



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 november 2013*

”Talan om ogiltigförklaring — Beslut 2011/866/EU — Årlig anpassning av lönerna och pensionerna för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska unionen — Tjänsteföreskrifterna — Artikel 65 i tjänsteföreskrifterna — Anpassningsmetod — Artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna — Undantagsklausul — Artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna — Allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen — Anpassning av korrigeringskoefficienterna — Artikel 64 i tjänsteföreskrifterna — Rådets beslut — Beslut att inte anta kommissionens förslag”

I mål C-63/12,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 3 februari 2012,

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Currall, D. Martin och J.-P. Keppenne, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Europaparlamentet, företrädd av A. Neergaard och S. Seyr, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av M. Bauer och J. Herrmann, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, D. Hadroušek och J. Vlácil, samtliga i egenskap av ombud,

Konungariket Danmark, företrädd av V. Pasternak Jørgensen och C. Thorning, båda i egenskap av ombud,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av T. Henze och N. Graf Vitzthum, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Spanien, företrädd av N. Díaz Abad och S. Centeno Huerta, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

Konungariket Nederländerna, företrätt av C. Wissels och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av E. Jenkinson och J. Beeko, båda i egenskap av ombud, biträdda av R. Palmer, barrister,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (referent), E. Juhász, M. Safjan, C. G. Fernlund och J. L. da Cruz Vilaça samt domarna A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader och C. Vajda,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 juli 2013,

och efter att den 12 september 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets beslut 2011/866/EU om kommissionens förslag till rådets förordning om anpassning med verkan från och med den 1 juli 2011 av löner och pensioner för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska unionen och av de på dessa löner och pensioner tillämpliga korrigeringskoefficienterna (EUT L 341, s. 54) (nedan kallat det angripna beslutet). Till stöd för sitt yrkande har kommissionen gjort gällande att beslutet strider mot bland annat artikel 65 i Tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska unionen, vilka infördes genom rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper samt om införande av särskilda tillfälliga åtgärder beträffande kommissionens tjänstemän (EGT L 56, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 39), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1080/2010 av den 24 november 2010 (EUT L 311, s. 1), i dess lydelse enligt en rättelse som offentliggjorts den 5 juni 2012 (EUT L 144, s. 48) (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) samt mot artiklarna 1, 3 och 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 I artikel 64 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”En tjänstemans lön i euro ska efter de obligatoriska avdrag som anges i dessa tjänsteföreskrifter eller i genomförandeförordningar till dessa, korrigeras med en koefficient som är över, under eller lika med 100 % beroende på levnadskostnaderna på de olika anställningsorterna.

Dessa korrigeringskoefficienter skall på förslag från kommissionen fastställas av rådet med kvalificerad majoritet enligt artikel 16.4 och 16.5 [FEU].”

3 I artikel 65 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”1. Rådet skall varje år göra en översyn av lönerna till unionens tjänstemän och övriga anställda. Denna översyn skall göras i september på grundval av en gemensam rapport som läggs fram av kommissionen och som bygger på ett gemensamt index som utarbetats av Europeiska unionens statistikkontor i överensstämmelse med medlemsstaternas nationella statistiska kontor; indexet skall återge situationen den 1 juli i var och en av unionens medlemsstater.

Rådet ska i samband med översynen ta ställning till om det är lämpligt att, inom ramen för unionens ekonomiska och sociala politik, anpassa lönerna. Hänsyn ska tas till eventuella löneökningar i offentlig förvaltning och rekryteringsbehoven.

2. Om väsentliga förändringar av levnadskostnaderna inträffat skall rådet inom [högst] två månader besluta om vilka anpassningar som skall göras av korrigeringskoefficienterna och i förekommande fall om de skall tillämpas retroaktivt.

3. Vid tillämpningen av denna artikel skall rådet på förslag från kommissionen fatta beslut med kvalificerad majoritet enligt artikel 16.4 och 16.5 [FEU].”

4 I artikel 82.2 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs att när rådet enligt artikel 65.1 i tjänsteföreskrifterna beslutar att anpassa lönerna ska pensionerna anpassas på samma sätt.

5 I artikel 65a i tjänsteföreskrifterna anges att tillämpningsföreskrifter till artiklarna 64 och 65 i tjänsteföreskrifterna fastställs i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.

6 Bilaga XI, med rubriken ”Regler för genomförande av artiklarna 64 och 65 i tjänsteföreskrifterna”, innehåller flera kapitel. Det första kapitlet består av artiklarna 1–3 och har rubriken ”Årlig översyn av lönenivån enligt artikel 65.1 i tjänsteföreskrifterna”. Det fjärde kapitlet har rubriken ”Utarbetande och upphävande av korrigeringskoefficienter (artikel 64 i tjänsteföreskrifterna)”.

7 Artikel 1 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna ingår i avsnitt 1 kapitel 1 i bilagan. I den artikeln anges att med avseende på den översyn som föreskrivs i artikel 65.1 i tjänsteföreskrifterna, ska Eurostat varje år före utgången av oktober månad utarbeta en rapport om förändringar av levnadskostnaderna i Bryssel (Belgien) (internationellt index för Bryssel), om förändringar av levnadskostnaderna utanför Bryssel (ekonomiska pariteter och implicita index), samt om köpkraftsutvecklingen för nationella tjänstemän i central statsförvaltning i åtta medlemsstater (särskilda indikatorer). Artikeln innehåller även klargöranden om det tillvägagångssätt som ska tillämpas av Eurostat, i samarbete med medlemsstaterna, för att beräkna dessa förändringar.

8 Artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna utgör den enda artikeln i avsnitt 2 (med rubriken ”Närmare regler för den årliga anpassningen av lönerna och pensionerna”) i kapitel 1 i bilaga XI. I denna artikel föreskrivs följande:

”1. Enligt artikel 65.3 i tjänsteföreskrifterna skall rådet, på förslag av kommissionen och på grundval av de kriterier som föreskrivs i avsnitt 1 i denna bilaga, före utgången av varje år fatta beslut om anpassning av lönerna och pensionerna, med verkan från och med den 1 juli.

2. Anpassningen skall motsvara produkten av den särskilda indikatorn och det internationella indexet för Bryssel. Anpassningen skall fastställas som nettovärde i form av en enhetlig procentsats.

3. Beloppet av den anpassning som fastställs på så sätt skall i enlighet med nedanstående metod införas i grundlönetabellerna i artikel 66 i tjänsteföreskrifterna ...

...

5. Ingen korrigeringskoefficient skall tillämpas i Belgien och Luxemburg. Korrigeringskoefficienter

- a) för löner till unionstjänstemän som tjänstgör i andra medlemsstater och på vissa andra anställningsorter,
- b) ... för pensioner till unionstjänstemän som betalas ut i övriga medlemsstater, till den del som avser rättigheter som förvärvats före den 1 maj 2004,

skall fastställas på grundval av förhållandet mellan de motsvarande ekonomiska pariteter som avses i artikel 1 i denna bilaga och de växelkurser som avses i artikel 63 i tjänsteföreskrifterna för de berörda länderna.

