija/Francuska (C-1/00, Zb., str. I-9989., t. 80.)

116 — Zadnja rečenica stavka 3. članka 128. tog poslovnika propisuje da predsjednik Parlamenta „može” na početku sljedeće sjednice tražiti donošenje odluke plenarne sjednice o ostajanju pri tužbi.

362. Međutim, tom se zaključivanju protive tri prigovora koji mi se čine vrlo uvjerljivi.

363. Prvi prigovor temelji se na vlastitim očitovanjima Vijeća koje naglašava da prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona pravilo o glasanju o odluci o pokretanju postupka pred Sudom nije slijedilo pravilo predviđeno za posebnu pravnu osnovu koja uređuje predmetno područje, nego osnovno pravilo iz članka 205. stavka 1. UEZ-a. Budući da nije sporno da je pravilo iz članka 16. stavka 3. UEU-a zamijenilo pravilo iz članka 205. stavka 1. UEZ-a kao osnovno pravilo, čini mi se nedosljednim proglasiti ga neprimjenjivim na odluke koje nedvojbeno ulaze u područje primjene ranijeg pravila.

364. Drugi prigovor temelji se na sudskoj praksi Suda.

365. Prije svega smatram da se iz te sudske prakse može zaključiti da postoji strah od davanja najšireg mogućeg područja primjene pravilu o većini a da se ne utvrde nikakve granice. Naime, u svojoj presudi od 9. studenoga 1995., Njemačka/Vijeće<sup>117</sup>, Sud je smatrao da bi članak Ugovora koji predviđa osnovno pravilo o većini u Vijeću „bio suvišan ako bi nepostojanje posebnog pravila o glasanju u odredbi Ugovora onemogućavalo da ta odredba bude pravna osnova akta Vijeća”<sup>118</sup>. Doista, ako taj članak nije suvišan, to je zato što se on primjenjuje pod uvjetom da izričita odredba koja utvrđuje primjenjivo pravilo o većini za razmatranu pravnu osnovu ne isključuje pravilo koje taj članak sadržava. Iako je ta sudska praksa prethodila stupanju na snagu Ugovora iz Lisabona, to ne mijenja činjenicu da navedeni Ugovor nije promijenio obilježje općeg i osnovnog pravila iz članka 16. stavka 3. UEU-a, koji je, dakle, teško tumačiti ograničeno ako ne postoji izričita protivna odredba.

366. U sudskoj praksi Suda također pronalazim zanimljiva pojašnjenja o pravnoj naravi odluke o pokretanju sudskog postupka. U predmetu koji se odnosio na tužbu za poništenje Sud je presudio da se odluka o podnošenju tužbe, koju je Komisija donijela u okviru svoje uloge zaštitnice Ugovorâ, „ne može kvalificirati kao mjera upravljanja ili vođenja”<sup>119</sup>. Ta odluka, koja se može prenijeti na tužbu za poništenje, pobija tezu da se na tu vrstu odluka ne primjenjuju načini glasanja propisani Ugovorom i da je ta vrsta odluka obuhvaćena ovlašću unutarnjeg ustroja Vijeća.

367. Treći prigovor, koji je najvažniji, temelji se na važnosti pravila koja uređuju postupak odlučivanja u Vijeću i sustav ponderiranja glasova dodijeljenih državama članicama. To iznimno osjetljivo pitanje neprestano je bilo predmet rasprava međuvladinih konferencija, a autori Ugovorâ uvijek su posebno obraćali pozornost na to da izričito i precizno definiraju, prilikom uzastopnih izmjena Ugovorâ, načine glasanja za svaku pravnu osnovu na kojoj se temelji djelovanje Vijeća, ne ograničavajući se na opseg funkcija definiranih u članku 16. stavku 1. UEU-a.

368. Sveukupno gledano, smatram da postoje uvjerljive primjedbe na odbacivanje pravila o kvalificiranoj većini, koje su autori Ugovorâ uspostavili kao osnovno pravilo, u pogledu odluke Vijeća o pokretanju postupka pred Sudom povodom tužbe za poništenje ili tužbe zbog propusta.

369. Preostaje utvrditi dovodi li nepravilnost koja utječe na odluku Vijeća do nedopuštenosti tužbe i može li se Komisija pozivati na tu nepravilnost.

370. Na prvo pitanje bez oklijevanja odgovaram potvrdno.

117 — C-426/93, Zb., str. I-3723.

118 — Točka 18.

119 — Gore navedena presuda Komisija/Njemačka (t. 37.)



