



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 19. novembra 2013*

„Tožba zaradi nedelovanja — Letna prilagoditev osebnih prejemkov in pokojnin uradnikov in drugih uslužbencev Evropske unije — Kadrovske predpisi za uradnike — Prilagoditev korekcijskih koeficientov — Sklep Sveta — Zavrnitev sprejetja predloga Komisije — Opustitev ukrepanja — Nedopustnost“

V zadevi C-196/12,

zaradi tožbe zaradi nedelovanja na podlagi člena 265 PDEU, vložene 26. aprila 2012,

Evropska komisija, ki jo zastopajo J. Currall, D. Martin in J.-P. Keppenne, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Evropskega parlamenta, ki ga zastopata A. Neergaard in S. Seyr, agenta,

intervenient,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata M. Bauer in J. Herrmann, agenta

tožena stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata T. Henze in J. Möller, agenta,

Kraljevine Španije, ki jo zastopata N. Díaz Abad in S. Centeno Huerta, agentki,

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopata C. Wissels in M. Bulterman, agentki,

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopata E. Jenkinson in J. Beeko, agentki, skupaj z R. Palmerjem, barrister,

intervenienti,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, T. von Danwitz (poročevalec), E. Juhász, M. Safjan, C. G. Fernlund in J. L. da Cruz Vilaça, predsedniki senatov, A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, sodniki, C. Toader, sodnica, in C. Vajda, sodnik,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. septembra 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Svet Evropske unije s tem, da ni sprejel predloga Komisije za uredbo Sveta o prilagoditvi osebnih prejemkov in pokojnin uradnikov in drugih uslužbencev Evropske unije ter korekcijskih koeficientov, ki se zanje uporabljajo, z učinkom od 1. julija 2011 (COM(2011) 820 final; v nadaljevanju: predlog uredbe), ni izpolnil obveznosti iz Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije, sprejetih z Uredbo Sveta (EGS, Euratom, ESPJ) št. 259/68 z dne 29. februarja 1968 o določitvi Kadrovskih predpisov za uradnike in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropskih skupnosti ter uvedbi posebnih ukrepov, ki se začasno uporabljajo za uradnike Komisije (UL L 56, str. 1), kakor so bili spremenjeni z Uredbo (EU, Euratom) št. 1080/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 (UL L 311, str. 1), (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi).

Pravni okvir

- 2 Člen 65 Kadrovskih predpisov določa:

„1. Svet vsako leto pregleda osebne prejemke uradnikov in drugih uslužbencev Unije. Ta pregled se opravi septembra ob upoštevanju skupnega poročila Komisije, ki temelji na skupnem indeksu, ki ga pripravi Statistični urad Evropske Unije v soglasju z nacionalnimi statističnimi uradi držav članic; indeks odraža stanje v vsaki od držav Unije na dan 1. julija.

Pri tem pregledu Svet preuči, ali je potrebna prilagoditev osebnih prejemkov kot del ekonomske in socialne politike Unije. Zlasti morajo biti upoštevana vsa povišanja plač v javnih službah in kadrovske potrebe.

2. V primeru znatne spremembe življenjskih stroškov Svet v dveh mesecih odloči, kako naj se ponderji [korekcijski koeficienti] prilagodijo in, če je to primerno, o njihovi retroaktivni uporabi.

3. Za namene tega člena odloča Svet s kvalificirano večino na predlog Komisije, kakor predvideva člen 16(4) in (5) [PEU].“

- 3 Člen 82(2) Kadrovskih predpisov določa, da kadar Svet v skladu s členom 65(1) Kadrovskih predpisov odloči, da se prilagodijo osebni prejemki, se enake prilagoditve uporabijo za pokojnine.

4 Člen 65a Kadrovskih predpisov določa, da so pravila za izvajanje njihovih členov 64 in 65 določena v Prilogi XI k navedenim predpisom.

5 Člen 1 te priloge, ki spada v oddelek 1 njenega prvega poglavja, določa, da za namen presoje, predvidene v členu 65(1) Kadrovskih predpisov, Eurostat vsako leto pred koncem oktobra pripravi poročilo o spremembah življenjskih stroškov v Bruslju (Belgija) (bruseljski mednarodni indeks), o spremembah življenjskih stroškov izven Bruslja (ekonomske paritete in implicitni indeksi) in o spremembah kupne moči plač javnih uslužbencev centralnih vlad osmih držav članic (posebni kazalci).