Artikel 8 i denna bilaga skall tillämpas för retroaktiv tillämpning av korrigeringskoefficienter på anställningsorter med hög inflation.

...”

- 9 I artikel 8 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna anges vid vilken tidpunkt årliga och mellanliggande anpassningar av korrigeringskoefficienten får verkan när det gäller anställningsorter med snabb ökning av levnadskostnaderna.
- 10 Kapitel 5 i bilaga XI har rubriken ”Undantagsklausul”. Kapitlet består endast av artikel 10, som har följande lydelse:

”Om en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen inom unionen konstateras på grundval av objektiv information som tillhandahålls av kommissionen, skall kommissionen lägga fram lämpliga förslag för Europaparlamentet och rådet, som skall fatta beslut i enlighet med förfarandet i artikel 336 [FEUF].”

- 11 Enligt artikel 15.1 i samma bilaga ska bestämmelserna i bilagan tillämpas från och med den 1 juli 2004 till och med den 31 december 2012.

Bakgrunden till tvisten och det angripna beslutet

- 12 I december 2010 uttalade rådet att ”de senaste finansiella och ekonomiska kriserna som inträffat inom [unionen] och som har lett till betydande finanspolitiska anpassningar och ökad osäkerhet beträffande sysselsättningen i flera medlemsstater skapar en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen inom [unionen]”. Rådet bad kommissionen att på grundval av artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och mot bakgrund av den objektiva information som kommissionen hade tillhandahållit i det avseendet i god tid lägga fram lämpliga förslag, så att Europaparlamentet och rådet skulle kunna behandla och anta dessa före utgången av år 2011 (se rådets dokument 17946/10 ADD 1 av den 17 december 2010).
- 13 Kommissionen antog den 13 juli 2011 en rapport om undantagsklausulen (artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna) (KOM(2011) 440 slutlig) (nedan kallad rapporten av den 13 juli 2011) som lades fram för rådet. Vid bedömningen av huruvida det för år 2011 var nödvändigt att tillämpa undantagsklausulen i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna (nedan kallad undantagsklausulen) använde kommissionen femton indikatorer. Dessa var BNP-tillväxt, inhemsk efterfrågan, lagerstockar,

nettoexport, privat konsumtion, offentlig konsumtion, totala investeringar och inflation i unionen, saldoto i de offentliga finanserna och den offentliga skulden i unionen, total sysselsättning, arbetslöshet, löner och socialförsäkringsavgifter i unionen och tilltron till ekonomin och sysselsättningsförväntningarna i unionen. Kommissionens bedömning grundade sig på den ekonomiska prognos för Europa som hade offentliggjorts av generaldirektoratet "Ekonomi och finans" den 13 maj 2011.

- 14 Enligt rapporten av den 13 juli 2011 visade indikatorerna att unionens ekonomi fortsatte att återhämta sig. I rapporten drogs slutsatsen att det inte hade inträffat någon allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen inom unionen under referensperioden från den 1 juli 2010 (då den senaste årliga anpassningen av lönerna hade trätt i kraft) till mitten av maj 2011 (då de senaste uppgifterna hade gjorts tillgängliga) och att det inte var lämpligt att lägga fram något förslag i enlighet med artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.
- 15 Undersökningen av rapporten av den 13 juli 2011 gav upphov till efterföljande diskussioner i rådet, vilka utmynnade i att rådet riktade en ny begäran till kommissionen om att denna skulle tillämpa artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och i god tid lägga fram ett lämpligt förslag om anpassning av lönerna, så att Europaparlamentet och rådet skulle kunna behandla och anta detta före utgången av år 2011 (se rådets dokument nr 16281/11 av den 31 oktober 2011).
- 16 Som svar på rådets begäran lade kommissionen fram meddelande KOM(2011) 829 slutlig av den 24 november 2011 om ytterligare upplysningar till rapport från kommissionen om undantagsklausulen av den 13 juli 2011 (nedan kallat meddelandet om kompletterande upplysningar), som bland annat bygger på den ekonomiska prognos för Europa som offentliggjordes av generaldirektoratet "Ekonomi och finans" den 10 november 2011. I meddelandet om kompletterande upplysningar anförde kommissionen att nämnda prognos "visar på en sämre utveckling jämfört med den prognos som lades fram i våras, både när det gäller de ekonomiska och sociala indikatorerna och den turbulens som den europeiska ekonomin för närvarande upplever". Enligt kommissionen talade emellertid en rad omständigheter för att unionen inte stod inför en extraordinär situation, i den mening som avses i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, som motiverade några åtgärder utöver den minskning av köpkraften som följde av den "normala" metoden i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. Kommissionen ansåg sig följaktligen inte kunna ge klartecken till att tillämpa undantagsklausulen utan att bryta mot artikel 10 i bilaga XI.
- 17 Samma dag lade kommissionen fram ett förslag till rådets förordning om anpassning med verkan från och med den 1 juli 2011 av löner och pensioner för tjänstemän och övriga anställda i unionen och av de på dessa löner och pensioner tillämpliga korrigeringskoefficienterna (KOM(2011) 820 slutlig) (nedan kallat förslaget till förordning), som innehöll en redogörelse för skälen till förslaget. Den föreslagna anpassningen av lönerna på grundval av den "normala" metoden i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna var 1,7 procent.
- 18 Genom det angripna beslutet beslutade rådet "att inte anta [förslaget till förordning]", bland annat av följande skäl:
 - (6) Rådet anser att ingetdera av de dokument som kommissionen har lagt fram – det vill säga rapporten [av den 13 juli 2011] och [meddelandet om kompletterande upplysningar] – på ett korrekt och heltäckande sätt återspeglar den aktuella ekonomiska och sociala situationen inom unionen.
 - (7) Vidare anser rådet att kommissionen begick ett misstag genom att definiera den period som skulle omfattas av analysen alltför snävt. Det misstaget hindrade kommissionen från att göra en korrekt bedömning av läget och snedvred därför i betydande grad de slutsatser som härleddes ur de båda dokumenten, nämligen att det inte förelåg någon plötslig och allvarlig försämring av den ekonomiska och sociala situationen inom unionen.

(8) Rådet instämmer inte i dessa slutsatser. Rådet är övertygat om att den finansiella och ekonomiska kris som för närvarande pågår inom unionen och som medför betydande finanspolitiska korrigeringar, bland annat justeringar av nationella tjänstemäns löner i ett stort antal medlemsstater, utgör en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen inom unionen.

...