371. S jedne strane, pravila o načinima glasanja bitna su pravila čijem poštovanju Sud pridaje osobitu važnost, kao što to potvrđuje sudska praksa o pravnoj osnovi. Sud je tako smatrao da se primjena pogrešnog članka Ugovora kao pravne osnove, čija je posljedica zamjena glasanja kvalificiranom većinom s glasanjem jednoglasnošću u Vijeću, načelno ne može smatrati samo formalnom povredom ako promjena načina glasanja može utjecati na sadržaj donesenog akta<sup>120</sup>. Ne čini mi se sukladnim sa zahtjevima Unije prava nesankcioniranje povrede toliko bitnih pravila.

372. S druge strane, suprotno tvrdnjama Savezne Republike Njemačke, nije moguće isticati nepravilnost odluke Vijeća o podnošenju tužbe za poništenje jer iz sudske prakse Suda proizlazi da se odluka o pokretanju sudske postupka ne može načelno smatrati odlukom koju se može pobijati<sup>121</sup>. Povreda pravila o kvalificiranoj većini može se dakle isticati jedino u prigovoru u okviru obrane protiv tužbe Vijeća.

373. Drugo pitanje također zahtijeva potvrđan odgovor.

374. Kao što sam to naveo, pravila o glasanju bitna su pravila, a sankcioniranje njihovih povreda ne tiče se samo država članica, nego pridonosi poštovanju zakonitosti u Uniji prava. Usto, razloge koji se temelje na povredi uvjeta dopuštenosti tužbe za poništenje sudska praksa općenito smatra razlozima koji se odnose na javni poredak, što znači da ih sud Unije može ispitati po službenoj dužnosti. Naposljetku, Sud je u mnogim presudama ispitivao osnovanost razloga koji je istaknuo tuženik, a koji se temelji na povredi pravila o glasanju unutar institucije, prešutno time priznajući njegovu dopuštenost<sup>122</sup>.

375. U konačnici, smatram da je sporna odluka donesena povredom pravila o kvalificiranoj većini iz članka 16. stavka 3. UEU-a i da ta nepravilnost, na koju se Komisija može pozivati, podrazumijeva nedopuštenost tužbe Vijeća u cijelosti.

376. Posljedično, ne treba ispitivati druge razloge nedopuštenosti koje je istaknula Komisija.

## VI – Troškovi

377. Primjenom članka 138. stavka 1. Poslovnika, koji propisuje da je stranka koja ne uspije u postupku dužna, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove, smatram da valja prihvatiti zahtjev kojim se Vijeću nalaže snošenje troškova u predmetima C-63/12 i C-66/12 kao i zahtjev kojim se Komisiji nalaže snošenja troškova u predmetu C-196/12.

378. Na temelju članka 140. stavka 1. Poslovnika, Parlament i države članice koje su intervenirale u postupak snosit će vlastite troškove u svakom od predmeta.

120 — Presuda od 11. rujna 2003., Komisija/Vijeće (C-211/01 P, Zb., str. I-8913., t. 52.)

121 — Gore navedena presuda Komisija/Njemačka, (t. 47.); presude Suda od 12. rujna 2006., Reynolds Tobacco i dr./Komisija (C131/03 P, Zb., str. I7795., t. 56.), i Općeg suda od 15. siječnja 2003., Philip Morris International i dr./Komisija (T377/00, T379/00, T380/00, T260/01 i T272/01, Zb., str. III., t. 79.)

122 — Vidjeti osobito presudu od 17. veljače 2011., Komisija/Cipar (C251/09, t. 13. do 17.).

## VII – Zaključak

379. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

1. Tužba u predmetu C63/12:

- poništiti Odluku 2011/866/EU o prijedlogu Komisije u vezi s uredbom Vijeća o usklađivanju s učinkom od 1. srpnja 2011. primitaka od rada i mirovina dužnosnika i ostalih službenika Europske unije te koeficijenata ispravka koji se na njih primjenjuju;
- naložiti Vijeću Europske unije snošenje troškova, i
- odrediti da Češka Republika, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska, Kraljevina Nizozemska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske kao i Europski parlament snose vlastite troškove.

2. Tužba u predmetu C66/12:

- odbiti tužbu bez ispitivanja njezine dopuštenosti;
- naložiti Vijeću Europske unije snošenje troškova, i
- odrediti da Češka Republika, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Irska, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Republika Latvija, Kraljevina Nizozemska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske kao i Europski parlament snose vlastite troškove.

3. Tužba u predmetu C196/12:

- proglasiti tužbu nedopuštenom;
- naložiti Europskoj komisiji snošenje troškova, i
- odrediti da Kraljevina Španjolska, Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Nizozemska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske kao i Europski parlament snose vlastite troškove.