6 Člen 3 Priloge XI h Kadrovskim predpisom, ki je v oddelku 2 prvega poglavja te priloge, naslovljenem „Ureditev letnega prilagajanja osebnih prejemkov in pokojnin“, določa:

„1. Na podlagi člena 65(3) Kadrovskih predpisov Svet na predlog Komisije in na podlagi meril iz oddelka 1 te priloge pred koncem vsakega leta sprejme sklep o prilagoditvi osebnih prejemkov in pokojnin z veljavnostjo od 1. julija.

2. Znesek prilagoditve se dobi tako, da se bruseljski mednarodni indeks pomnoži s posebnim kazalcem. Prilagoditev je določena kot enoten linearen odstotek.

[...]

5. Korekcijski koeficient se ne uporablja za Belgijo in Luksemburg. Veljavni korekcijski koeficient:

(a) za plače uradnikov Unije, ki so zaposleni v drugih državah članicah in v nekaterih drugih krajih zaposlitve,

(b) [...] za pokojnine Unije, ki se izplačujejo v drugih državah članicah za tisti del, ki ustreza pravicam, pridobljenim pred 1. majem 2004,

se določi na podlagi razmerij med ustreznimi ekonomskimi paritetami iz člena 1 te priloge in deviznimi tečaji, določenimi v členu 63 Kadrovskih predpisov za zadevne države.

[...]“

7 Poglavje 5 Priloge XI h Kadrovskim predpisom ima naslov „Določba o izjemi“. Vsebuje le člen 10, ki določa:

„Če se na podlagi objektivnih podatkov, ki jih v ta namen predloži Komisija, oceni, da se ekonomski in socialni položaj v Uniji resno in nenadoma poslabša, da Komisija ustrezne predloge, o katerih Evropski parlament in Svet odločita v skladu s postopkom iz člena 336 [PDEU].“

8 Člen 15(1) te priloge določa, da se njene določbe uporabljajo od 1. julija 2004 do 31. decembra 2012.

Dejansko stanje

9 Ker je Svet menil, da je trenutna finančna in gospodarska kriza v Uniji povzročila „nenadno in resno poslabšanje gospodarskih in socialnih razmer v Uniji“ v smislu člena 10 Priloge XI h Kadrovskim predpisom, je Komisijo decembra 2010 pozval, naj na podlagi tega člena 10 pravočasno predloži ustrezne predloge, da jih bosta lahko z Evropskim parlamentom preučila in sprejela pred koncem leta 2011.

- 10 Komisija je 13. julija 2011 v odgovor na ta poziv Svetu predložila Poročilo o določbi o izjemi (člen 10 Priloge XI h Kadrovskim predpisom) (COM(2011) 440 final), v katerem je upoštevala 15 kazalcev in evropsko gospodarsko napoved, ki jo je njen generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve objavil 13. maja 2011, ter sklenila, da ni ustrezno predložiti predloga v skladu členom 10 Priloge XI h Kadrovskim predpisom.
- 11 Na podlagi preučitve tega poročila so na Svetu potekale razprave, ki so se sklenile z novim pozivom Komisiji, katerega namen je bil, da se uporabi navedeni člen 10 in predloži ustrezen predlog prilagoditve osebnih prejemkov.
- 12 Komisija je v odgovor na to zahtevo predložila sporočilo COM(2011) 829 final z dne 24. novembra 2011, ki zagotavlja dodatne informacije v zvezi s poročilom COM(2011) 440 final in ki je temeljilo zlasti na gospodarski napovedi, ki jo je 10. novembra 2011 objavil njen generalni direktorat za gospodarske in finančne zadeve. Komisija je ponovno ugotovila, da Unija ni soočena z izrednimi okoliščinami v smislu člena 10 Priloge XI h Kadrovskim predpisom in da zato ne more uporabiti določbe o izjemi.
- 13 Isti dan je Komisija vložila predlog uredbe skupaj z obrazložitvenim memorandumom. Predlagana je bila prilagoditev osebnih prejemkov v skladu z „običajno“ metodo iz člena 3 Priloge XI h Kadrovskim predpisom v višini 1,7 odstotka.
- 14 Svet je s Sklepom Sveta 2011/866/EU z dne 19. decembra 2011 o predlogu Komisije za uredbo Sveta o prilagoditvi osebnih prejemkov in pokojnin uradnikov in drugih uslužbencev Evropske unije ter korekcijskih koeficientov, ki se zanje uporabljajo, z učinkom od 1. julija 2011 (UL L 341, str. 54) sklenil, da zlasti iz teh razlogov „ne sprejme predloga [uredbe]“:

„(8) [...] Prepričan je, da trenutna finančna in ekonomska kriza v Uniji, zaradi katere je veliko število držav članic uvedlo znatne fiskalne prilagoditve, med drugim prilagoditve plač javnih uslužbencev, pomeni resno in nenadno poslabšanje ekonomskega in socialnega položaja v Uniji.

[...]

(13) V luči navedenega Svet meni, da stališče Komisije v zvezi z obstojem resnega in nenadnega poslabšanja ekonomskega in socialnega položaja ter njena odločitev, da ne predloži predloga na podlagi člena 10 Priloge XI h Kadrovskim predpisom, temeljita na očitno nezadostni in napačni utemeljitvi.

(14) Ker je Sodišče [...] v zadevi [Komisija proti Svetu, v kateri je bila izdana sodba z dne 24. novembra 2010 (C-40/10, ZOdl., str. I-12043),] razsodilo, da je edina možnost za upoštevanje ekonomske krize pri prilagoditvi osebnih prejemkov za obdobje uporabe Priloge XI h Kadrovskim predpisom postopek iz člena 10 navedene priloge, je bil Svet v zvezi z uporabo tega člena v času kriznih razmer odvisen od predloga Komisije.

(15) Svet je prepričan, da je bila Komisija, v luči besedila člena 10 Priloge XI h Kadrovskim predpisom in ob upoštevanju obveznosti lojalnega sodelovanja med institucijami iz drugega stavka člen 13(2) [PEU], zavezana Svetu predložiti ustrezen predlog. Ugotovitve Komisije in nepredložitev takšnega predloga predstavljajo kršitve zadevne obveznosti.

(16) Ker lahko Svet ukrepa le na podlagi predloga Komisije, sta nezmožnost Komisije, da prikaže pravilne ugotovitve na podlagi dokazov in da predstavi predlog v skladu s členom 10 Priloge XI h Kadrovskim predpisom, preprečila Svetu, da bi pravilno deloval z ozirom na nenadno in resno poslabšanje ekonomskega in socialnega položaja s sprejemom akta v skladu s členom 10 Priloge XI h Kadrovskim predpisom“.

- 15 Komisija je poleg tega, da je na podlagi člena 263 PDEU vložila ničnostno tožbo zoper sklep 2011/866 v zadevi Komisija proti Svetu, v kateri je bila sodba izdana 19. novembra 2013 (C-63/12), na predsedstvo Sveta naslovila dopis z dne 25. januarja 2012, ki je bil v tajništvu Sveta registriran 20. februarja 2012, s katerim je Svet v skladu s členom 265 PDEU pozvala, naj v dveh mesecih od prejetja tega dopisa sprejme predlog uredbe. Svet „se je seznanil“ z navedenim dopisom.

Predlogi strank in postopek pred Sodiščem

- 16 Komisija Sodišču predlaga, naj:
- ugotovi, da Svet s tem, da ni sprejel predloga uredbe, ni izpolnil obveznosti iz Kadrovskih predpisov, in
 - Svetu naloži plačilo stroškov.
- 17 Svet Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne in Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 18 S sklepom predsednika Sodišča z dne 4. septembra 2012 je bila Parlamentu dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije, Zvezni republiki Nemčiji, Kraljevini Španiji, Kraljevini Nizozemski in Združenemu kraljestvu Velika Britanija in Severna Irska pa je bila dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