(10) Beträffande den ekonomiska situationen har tillväxtprognosen för unionen i väsentlig grad skrivits ner för 2012, från + 1,9 % till + 0,6 %. Tillväxten inom EU har på kvartalsbasis sjunkit från + 0,7 % under första kvartalet 2011 till + 0,2 % under det andra och det tredje kvartalet det året. För det fjärde kvartalet under 2011 och det första kvartalet 2012 förväntar man sig ingen ökning av BNP.

(11) Vid bedömningen av den rådande ekonomiska och sociala situationen borde man i högre grad ha inriktat sig på situationen på finansmarknaderna, framför allt på skevheter i kredittillgången och sänkta priser på tillgångar som är de främsta faktorerna för den ekonomiska utvecklingen.

(12) Beträffande den sociala sidan har sysselsättningskapandet varit otillräckligt för att få till stånd en mer påtaglig minskning av arbetslösheten. Arbetslösheten inom EU fluktuerade under 2010 och 2011 för att nå 9,8 % i oktober 2011 och torde förbli hög.

(13) Med beaktande av ovanstående anser rådet att kommissionens ståndpunkt i fråga om förekomsten av en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen samt kommissionens vägran att lägga fram ett förslag enligt artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna bygger på uppenbart otillräckliga och felaktiga grunder.

(14) Eftersom [domstolen i dom av den 24 november 2010 i mål C-40/10, kommissionen mot rådet (REU 2010, s. I-12043)] förklarar att det förfarande som anges i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna utgör den enda möjligheten att beakta en ekonomisk kris vid anpassningen av lönerna under tillämpningsperioden för denna bilaga var rådet beroende av ett förslag från kommissionen för att i kristider kunna tillämpa den artikeln.

(15) Det är rådets övertygelse att kommissionen borde ha varit skyldig att lägga fram ett vederbörligt förslag för rådet mot bakgrund av lydelsen av artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och i enlighet med den skyldighet till lojalt samarbete mellan institutionerna som fastställs i artikel 13.2 andra meningen [FEU]. Kommissionens slutsatser samt det förhållande[t] att den inte lagt fram ett sådant förslag, står därmed i strid med denna skyldighet.

(16) Eftersom rådet endast får agera på förslag från kommissionen, har kommissionens underlåtenhet att dra korrekta slutsatser av rönen och att lägga fram ett förslag enligt artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna förhindrat rådet från att reagera korrekt på den allvarliga och plötsliga försämringen av den ekonomiska och sociala situationen genom att anta en akt enligt artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.”

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

19 Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Rådet har yrkat att domstolen ska

— i första hand avvisa talan och

- i andra hand ogilla talan, samt
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

- 21 Genom beslut av domstolens ordförande den 29 mars 2012 tilläts parlamentet att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.
- 22 Genom beslut av domstolens ordförande den 6 juli 2012 tilläts Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien, Konungariket Nederländerna och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

Parternas argument

- 23 Rådet har gjort gällande att talan inte kan tas upp till sakprövning. Det angripna beslutet är nämligen inte en akt som har självständiga rättsverkningar och är därmed inte en akt mot vilken talan kan väckas enligt artikel 263 FEUF.
- 24 Genom att anta det angripna beslutet har rådet varken ändrat förslaget till förordning eller förkastat det slutgiltigt, utan har endast, för tydlighetens skull, angett skälen till att det inte kan anta förslaget. Det angripna beslutet medför inte på något sätt att förslaget till förordning upphör att existera rättsligt sett.
- 25 Kommissionen har å sin sida anfört att rådet rent faktiskt har antagit ett "beslut" i den mening som avses i artikel 288 fjärde stycket FEUF, vilket har offentliggjorts i L-serien av *Europeiska unionens officiella tidning*. Enligt kommissionen har rådet haft för avsikt att vidta åtgärder med anledning av förslaget till förordning, eftersom rådet uttryckligen har hänvisat till nämnda förslag i tredje beaktandedet och i skäl 5 i det angripna beslutet.
- 26 Enligt kommissionen har det angripna beslutet självständiga rättsverkningar. Beslutet har nämligen haft till följd att det inte varit möjligt att göra den årliga anpassning av lönerna som föreskrivs i artiklarna 64 och 65 i tjänsteföreskrifterna och det framgår tydligt av skälen till beslutet att rådets ståndpunkt är slutgiltig. Rådet måste således, genom att inte anta förslaget till förordning, anses ha förkastat detta förslag.
- 27 Kommissionen anser dessutom att en institutions vägran att fatta ett beslut utgör en akt mot vilken det är möjligt att väcka en talan om ogiltigförklaring i den mening som avses i artikel 263 FEUF, om den akt som institutionen vägrar att anta skulle ha kunnat bli föremål för en talan enligt nämnda bestämmelse. Den akt som rådet har vägrat att anta, det vill säga en förordning, är i sig en akt mot vilken talan kan väckas.

Domstolens bedömning

- 28 Enligt fast rättspraxis utgör alla akter – oavsett slag eller form – som antas av institutionerna och som är avsedda att ha bindande rättsverkningar sådana akter mot vilka talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF (se, bland annat, dom av den 31 mars 1971 i mål 22/70, kommissionen mot rådet, kallat AETR, REG 1971, s. 263, punkt 42; svensk specialutgåva, volym 1, s. 551, av den 17 juli 2008 i mål C-521/06 P, Athinaiki Techniki mot kommissionen, REG 2008, s. I-5829, punkt 29, av den 18 november 2010 i mål C-322/09 P, NDSHT mot kommissionen, REU 2010, s. I-11911, punkt 45, och av den 19 december 2012 i mål C-314/11 P, kommissionen mot Planet, punkt 94).

- 29 I förevarande fall är det fråga om ett särskilt förfarande, i vilket institutionerna är skyldiga att varje år fatta beslut om anpassning av lönerna, antingen genom att göra en "matematisk" anpassning enligt metoden i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna eller genom att avvika från denna matematiska beräkning i enlighet med artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.
- 30 I det avseendet ska det tas hänsyn till att kommissionen, inom ramen för det "normala" förfarandet för årlig anpassning av lönerna och pensionerna i artikel 3.1 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, lade fram ett förslag till förordning som rådet borde ha fattat beslut om före utgången av år 2011.
- 31 I skälen till det angripna beslutet har rådet emellertid anfört att den finansiella och ekonomiska kris som för närvarande pågår inom unionen utgör en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen inom unionen och att kommissionen är skyldig att lägga fram ett lämpligt förslag enligt artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.
- 32 Det angripna beslutet innebär således inte att rådet har skjutit upp beslutet om kommissionens förslag till förordning enligt artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. Tvärtom har rådet förkastat detta förslag och därigenom avslutat det förfarande som inletts enligt artikel 3 i bilaga XI.
- 33 Av det ovan anförda följer att det angripna beslutet är avsett att ha bindande rättsverkningar.
- 34 Domstolen finner således att talan om ogiltigförklaring av nämnda beslut kan tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

- 35 Kommissionen har till stöd för sin talan anfört två anmärkningar. Den första anmärkningen avser rådets vägran att anpassa lönerna och pensionerna. Den andra anmärkningen avser rådets vägran att anpassa de korrigeringskoefficienter som är tillämpliga på lönerna och pensionerna beroende på vilken anställnings- eller bostadsort det är fråga om.

Den första anmärkningen: Rådets vägran att anpassa lönerna och pensionerna

Parternas argument

- 36 Kommissionen har med sin första anmärkning i första hand gjort gällande att rådet har gjort sig skyldigt till maktmissbruk och att det har åsidosatt artikel 65 i tjänsteföreskrifterna samt artiklarna 3 och 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.
- 37 Rådet har i själva verket tillämpat artikel 10 i bilaga XI och har på så sätt, genom det angripna beslutet, frusit unionens löner, trots att kommissionen inte lagt fram något förslag med stöd av den artikeln. Eftersom det inte har lagts fram något sådant förslag, har villkoren för att tillämpa artikel 10 inte varit uppfyllda och rådet har varit skyldigt att anta kommissionens förslag till förordning enligt artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna vilken inte ger rådet något utrymme för skönsmässig bedömning. Det är endast kommissionen som har befogenhet att analysera kriterierna i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och att bestämma huruvida det finns skäl att föreslå åtgärder och i sådant fall vilket slags åtgärder.
- 38 Samtidigt har rådet inkräktat på parlamentets befogenheter genom att självt anse att de villkor som anges i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna var uppfyllda, trots att det i den artikeln hänvisas till artikel 336 FEUF och således till det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

- 39 Det enda sättet för rådet att få till stånd en tillämpning av undantagsklausulen hade varit att väcka talan vid domstolen. En sådan talan hade kunnat avse antingen kommissionens beslut att avslå rådets begäran om tillämpning av klausulen, med åberopande av att kommissionen gjort en uppenbart oriktig bedömning, eller kommissionens underlåtenhet att lägga fram ett lämpligt förslag enligt artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, varvid rådet samtidigt eventuellt skulle ha kunnat ansöka om interimistiska åtgärder för perioden fram till dess att domstolen meddelar dom i huvudsaken.
- 40 I andra hand har kommissionen gjort gällande följande. Även om det antas att rådet hade befogenhet att anta det angripna beslutet, har denna institution gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning, genom att åsidosätta villkoren för att tillämpa artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. Motiveringen i det angripna beslutet är ”otillräcklig och oriktig”, eftersom nämnda tillämpningsvillkor inte var uppfyllda år 2011.
- 41 Kommissionen har erinrat om att den enligt rättspraxis har ett stort utrymme för skönsässig bedömning på områden där det är nödvändigt att utvärdera en komplicerad ekonomisk och/eller social situation. Med hänvisning till detta har kommissionen anfört att den använde femton indikatorer som rörde både den ekonomiska situationen och den sociala situationen. Dessa indikatorer mötte inte någon kritik från medlemsstaterna under rådets diskussion om rapporten av den 13 juli 2011 och meddelandet om kompletterande upplysningar. Det som rådet anfört i skälen 7, 8 och 10–12 i det angripna beslutet kan inte anses påverka kommissionens slutsats i den rapporten och i det meddelandet.
- 42 Parlamentet har anslutit sig till de argument som åberopats av kommissionen och har dessutom anfört följande. Om rådet, av politiska skäl som berodde på den finansiella krisen, hade velat ändra den metod för att anpassa lönerna och pensionerna som anges i tjänsteföreskrifterna, skulle det ha varit tvunget att följa det ordinarie lagstiftningsförfarandet, som innebär att det är de båda medlagstiftarna, parlamentet och rådet, som fattar beslut utifrån politiska överväganden.
- 43 Rådet har gjort gällande att det angripna beslutet inte är grundat på artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. Då kommissionen inte lagt fram något förslag på grundval av den bestämmelsen, kunde rådet inte tillämpa bestämmelsen vilket rådet inte heller har gjort.
- 44 Enligt rådet är det inte endast kommissionen som har befogenhet att utvärdera den ekonomiska och sociala situationen inom unionen samt att konstatera att det eventuellt föreligger en allvarlig och plötslig försämring av denna situation, i den mening som avses i artikel 10 i bilaga XI. Även rådet och parlamentet har ett eget utrymme för skönsässig bedömning i det avseendet. Det följer av artikel 10 i bilaga XI och av skyldigheten till lojalt samarbete i artikel 13.2 andra meningen FEU att kommissionen ska lämna objektiv information till parlamentet och rådet, för att de ska kunna göra sin egen bedömning av situationen.
- 45 Om rådet inom ramen för sitt utrymme för skönsässig bedömning hade – i motsats till kommissionen – kommit fram till att villkoren för att tillämpa undantagsklausulen var uppfyllda, skulle rådets enda alternativ ha varit att inte anta kommissionens förslag grundat på den ”normala” metoden i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och samtidigt väcka talan vid domstolen för att få fastställt att kommissionens slutsats var felaktig. Även om det förhöll sig så, att det endast är kommissionen som har befogenhet att bedöma huruvida villkoren för att tillämpa undantagsklausulen är uppfyllda, skulle kommissionen i alla händelser inte kunna åberopa en sådan befogenhet utan att den blev föremål för domstolskontroll. Rådet måste förfara på samma sätt när det anser att kommissionen har gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning i samband med sin analys.
- 46 Det är denna situation som föreligger i förevarande fall. Den enda verkan som det angripna beslutet har är att bevara rådets rättsliga ställning i avvaktan på ett avgörande från domstolen av frågan huruvida villkoren för att tillämpa undantagsklausulen har varit uppfyllda i förevarande fall och

kommissionen därmed har varit skyldig att lägga fram ett förslag på den grunden. I den situationen är det inte lämpligt att vid domstolen ansöka om interimistiska åtgärder för perioden som löper fram till dess att dom meddelas i huvudsaken.