Tožba

- 19 Komisija navaja, da je ta tožba zaradi nedelovanja vložena previdnostno, če bi se ugotovilo, da gre pri ravnanju Sveta za opustitev ukrepanja, zlasti glede prilagoditve korekcijskih koeficientov, in če bi Sodišče v okviru ničnostne tožbe, vložene zoper Sklep 2011/866, štelo, da ta sklep ni izpodbojni akt.
- 20 Komisija trdi, da je Svet, če ta sklep ni bil „resnična“ zavrnitev sprejetja predloga uredbe, kršil obveznost ukrepanja, ki izhaja iz člena 3(1) Priloge XI h Kadrovskim predpisom, in sicer obveznost, da pred iztekom tekočega leta sprejme predlog, ki ga vloži Komisija. Ker predlog na podlagi člena 10 te priloge ni bil vložen, naj formalni pogoj za uporabo tega člena ne bi bil izpolnjen, zato naj bi bil Svet v skladu z zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu z dne 24. novembra 2010 dolžan sprejeti predlog uredbe, ki je temeljil na navedenem členu 3.
- 21 V skladu s členom 265, prvi odstavek, PDEU lahko institucija Unije vloži pri Sodišču tožbo, da se ugotovi, da je Svet z opustitvijo delovanja kršil Pogodbi.
- 22 To pravno sredstvo temelji na zamisli, da protipravno nedelovanje institucije omogoča zlasti drugim institucijam, da se obrnejo na Sodišče, da bi to ugotovilo, da je opustitev ukrepanja v nasprotju s Pogodbo DEU. Ta člen se nanaša na nedelovanje zaradi opustitve sprejetja odločitve ali oblikovanja stališča, in ne na sprejetje akta, ki ni tisti, ki ga je želela ali za potrebne ocenila tožeča stranka (glej v tem smislu sodbi z dne 24. novembra 1992 v združenih zadevah Buckl in drugi proti Komisiji, C-15/91 in C-108/91, Recueil, str. I-6061, točka 17, in z dne 16. februarja 1993 v zadevi ENU proti Komisiji, C-107/91, Recueil, str. I-599, točka 10 in navedena sodna praksa).
- 23 V obravnavani zadevi pa je Svet s sprejetjem Sklepa 2011/866, ki je izpodbojni akt v smislu člena 263 PDEU, kot je Sodišče razsodilo v točkah od 29 do 33 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Svetu z dne 19. novembra 2013, sprejel stališče glede predloga uredbe.
- 24 Da bi izrazil svoje mnenje glede navedenega predloga, je Svet formalno sprejel „sklep“, ki je bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije*, serija L, ki vsebuje zakonodajo Unije.

- 25 Poleg tega je Svet v točkah obrazložitve Sklepa 2011/866 poudaril, da je bila Komisija glede na trenutno finančno in ekonomsko krizo dolžna predložiti ustrezen predlog na podlagi določbe o izjemi iz člena 10 Priloge XI h Kadrovskim predpisom.
- 26 Iz tega sledi, da Svet ni opustil odločanja o predlogu uredbe, ki je temeljil na členu 3 te priloge, temveč ga je v bistvu zavrnil.
- 27 To stališče se nanaša na celotni predlog uredbe, vključno s prilagoditvijo korekcijskih koeficientov, čeprav Svet ni ločeno pojasnil razlogov, iz katerih je zavrnil prilagoditev teh korekcijskih koeficientov.
- 28 Po eni strani je namreč v naslovu Sklepa 2011/866 in njegovem izreku naveden celotni naslov predloga uredbe.
- 29 Po drugi strani pa se določba o izjemi iz člena 10 Priloge XI h Kadrovskim predpisom in obrazložitev Sklepa 2011/866, ki temelji na razlogu, da bi Komisija morala vložiti predlog na podlagi tega člena 10, namesto da je vložila predlog uredbe na podlagi člena 3 navedene priloge, nanašata na letno prilagoditev osebnih prejemkov in pokojnin v celoti, z drugimi besedami, tako na prilagoditev splošne ravni osebnih prejemkov in pokojnin kot na prilagoditev korekcijskih koeficientov, kot je Sodišče razsodilo v točkah od 90 do 95 in od 100 do 103 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Svetu z dne 19. novembra 2013.
- 30 V teh okoliščinah pogoji iz člena 265 PDEU niso izpolnjeni.
- 31 Tožbo zaradi nedelovanja je treba zato zavreči kot nedopustno.

Stroški

- 32 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker Komisija s predlogi ni uspela, Svet pa je predlagal, naj se ji naloži plačilo stroškov, je treba Komisiji naložiti plačilo stroškov. Na podlagi člena 140(1) tega poslovnika države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija, Kraljevina Nizozemska, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Evropski parlament nosijo svoje stroške.**

Podpisi