- 47 Enligt rådet är det angripna beslutets motivering inte otillräcklig, eftersom de 16 skäl som anges däri är ägnade att underbygga rådets ståndpunkt. Motiveringen är inte heller uppenbart oriktig.
- 48 I det avseendet anser rådet sig ha ett eget utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller utvärderingen av den ekonomiska och sociala situationen. Vidare ska samma ram gälla för domstolsprövningen av hur rådet använt detta utrymme som för prövningen av kommissionens användning av sitt utrymme. Kommissionen borde således ha visat att rådet gjort sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning.
- 49 Beträffande begreppet ”allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen” i den mening som avses i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, delar rådet i princip kommissionens uppfattning att ordet ”försämring” beskriver ett förvärrande av den ekonomiska och sociala situationen, att såväl de konstaterade ekonomiska och sociala effekternas omfattning som deras varaktighet ska beaktas vid bedömningen av huruvida det är fråga om en ”allvarlig” försämring och att bedömningen av huruvida det är fråga om en ”plötslig” försämring ska göras mot bakgrund av huruvida effekterna är omedelbara och huruvida det varit möjligt att förutse dem. Enligt rådet har kommissionen emellertid tillämpat dessa kriterier på ett uppenbart oriktigt sätt. Kommissionens analys uppvisar dessutom ett stort antal brister, metodfel och bedömningsfel, vilket medfört ett snedvridet analysresultat.
- 50 Republiken Tjeckien anser att rådet i processuellt hänseende inte har haft någon annan möjlighet att agera i syfte att få till stånd en verksam lagenlighetsprövning av hur kommissionen har använt sina befogenheter enligt artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. För att detta förfarande ska anses ha gått rätt till krävs emellertid att rådet har gjort en korrekt bedömning av huruvida villkoren för att tillämpa nämnda artikel har iakttagits, vilket utgör den centrala frågan.
- 51 Konungariket Danmark har åberopat uppgifter om den ekonomiska situationen i Danmark, bland annat att reallöneutvecklingen för danska tjänstemän sjönk kraftigt och plötsligt under år 2011, för att visa att en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen inom unionen faktiskt ägde rum under den aktuella perioden.
- 52 Förbundsrepubliken Tyskland anser att kommissionens slutsatser i rapporten av den 13 juli 2011 och i meddelandet om kompletterande upplysningar är felaktiga. Denna medlemsstat har angett en rad omständigheter som den anser visar att den ekonomiska och sociala situationen plötsligt blev sämre under år 2011, som till exempel att tre medlemsstater behövde finansiellt stöd samt att BNP och exporten sjönk i unionen under fjärde kvartalet 2011. Förbundsrepubliken Tyskland anser dessutom att kommissionens förklaringar i sin rapport av den 13 juli 2011 om ”principen om parallell utveckling” av köpkraften för de nationella tjänstemännen i åtta referensmedlemsstater och av köpkraften för unionens tjänstemän saknar betydelse för prövningen av villkoren för att tillämpa artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. I den ”normala” metoden för årlig anpassning av lönerna och pensionerna enligt tjänsteföreskrifterna avspeglas nämligen inte samtliga omständigheter som inverkar på den köpkraft som nationella tjänstemän har genom sina löner.
- 53 Även Konungariket Spanien anser att det när kommissionen lade fram sitt förslag till förordning fanns tillräckliga uppgifter som visade att det förelåg en allvarlig och extraordinär kris, som gjorde det nödvändigt att tillämpa artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. Detta framgick bland annat av kommissionens ekonomiska höstprognos 2011, som offentliggjordes den 10 november 2011, och av de åtgärder rörande offentliganställda som vidtogs i Spanien under åren 2010 och 2011.

- 54 Konungariket Nederländerna har gjort gällande att även om kommissionen tillhandahåller objektiv information om den ekonomiska och sociala situationen, har den inte en exklusiv befogenhet att utvärdera denna situation. Rådet har med avseende på undantagsklausulen ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller utvärderingen av den ekonomiska och sociala situationen inom unionen. Konungariket Nederländerna har vidare anfört att kommissionens ordförande José Manuel Barroso i november 2011, vid presentationen av den årliga tillväxtöversikten för år 2012, uttalade att den nuvarande krisen kräver att brådskande åtgärder vidtas. Härtill kommer att den terminologi som används i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna inte ger vid handen att det endast är en försämring av den ekonomiska och sociala situationen genom yttre händelser som motiverar att undantagsklausulen tillämpas.
- 55 Enligt Förenade kungariket har rådet rätt att mot bakgrund av den objektiva information som tillhandahålls av kommissionen konstatera att det har inträffat en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen och att i sådant fall besluta att inte godta kommissionens förslag enligt artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. I förevarande fall har kommissionen dessutom, i samband med prövningen av frågan huruvida artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna var tillämplig, utgått från den felaktiga premissen att ”principen om parallell utveckling” enligt artikel 3 i bilaga XI ska upprätthållas. Varken lydelsen eller andan i artikel 10 i bilaga XI tyder emellertid på att det enda relevanta sättet att visa att det har skett en ekonomisk eller social försämring är att fastställa huruvida det har inträffat någon händelse som har ändrat köpkraften för nationella tjänstemän på ett sätt som inte har kunnat, eller inte skulle kunna, beaktas genom metoden i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.

Domstolens bedömning

- 56 Med sin första anmärkning har kommissionen gjort gällande att rådet har gjort sig skyldigt till maktmissbruk och åsidosatt artikel 65 i tjänsteföreskrifterna samt artiklarna 3 och 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. Anmärkningen gäller i allt väsentligt rollfördelningen mellan unionens institutioner i samband med den årliga anpassningen av lönerna och pensionerna.
- 57 För det första vill domstolen, när det gäller de regler för genomförande av nämnda artikel 65 som anges i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, erinra om att det i artikel 3 i den bilagan, där det ”normala” förfarandet för årlig anpassning av lönerna och pensionerna definieras, anges både en matematisk beräkningsmetod för anpassningen och den tidpunkt från och med vilken anpassningen ska ha verkan. I den artikeln ges således varken kommissionen eller rådet något utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om innehållet i förslaget och i den akt som ska antas.
- 58 Undantagsklausulen i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna ger å sin sida institutionerna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om innehållet i de åtgärder som ska vidtas. Det anges däri att parlamentet och rådet tillsammans ska fatta beslut i enlighet med förfarandet i artikel 336 FEUF, det vill säga enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 FEUF.
- 59 Under den tid som bilaga XI till tjänsteföreskrifterna tillämpas, utgör det förfarande som föreskrivs i dess artikel 10 dessutom den enda möjligheten att beakta en ekonomisk kris vid anpassningen av lönerna och följaktligen att avvika från tillämpningen av de kriterier som fastställs i artikel 3.2 i nämnda bilaga (domen av den 24 november 2010 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 77).
- 60 Av detta följer att institutionerna är skyldiga att varje år besluta om anpassningen av lönerna, antingen genom att göra en ”matematisk” anpassning enligt metoden i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna eller genom att avvika från denna matematiska beräkning i enlighet med artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.

- 61 Domstolen konstaterar vidare att de båda förfarandena genomförs på fundamentalt olika sätt, särskilt när det gäller hur innehållet i det beslut som ska fattas bestäms och vilka institutioner som är inblandade. På grund av dessa skillnader kan ett förfarande som inleds genom att kommissionen lägger fram ett förslag med stöd av artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna inte omvandlas av rådet, på grundval av detta förslag, till ett förfarande enligt artikel 10 (se, för ett liknande resonemang, domen av den 24 november 2010 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 83). Eftersom ett förslag från kommissionen enligt artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna inte läggs fram för parlamentet, i motsats till vad som är fallet med ett förslag enligt artikel 10 i nämnda bilaga, skulle en sådan omvandling inte kunna äga rum även om parlamentet och rådet kom överens om att förfara på detta sätt.
- 62 Det förhållandet att parlamentet och rådet är förhindrade att ändra den rättsliga grund som kommissionen har använt för att lägga fram ett förslag utgör en grundläggande skillnad mellan, å ena sidan, de förfaranden för årlig anpassning av lönerna och pensionerna som anges i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och, å andra sidan, de bestämmelser i EUF-fördraget som reglerar unionsinstitutionernas lagstiftningsverksamhet. Av sistnämnda bestämmelser följer nämligen att parlamentet och rådet, tillsammans, har rätt – bland annat enligt artikel 294.7 a och 294.13 FEUF – att under lagstiftningsförfarandet ändra den rättsliga grund som använts av kommissionen.
- 63 Under dessa förhållanden ska rollfördelningen mellan institutionerna, vid den tidpunkt då förfarandet för den årliga anpassningen av lönerna och pensionerna inleds, bedömas mot bakgrund av de särdrag som kännetecknar de förfaranden som anges i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.
- 64 För det andra ska det påpekas att begreppet ”allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen inom unionen” i den mening som avses i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna utgör ett objektiva begrepp.
- 65 Det framgår visserligen av artikel 10 i bilaga XI att det är fråga om ett förfarande i flera steg och det anges uttryckligen att endast kommissionen ska lämna objektiv information och lägga fram lämpliga förslag för parlamentet och rådet, vilka ska fatta beslut om dessa förslag. Det anges emellertid inte närmare vilken eller vilka institutioner som ska utvärdera den information som kommissionen lämnat och konstatera huruvida det föreligger en sådan försämring som avses i bestämmelsen, särskilt när kommissionen och rådet företräder motsatta uppfattningar.
- 66 För att det under dessa förhållanden ska kunna bestämmas vilken eller vilka institutioner som har befogenhet i det avseendet, ska hänsyn tas till det sammanhang som artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna ingår i. Artikeln finns i en bilaga till tjänsteföreskrifterna, som innehåller regler för genomförandet av artikel 65 i tjänsteföreskrifterna.
- 67 I artikel 65.1 i tjänsteföreskrifterna anges att det är rådet som varje år ska göra en översyn av lönerna till unionens tjänstemän och övriga anställda och i samband därmed ta ställning till om det är lämpligt att, inom ramen för unionens ekonomiska och sociala politik, anpassa lönerna. Det framgår av lydelsen i artikel 65.1 att denna bestämmelse ger rådet ett utrymme för skönsmässig bedömning vid den årliga översynen av lönenivån (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 1973 i mål 81/72, kommissionen mot rådet, REG 1973, s. 575, punkterna 7 och 11, av den 6 oktober 1982 i mål 59/81, kommissionen mot rådet, REG 1982, s. 3329, punkterna 20–22 och 32, och av den 24 november 2010 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 55).
- 68 Mot bakgrund av den roll som tilldelas rådet i artikel 65.1 i tjänsteföreskrifterna, finner domstolen att systematiken i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna påkallar en tolkning som innebär att konstaterandet av att det föreligger en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen i den mening som avses i artikel 10 i bilaga XI – med avseende på inledandet av det förfarande som anges i den artikeln – är en uppgift som, i det skedet av förfarandet, ankommer på rådet.

- 69 Med hänsyn till särdragen i förfarandena enligt artiklarna 3 och 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna (se ovan punkterna 60–62), finner domstolen vidare att syftet med artikel 10 i bilaga XI – och särskilt att den roll som parlamentet tilldelas i den bestämmelsen iakttas – kräver att förfarandet enligt artikel 10 också kan inledas när kommissionen och rådet har motsatta uppfattningar om huruvida det föreligger en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen inom unionen och därmed om huruvida förfarandet enligt artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna ska tillämpas. När sådan oenighet råder, är det endast genom att inleda nämnda förfarande som det är möjligt att få med parlamentet i beslutsprocessen.
- 70 Det skulle dock inte finnas någon garanti för att detta förfarande inleds och den ändamålsenliga verkan av artikel 10 skulle kunna försvagas om det endast var kommissionen som hade befogenhet att besluta huruvida det är fråga om en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen inom unionen.
- 71 I det avseendet har domstolen redan slagit fast att med beaktande av den klara ordalydelsen i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, kan det inte anses att utövandet av den befogenhet som kommissionen har getts genom artikel 10 att lägga fram lämpliga förslag endast utgör en möjlighet för denna institution (domen av den 24 november 2010 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 79).
- 72 Det ankommer således på rådet att utvärdera den objektiva information som lämnats av kommissionen och att konstatera huruvida det föreligger en sådan allvarlig och plötslig försämring som gör det möjligt att avvika från den ”normala” metoden för årlig anpassning av lönerna och pensionerna i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och att inleda förfarandet enligt artikel 10 i bilaga XI, för att rådet ska kunna fatta beslut tillsammans med parlamentet om de lämpliga åtgärder som föreslagits av kommissionen i en sådan krissituation.
- 73 I motsats till vad kommissionen och parlamentet har gjort gällande, kan den nyss angivna tolkningen inte anses påverka vare sig principen om institutionell balans eller befogenhetsfördelningen mellan unionens institutioner, eftersom rådets konstaterande endast utgör ett mellanliggande steg i förfarandet enligt artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.
- 74 När rådet på grundval av den objektiva information som lämnats av kommissionen konstaterar att det föreligger en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen inom unionen i den mening som avses i artikel 10 i bilaga XI, är kommissionen nämligen skyldig att lägga fram lämpliga förslag för parlamentet och rådet på grundval av nämnda artikel. I det läget har kommissionen emellertid ett eget utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller innehållet i dessa förslag, det vill säga när det gäller frågan vilka åtgärder som den anser vara lämpliga med hänsyn till den rådande ekonomiska och sociala situationen samt, i förekommande fall, andra faktorer som ska beaktas, till exempel faktorer som rör personaladministration och i synnerhet rekryteringsbehov.
- 75 I förevarande fall begärde rådet att få objektiv information av kommissionen för att kunna göra den utvärdering som avses i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och kommissionen lämnade sådan information, tillsammans med sin egen utvärdering.
- 76 Den respektive bedömning som rådet och kommissionen gjorde ledde dock fram till motsatta slutsatser, utan att kommissionen lade fram några förslag på grundval av rådets bedömning som gjorde det möjligt för parlamentet och rådet att med stöd av artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna fatta beslut enligt det förfarande som anges i artikel 294 FEUF om lämpliga åtgärder med hänsyn till den rådande ekonomiska och sociala situationen inom unionen.

- 77 I det läget var rådet inte skyldigt att anta det förslag till förordning som lagts fram med stöd av artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, det vill säga den ”normala” metoden för anpassning av lönerna. I det skedet av förfarandet ankommer det nämligen på rådet att konstatera huruvida det föreligger en sådan allvarlig och plötslig försämring som avses i artikel 10 i bilaga XI, som gör det möjligt att inleda det förfarande som avses i den artikeln.
- 78 Domstolen finner således att rådet inte har gjort sig skyldigt till maktmissbruk eller åsidosatt artikel 65 i tjänsteföreskrifterna eller artiklarna 3 och 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna genom att anta det angripna beslutet.
- 79 Därefter ska domstolen pröva det argument som kommissionen åberopat i andra hand, nämligen att rådet har åsidosatt villkoren för att tillämpa undantagsklausulen i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, då dessa villkor inte var uppfyllda år 2011. Kommissionen har i samband därmed gjort gällande att den har ett stort utrymme för skönmässig bedömning på områden där det är nödvändigt att utvärdera en komplicerad ekonomisk och/eller social situation, och att skälen i det angripna beslutet inte kan anses påverka kommissionens slutsats i rapporten av den 13 juli 2011 och i meddelandet om kompletterande upplysningar.
- 80 Med hänsyn till vad domstolen slagit fast ovan i punkt 77 – nämligen att det i det skedet av förfarandet ankommer på rådet att konstatera huruvida det föreligger en sådan försämring som avses i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, som gör det möjligt att inleda det förfarande som avses i den artikeln – kan inte kommissionen med framgång göra gällande att den har ett utrymme för skönmässig bedömning i fråga om nämnda konstaterande, som det ankommer på rådet att göra.
- 81 Härav följer att det argument som kommissionen åberopat i andra hand är verkningslöst.
- 82 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte vinna bifall såvitt avser den första anmärkningen.

Den andra anmärkningen: Rådets vägran att anpassa de korrigeringskoefficienter som är tillämpliga på lönerna och pensionerna beroende på vilken anställnings- eller bostadsort det är fråga om

Parternas argument

- 83 Kommissionen har med sin andra anmärkning gjort gällande att rådet har åsidosatt artikel 64 i tjänsteföreskrifterna och artiklarna 1 och 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, genom att inte anta förslaget till förordning i den del detta rörde anpassning av de korrigeringskoefficienter som är tillämpliga på lönerna och pensionerna. Artiklarna 1 och 3 i bilaga XI är lika bindande för rådet i fråga om koefficienter som i fråga om löneanpassning. I det avseendet har kommissionen hänvisat till vad den anført i samband med den första anmärkningen. Den har emellertid tillagt att enligt lydelsen och systematiken i artiklarna 3 och 8 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, ska anpassningen av korrigeringskoefficienterna ske före utgången av varje år, på samma sätt som anpassningen av den allmänna löne- och pensionsnivån.
- 84 Enligt kommissionen har rådet även åsidosatt likabehandlingsprincipen, eftersom anpassningen av korrigeringskoefficienterna syftar till att upprätthålla en faktisk likabehandling av alla tjänstemän oavsett deras anställningsort i unionen. Denna ekonomiska likvärdighet mellan Bryssel och de andra anställningsorterna ska garanteras oberoende av anpassningen av den allmänna löne- och pensionsnivån.
- 85 Kommissionen anser slutligen att rådet har åsidosatt artikel 296.2 FEUF, genom att underlåta att motivera sitt beslut i fråga om korrigeringskoefficienterna. I det angripna beslutet nämns inte ens artikel 64 i tjänsteföreskrifterna. Bedömningen avseende förslaget till förordning angående korrigeringskoefficienterna kan dock särskiljas från bedömningen avseende anpassningen av lönerna.

Korrigeringskoefficienterna syftar nämligen till att genomföra likabehandlingsprincipen, oavsett vilken nivå lönerna ligger på i allmänhet, och de har således inte något samband med den allmänna ekonomiska och sociala utvecklingen i unionen. Artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna kunde således inte motivera en vägran att anta de av kommissionen föreslagna korrigeringskoefficienterna.

- 86 Enligt rådet bygger den andra anmärkningen, precis som den första anmärkningen, på det felaktiga antagandet att rådet skulle ha förkastat förslaget till förordning slutgiltigt. I motsats till artikel 65 i tjänsteföreskrifterna, föreskrivs det inte i artikel 64 i tjänsteföreskrifterna eller i någon annan bestämmelse i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna att rådet måste besluta om en anpassning av korrigeringskoefficienterna före årets utgång, även om dessa koefficienter av praktiska skäl i allmänhet anpassas samtidigt som lönenivån. Rådet har särskilt påpekat att det i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna inte hänvisas till artikel 64 i tjänsteföreskrifterna.
- 87 När det gäller kommissionens påstående att rådet åsidosatt likabehandlingsprincipen, anser rådet att skillnaderna mellan de korrigeringskoefficienter som varit tillämpliga sedan den 1 juli 2010 och de som kommissionen föreslog i november 2011 sammantaget är inom en marginal som rent faktiskt och i rimlig mån garanterar en motsvarande behandling i den mening som avses i rättspraxis. I motsats till anpassningen av den allmänna lönenivån, föreskrivs nämligen inte i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna någon bindande matematisk metod som gör det möjligt att avgöra vad som utgör en sådan motsvarande behandling.
- 88 När det gäller kommissionens påstående att rådet underlåtit att motivera det angripna beslutet i denna del, har rådet anfört följande. Det angripna beslutet är inte en "rättsakt" i den mening som avses i artikel 296 FEUF och rådet omfattades således inte av den motiveringskyldighet som anges i den artikeln. I alla händelser anser rådet att det angripna beslutet huvudsakligen gällde den årliga anpassningen av löne- och pensionsnivån och tillämpningen av undantagsklausulen på denna anpassning. Anpassningen av korrigeringskoefficienterna utgör endast en underordnad aspekt, bland annat på grund av dess betydelse för budgeten, och behövde därför inte motiveras specifikt, mot bakgrund av rättspraxis angående artikel 296 FEUF.
- 89 Enligt Förenade kungariket är frågan huruvida en anpassning av korrigeringskoefficienterna är ändamålsenlig direkt avhängig av ett eventuellt beslut om den årliga anpassningen av löne- och pensionsnivån. Då det inte fanns något sådant beslut, var rådet inte skyldigt att separat ange skälen till sitt beslut att inte anta förslaget till förordning i den del detta rörde korrigeringskoefficienterna.

Domstolens bedömning

- 90 För att domstolen ska kunna avgöra om talan kan vinna bifall såvitt avser den andra anmärkningen, ska det undersökas huruvida undantagsklausulen i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna endast är tillämplig på den årliga anpassningen av den allmänna lönenivån eller huruvida den även omfattar den årliga anpassningen av korrigeringskoefficienterna.
- 91 För det första ska det härvid tas hänsyn till lydelsen i artikel 10, som är avfattad i allmänna ordalag. Det hänvisas i artikeln inte uttryckligen till vissa särskilda bestämmelser i bilaga XI, och inte heller till anpassningen av den allmänna lönenivån eller till korrigeringskoefficienterna.
- 92 För det andra ska det tas hänsyn till systematiken i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.
- 93 I det avseendet erinrar domstolen om att artikel 10 i bilaga XI återfinns i ett självständigt kapitel i bilagan. Det kapitlet ligger efter de kapitel som innehåller bestämmelser om årlig och mellanliggande anpassning av lönerna samt om utarbetande och upphävande av korrigeringskoefficienter.

- 94 Härtill kommer att det i de regler för genomförande av artiklarna 64 och 65 i tjänsteföreskrifterna som anges i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna inte görs någon tydlig åtskillnad mellan reglerna om korrigeringskoefficienter och reglerna om anpassning av den allmänna lönenivån, det vill säga ändringen av grundlönetabellen. Reglerna för genomförande av artikel 64 i tjänsteföreskrifterna återfinns däremot i kapitel 4 i bilaga XI och rör utarbetande och upphävande av korrigeringskoefficienter, medan reglerna för genomförande av artikel 65.1 i tjänsteföreskrifterna återfinns i kapitel 1 i bilaga XI och rör den årliga översynen av löne- och pensionsnivån. Enligt artikel 3 i bilaga XI omfattar den översynen inte endast anpassning av den allmänna löne- och pensionsnivån, det vill säga av grundlönetabellen, utan även anpassning av de tillämpliga korrigeringskoefficienterna, såsom framgår av artikel 3.5 i bilaga XI.
- 95 Av detta följer att undantagsklausulen i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna omfattar den årliga anpassningen av lönerna och pensionerna i sin helhet, inbegripet den årliga anpassningen av de tillämpliga korrigeringskoefficienterna.
- 96 Med hänsyn till det ovan anförda och till den bedömning som gjorts ovan av kommissionens första anmärkning, finner domstolen att rådet inte åsidosatte artikel 64 i tjänsteföreskrifterna eller artiklarna 1 och 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna när denna institution beslutade att inte anta det förslag till förordning som kommissionen lagt fram med stöd av artikel 3 i bilaga XI, inte ens i den del detta förslag rörde anpassning av korrigeringskoefficienterna.
- 97 Rådet åsidosatte inte heller likabehandlingsprincipen. Det mål som rådet eftersträvade med sitt beslut att inte anta förslaget till förordning var att genomföra det förfarande som anges i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. Genom artikel 10 i bilaga XI har det införts ett särskilt förfarande i fall av en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen inom unionen, utan att det anges vilket innehållsmässigt resultat detta förfarande ska få. Vid sådant förhållande är det fullt möjligt, och till och med nödvändigt, att ta hänsyn till likabehandlingsprincipen i samband med beslutet om innehållet i de åtgärder som ska vidtas, utan att nämnda princip utgör ett hinder för genomförandet av nämnda förfarande.
- 98 Vad gäller kommissionens påstående om att rådet har åsidosatt artikel 296.2 FEUF, gör domstolen följande bedömning. Enligt fast rättspraxis gäller att det av den motivering som krävs enligt den bestämmelsen klart och tydligt ska framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen (se, bland annat, dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet, REG 1996, s. I-881, punkt 29, av den 12 juli 2005 i de förenade målen C-154/04 och C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., REG 2005, s. I-6451, punkt 133, samt av den 12 december 2006 i mål C-380/03, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 2006 s. I-11573, punkt 107).
- 99 Frågan huruvida motiveringsskyldigheten har iakttagits ska bedömas inte endast utifrån rättsaktens ordalydelse, utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området (se, bland annat, domen av den 29 februari 1996 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 29, domen i det ovannämnda målet Alliance for Natural Health m.fl., punkt 134, samt domen i det ovannämnda målet Tyskland mot parlamentet och rådet, punkt 108). En rättsakt ska särskilt anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörda institutionen, så att denna har möjlighet att förstå innebörden av den vidtagna åtgärden (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 29 oktober 1981 i mål 125/80, Arning mot kommissionen, REG 1981, s. 2539, punkt 13, av den 22 juni 2004 i mål C-42/01, Portugal mot kommissionen, REG 2004, s. I-6079, punkterna 69 och 70, och av den 15 november 2012 i mål C-417/11 P, rådet mot Bamba, punkt 54).

- 100 I förevarande fall finner domstolen att det av skälen i det angripna beslutet, bland annat skälen 8, 15 och 16, tydligt framgår vad som ligger till grund för beslutet, nämligen att enligt rådets bedömning av den ekonomiska och sociala situationen inom unionen var de materiella villkoren för att tillämpa artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna uppfyllda och att kommissionen därmed borde ha lagt fram ett förslag enligt den artikeln i stället för att lägga fram ett förslag enligt artikel 3 i bilaga XI.
- 101 Härtill kommer att kommissionens och rådets ställningstaganden, som föregick antagandet av det angripna beslutet, rörde den allmänna frågan huruvida – såvitt avsåg år 2011 – den ”normala” metoden i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna eller undantagsklausulen skulle tillämpas, varvid det inte gjordes någon åtskillnad mellan den allmänna lönenivån och korrigeringskoefficienterna.
- 102 I det andra beaktandedet i det angripna beslutet hänvisar rådet dessutom till hela bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.
- 103 Vid sådana förhållanden finner domstolen att motiveringen i det angripna beslutet omfattar hela förslaget till förordning. Den omfattar således såväl anpassningen av den allmänna löne- och pensionsnivån som anpassningen av korrigeringskoefficienterna.
- 104 Det förhållandet att rådet i det angripna beslutet inte lämnade någon separat redogörelse för skälen till att det vägrade att anpassa korrigeringskoefficienterna såsom kommissionen föreslagit, innebär följaktligen inte att rådet åsidosatte artikel 296.2 FEUF.
- 105 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser kommissionens andra anmärkning, som rör åsidosättande av artikel 64 i tjänsteföreskrifterna, av artiklarna 1 och 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, av likabehandlingsprincipen samt av motiveringsskyldigheten.
- 106 Eftersom ingen av de anmärkningar som kommissionen har anfört till stöd för sin talan har godtagits, ska talan ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 107 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska de medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien, Konungariket Nederländerna och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Europaparlamentet ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter