



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)

den 12 december 2019*

”Personalmål – Reform av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren som trädde i kraft den 1 januari 2014 – Förordning (EU, Euratom) nr 1023/2013 – Solidaritetsavgift tillämplig från och med den 1 januari 2014 – Tillfälligt upphörande med tillämpningen av metoden för uppdatering av löner under åren 2013 och 2014”

I mål T-527/16,

Margarita Tàpias, Wavre (Belgien), företrädd av advokaterna L. Levi och N. Flandin,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av M. Bauer och R. Meyer, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europaparlamentet, företrädd av E. Taneva och M. Ecker, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan enligt artikel 270 FEUF om ogiltigförklaring av beslutet om fastställande av Margarita Tàpias lön för januari 2014 såsom det beslutet kom till uttryck i det lönebesked för nämnda månad som hon erhöll den 14 januari 2014, vilket enligt henne var det första lönebeskedet som innebar tillämpning på henne av artiklarna 65.4 och 66a i tjänsteföreskrifterna i dessas lydelse enligt artikel 1.44 och 1.46 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1023/2013 av den 22 oktober 2013 (EUT L 287, 2013, s. 15), där det föreskrevs att tillämpningen av metoden för uppdatering av löner tillfälligt skulle avbrytas under 2013 och 2014 respektive att en solidaritetsavgift skulle tas ut från och med den 1 januari 2014,

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen),

sammansatt av ordföranden A.M. Collins samt domarna M. Kancheva (referent) och G. De Baere,

justitiesekreterare: handläggaren M. Marescaux,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 28 mars 2019,

* Rättegångsspråk: franska.

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Sökanden, Margarita Tàpias, är tjänsteman vid Europeiska unionens råd.
- 2 Tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen (nedan kallade anställningsvillkoren) är bifogade till förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen (EGT 45, 1962, s. 1385).
- 3 Tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren har sedan de antogs ändrats vid ett flertal tillfällen, bland annat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1023/2013 av den 22 oktober 2013 (EUT L 287, 2013, s. 15).
- 4 I synnerhet innebar artikel 1.44 och 1.46 i förordning nr 1023/2013 att artiklarna 65 och 66a i tjänsteföreskrifterna ändrades.
- 5 Artikel 65 i tjänsteföreskrifterna hade före ikraftträdandet av förordning nr 1023/2013 följande lydelse:

”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 två månader besluta om vilka anpassningar som skall göras av korrigeringskoefficienterna och i förekommande fall om de skall tillämpas retroaktivt.

3. Vid tillämpning av denna artikel skall rådet på förslag från kommissionen fatta beslut med kvalificerad majoritet enligt artikel 16.4 och 16.5 i fördraget om Europeiska unionen.”

- 6 I artikel 65 i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt artikel 1.44 i förordning nr 1023/2013 stadgas numera följande:

”1. Lönerna till tjänstemän och övriga anställda vid Europeiska unionen ska uppdateras varje år, varvid hänsyn ska tas till unionens ekonomiska politik och socialpolitik. Särskild hänsyn ska tas till eventuella löneökningar i medlemsstaternas offentliga förvaltning och till rekryteringsbehoven. Uppdateringen av lönerna ska genomföras i enlighet med bilaga XI. Denna uppdatering ska göras före årets slut på grundval av en rapport som läggs fram av kommissionen och som bygger på statistiska uppgifter som utarbetats av Europeiska unionens statistikkontor i överensstämmelse med medlemsstaternas nationella statistikkontor; de statistiska uppgifterna ska återge situationen den 1 juli i var och en av medlemsstaterna. Av rapporten ska det framgå hur lönerna och pensionerna för unionens tjänstemän påverkar budgeten. Rapporten ska översändas till Europaparlamentet och rådet.

De belopp som anges i artikel 42a andra och tredje styckena, artiklarna 66 och 69, artiklarna 1.1, 2.1, 3.1, 3.2, 4.1, 7.2, 8.2 och 10.1 i bilaga VII och i artikel 8.2 i bilaga XIII, samt i f.d. artikel 4a i bilaga VII som ska uppdateras enligt artikel 18.1 i bilaga XIII, de belopp som anges i artikel 24.3, artikel 28a.3 andra stycket, artiklarna 28a.7, 93, 94, artikel 96.3 andra stycket och artiklarna 96.7, 133, 134 och 136 i anställningsvillkoren ..., de belopp som avses i artikel 1.1 första stycket i rådets förordning (EKSG, EEG, Euratom) nr 300/76 ... samt koefficienten för de belopp som anges i artikel 4 i rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 260/68 ... ska uppdateras årligen i enlighet med bilaga XI. Kommissionen ska, inom två veckor efter uppdateringen, offentliggöra de uppdaterade beloppen i C-serien av *Europeiska unionens officiella tidning* i informationssyfte.

2. Om levnadskostnaderna förändras väsentligt ska de belopp som avses i punkt 1 och de koefficienter som avses i artikel 64 uppdateras i enlighet med bilaga XI. Kommissionen ska, inom två veckor efter uppdateringen, offentliggöra de uppdaterade beloppen [och koefficienterna] i C-serien av *Europeiska unionens officiella tidning* i informationssyfte.

3. De belopp som avses i punkt 1 och de koefficienter som anges i artikel 64 ska uppfattas som belopp och koefficienter vilkas faktiska värde när som helst kan uppdateras utan att någon annan rättsakt om detta föreligger.

4. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 3.5 och 3.6 i bilaga XI ska ingen uppdatering av det slag som föreskrivs i punkterna 1 och 2 göras under åren 2013 och 2014.”

7 Artikel 66a i tjänsteföreskrifterna hade före ikraftträdandet av förordning nr 1023/2013 följande lydelse:

”1. Med avvikelse från artikel 3.1 i rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 260/68 av den 29 februari 1968 om villkoren för och förfarandet vid skatt till Europeiska gemenskaperna skall en tillfällig åtgärd, nedan kallad ’särskild avgift’ ..., tillämpas från och med den 1 maj 2004 till och med den 31 december 2012 beträffande de löner unionen betalar till personal i aktiv tjänst.

2. Denna särskilda avgift skall tas ut med följande procentsatser av den beräkningsgrund som anges i punkt 3:

Från den 1.5.2004 till den 1.12.2004	2,50 %
Från den 1.1.2005 till den 31.12.2005	2,93 %
Från den 1.1.2006 till den 31.12.2006	3,36 %
Från den 1.1.2007 till den 31.12.2007	3,79 %
Från den 1.1.2008 till den 31.12.2008	4,21 %
Från den 1.1.2009 till den 31.12.2009	4,64 %
Från den 1.1.2010 till den 31.12.2010	5,07 %
Från den 1.1.2011 till den 31.12.2012	5,50 %

3.

a) Beräkningsgrunden för den särskilda avgiften skall vara den grundlön som används vid beräkning av lön, efter avdrag för

i) socialförsäkringsavgifter och pensionsavgifter samt den skatt som en tjänsteman i samma lönegrad och löneklass utan underhållsskyldighet enligt artikel 2 i bilaga VII skall betala före avdraget för den särskilda avgiften, och

- ii) ett belopp som är lika med grundlönen för en tjänsteman i lönegrad 1, löneklass 1.
- b) De komponenter som ingår i beräkningsgrunden för den särskilda avgiften skall uttryckas i euro och tilldelas korrigeringskoefficienten 100.
4. Den särskilda avgiften skall dras av varje månad vid källan; intäkterna skall tas upp som inkomster i Europeiska unionens allmänna budget.”
- 8 I artikel 66a i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt artikel 1.46 i förordning nr 1023/2013 stadgas numera följande:
- ”1. Med avvikelse från artikel 3.1 i förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 260/68 och för att ta hänsyn till tillämpningen av metoden för uppdatering av tjänstemännens löner och pensioner, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 65.3, ska en tillfällig åtgärd, nedan kallad solidaritetsavgift, tillämpas från och med den 1 januari 2014 till och med den 31 december 2023 på de löner som unionen betalar till personal i aktiv tjänst.
2. Denna solidaritetsavgift ska tas ut med 6 % av den beräkningsgrund som anges i punkt 3. Procentsatsen ska dock vara 7 % för tjänstemän från och med lönegrad AD 15, löneklass 2[,] och uppåt.
- 3.
- a) Beräkningsgrunden för solidaritetsavgiften ska vara den grundlön som används vid beräkning av lön, efter avdrag för
- i) socialförsäkringsavgifter och pensionsavgifter samt den skatt som en tjänsteman i samma lönegrad och löneklass utan underhållsskyldighet enligt artikel 2 i bilaga VII ska betala före avdraget för solidaritetsavgiften, och
- ii) ett belopp som är lika med grundlönen för en tjänsteman i lönegrad AST 1, löneklass 1.
- b) De komponenter som ingår i beräkningsgrunden för solidaritetsavgiften ska uttryckas i euro och tilldelas korrigeringskoefficienten 100.
4. Solidaritetsavgiften ska dras av varje månad vid källan och avkastningen av detta ska bokföras som intäkter i Europeiska unionens allmänna budget.”
- 9 I enlighet med artikel 3.1 i förordning nr 1023/2013 trädde förordningen i kraft den 1 november 2013. I enlighet med artikel 3.2 i samma förordning började förordningens bestämmelser tillämpas den 1 januari 2014, bortsett från att artikel 1.44 och artikel 1.73 d började tillämpas det datum då förordningen trädde i kraft.
- 10 Margarita Tàpias erhöll den 14 januari 2014 sitt lönebesked för januari 2014.
- 11 Den 1 april 2014 ingav Margarita Tàpias ett klagomål mot lönebeskedet för januari 2014 till rådet i dess egenskap av tillsättningsmyndighet. Hon gjorde därvid gällande att nämnda lönebesked för första gången avspeglade dels det uttryckliga beslutet att på henne tillämpa en solidaritetsavgift från den 1 januari 2014 till den 30 juni 2015 samtidigt som tillämpningen av metoden för anpassning av löner frystes under den perioden, dels det underförstådda beslutet att inte tillämpa någon årlig justering av hennes lön under perioden från den 1 januari 2014 till den 30 juni 2015.
- 12 Rådet avslog Margarita Tàpias klagomål genom ett uttryckligt beslut av den 17 juli 2014.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 13 Margarita Tàpias väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till Europeiska unionens personaldomstols kansli den 27 oktober 2014. Målet gavs då målnumret F-121/14.
- 14 Genom beslut av den 10 december 2014 beslutade ordföranden på personaldomstolens tredje avdelning att med stöd av artikel 42.1 a i personaldomstolens rättegångsregler vilandeförklara förfarandet i förevarande mål till dess att tribunalens slutliga avgörande i mål T-75/14, USFSPEI/parlamentet och rådet, hade vunnit laga kraft.
- 15 Genom handling som inkom till personaldomstolens kansli den 8 januari 2015 begärde Europaparlamentet att få intervensera i målet till stöd för rådets yrkanden.
- 16 Målet F-121/14, som var anhängigt vid personaldomstolen den 31 augusti 2016, överfördes den 2 september 2016 till tribunalen i enlighet med artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2016/1192 av den 6 juli 2016 om överföring till Europeiska unionens tribunal av behörigheten att i första instans avgöra tvister mellan Europeiska unionen och dess anställda (EUT L 200, 2016, s. 137–139). Vid tribunalen gavs målet målnumret T-527/16.
- 17 Den 19 januari 2018 återupptogs förfarandet i förevarande mål sedan domen av den 16 november 2017, USFSPEI/parlamentet och rådet (T-75/14, EU:T:2017:813), hade vunnit laga kraft.
- 18 Den 30 april 2018 ingav rådet svaromål.
- 19 Genom beslut av den 14 maj 2018 tillät ordföranden på tribunalens femte avdelning parlamentet att intervensera.
- 20 Margarita Tàpias ingav replik den 5 juli 2018.
- 21 Parlamentet ingav sin interventionsinlaga den 3 juli 2018. Margarita Tàpias inkom med sitt yttrande om interventionsinlagan den 21 augusti 2018.
- 22 Rådet ingav duplik den 3 september 2018.
- 23 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, förordnades referenten att tjänstgöra på åttonde avdelningen, varför målet i enlighet med artikel 27.5 i tribunalens rättegångsregler tilldelades denna avdelning.
- 24 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 28 mars 2019.
- 25 Genom beslut av den 14 juni 2019 beslutade tribunalen med stöd av artikel 113 i rättegångsreglerna att återuppta det muntliga förfarandet.
- 26 Såsom en första åtgärd för processledning med stöd av artikel 89 i rättegångsreglerna uppmanade tribunalen den 14 juni 2019 parterna att besvara en fråga. Parterna besvarade frågan inom den angivna fristen. Den 24 juli 2019 vidtog tribunalen en andra åtgärd för processledning, varigenom den uppmanade parterna att ta ställning till varandras svar på den första åtgärden för processledning. Parterna efterkom uppmaningen inom den angivna fristen.
- 27 Genom beslut av den 9 september 2019 avslutade ordföranden på tribunalens åttonde avdelning på nytt den muntliga delen av förfarandet.
- 28 Margarita Tàpias har yrkat att tribunalen ska

- ”[ogiltigförklara] det uttryckliga beslut varigenom en solidaritetsavgift togs ut från den 1 januari 2014 till den 30 juni 2015 samtidigt som justeringen av löner frystes under perioden från den 1 januari 2014 till den 30 juni 2015,
- [ogiltigförklara] det underförstådda beslutet att på Margarita Tàpias lön inte tillämpa någon årlig justering under perioden från den 1 januari 2014 till den 30 juni 2015,

varvid Margarita Tàpias har gjort gällande att dessa båda beslut för första gången avspeglades i hennes lönebesked för januari 2014, som delgavs henne den 14 januari 2014, och

- i mån av behov [ogiltigförklara] beslutet av den 17 juli 2014 att avslå klagomålet, samt
- [förplikta rådet] att ersätta samtliga rättegångskostnader.”

29 Rådet har, med stöd av parlamentet, yrkat att tribunalen ska

- ogilla talan, och
- förplikta Margarita Tàpias att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Huruvida talan kan upptas till sakprövning

- 30 Tribunalen erinrar om att de frister för att anföra klagomål respektive väcka talan som avses i artiklarna 90 och 91 i tjänsteföreskrifterna enligt fast rättspraxis utgör tvingande rätt och inte är något som parterna och domstolarna kan råda över, utan det ankommer på domstolarna att – i förekommande fall ex officio – kontrollera, efter att ha hört parterna med hjälp av skriftliga frågor, huruvida dessa frister har iakttagits. Nämnade frister svarar mot kravet på rättssäkerhet och mot nödvändigheten av att undvika all form av diskriminering och godtycklig behandling i samband med rättskipningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2008, Lofaro/kommissionen, T-293/07 P, EU:T:2008:607, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 31 Tribunalen ska således ex officio pröva huruvida det klagomål som Margarita Tàpias anförde den 1 april 2014 ingavs inom den tremånadersfrist som avses i artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna. För att kunna göra detta behöver tribunalen först slå fast vad som utgör den åtgärd som gick Margarita Tàpias emot i den mening som avses i artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna.
- 32 Margarita Tàpias har gjort gällande att beslutet om fastställande av hennes lönebesked för januari 2014 utgör en åtgärd som gick henne emot i den mening som avses i artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna, eftersom det beslutet utgör det första genomförandet i förhållande till henne av dels artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna, enligt vilken tillämpningen av den metod för anpassning av löner som föreskrivs i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna tillfälligt skulle avbrytas, dels artikel 66a i tjänsteföreskrifterna, genom vilken det återinfördes en solidaritetsavgift som skulle dras från tjänstemännens och de övriga anställdas löner under perioden från den 1 januari 2014 till den 31 december 2023 – två artiklar som härrör från artikel 1.44 respektive 1.46 i förordning nr 1023/2013. Som svar på tribunalens åtgärd för processledning av den 24 juli 2019 har Margarita Tàpias förtydligat att artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna, enligt vilken ingen uppdatering skulle ske för åren 2013 och 2014, inte gav Europeiska kommissionen något utrymme för skönsässig bedömning i det aktuella hänseendet. Enligt Margarita Tàpias visade lönebeskedet för januari 2014 att denna frysning av lönerna för dessa

båda år hade genomförts med avseende på henne. Därigenom stod det enligt henne definitivt klart att hennes lön inte skulle komma att uppdateras för 2013 och 2014 efter det att tjänsteföreskrifterna i deras lydelse enligt förordning nr 1023/2013 hade trätt i kraft i januari 2014.

- 33 En åtgärd som går någon emot i den mening som avses i artiklarna 90.2 och 91.1 i tjänsteföreskrifterna måste enligt fast rättspraxis vara en åtgärd som har bindande rättsverkningar vilka direkt och omedelbart kan påverka sökandens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning (se dom av den 30 september 2010, Lebedef och Jones/kommissionen, F-29/09, EU:F:2010:120, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 34 Tribunalen ska därför pröva huruvida talan uppfyller kraven enligt artiklarna 90 och 91 i tjänsteföreskrifterna till den del som den riktar sig mot beslutet om fastställande av Margarita Täpias lön för januari 2014 såsom det beslutet kom till uttryck i lönebeskedet för den månaden.
- 35 Det ska i detta sammanhang påpekas att ett lönebesked, genom sin utformning och sitt syfte, inte uppvisar de kännetecken som utmärker en åtgärd som går någon emot, eftersom ett sådant besked endast ger uttryck i ekonomiska termer för räckvidden av tidigare fattade förvaltningsbeslut avseende tjänstemannens personliga och rättsliga situation (dom av den 23 april 2008, Pickering/kommissionen, F-103/05, EU:F:2008:45, punkt 72, och dom av den 23 april 2008, Bain m.fl./kommissionen, F-112/05, EU:F:2008:46, punkt 73). Om ett lönebesked tydligt visar på förekomsten av och innehållet i ett förvaltningsbeslut med individuell räckvidd som dittills har passerat obemärkt därför att det inte formellt har delgetts den berörda parten, kan emellertid lönebeskedet, som innehåller en sammanställning av de ekonomiska ersättningarna, betraktas som en åtgärd som går någon emot och kan då bli föremål för ett klagomål och i förekommande fall för en talan. Under sådana omständigheter har utskicket av lönebeskedet den verkan att fristerna för att anföra klagomål och väcka talan mot det förvaltningsbeslut som har fattats gentemot den berörda tjänstemannen, och som avspeglas i lönebeskedet, börjar löpa (se dom av den 30 september 2010, Lebedef och Jones/kommissionen, F-29/09, EU:F:2010:120, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 36 Detsamma gäller när lönebeskedet för första gången visar att det har genomförts en ny åtgärd med allmän räckvidd som avser fastställande av ekonomiska ersättningar, exempelvis ett beslut genom vilket beräkningsmetoden för reseersättningar ändras, ett beslut genom vilket storleken på föräldrarnas avgifter för barnens daghemsplacering ändras, en förordning genom vilken korrigeringskoefficienter ändras, en förordning genom vilken ersättningsbeloppet anpassas eller en förordning genom vilken ett särskilt krisbidrag eller tillfälligt bidrag införs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 september 2010, Lebedef och Jones/kommissionen, F-29/09, EU:F:2010:120, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 37 I de sistnämnda fallen är det uppenbart för mottagaren att det första lönebeskedet efter ikraftträdandet av en åtgärd med allmän räckvidd som medför en ändring av de ekonomiska ersättningarna för en abstrakt tjänstemannakategori avspeglar att det har fattats ett förvaltningsbeslut med individuell räckvidd som har bindande rättsverkningar vilka direkt och omedelbart kan påverka den berörda tjänstemannens intressen. Även om man antar att tillsättningsmyndigheten varje månad ska anses fatta ett nytt förvaltningsbeslut med individuell räckvidd om tjänstemannens ekonomiska ersättningar och att detta beslut avspeglas i det motsvarande lönebeskedet, utgör sådana på varandra följande beslut endast en bekräftelse av det första beslut som väsentligt har förändrat den berörda personens rättsliga ställning genom tillämpningen av den nya åtgärden med allmän räckvidd (dom av den 30 september 2010, Lebedef och Jones/kommissionen, F-29/09, EU:F:2010:120, punkt 35).
- 38 Om en tjänsteman underlåter att inom fristerna för att anföra klagomål och väcka talan angripa det lönebesked som för första gången avspeglade genomförandet av en åtgärd med allmän räckvidd som avser fastställande av ekonomiska ersättningar, kan denne därför inte efter det att dessa frister löpt ut

med framgång angripa senare lönebesked genom att hävda att dessa skulle vara rättsstridiga av samma skäl som det första lönebeskedet (se dom av den 30 september 2010, Lebedef och Jones/kommissionen, F-29/09, EU:F:2010:120, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

- 39 I det aktuella fallet har Margarita Tàpias gjort gällande att det var genom lönebeskedet för januari 2014, vilket hon erhöll den 14 januari 2014, som hon för första gången efter ikraftträdandet av förordning nr 1023/2013 fick kännedom dels om att hennes lön i kraft av artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna inte hade blivit föremål för någon årlig uppdatering på grund av att tillämpningen av metoden enligt bilaga XI i tjänsteföreskrifterna hade avbrutits för 2013 och 2014, dels om att en solidaritetsavgift i kraft av artikel 66a i tjänsteföreskrifterna hade dragits av från hennes lön.
- 40 Av artikel 65.1 i tjänsteföreskrifterna, i dess lydelse enligt artikel 1.44 i förordning nr 1023/2013, framgår att lönerna till tjänstemän och övriga anställda vid Europeiska unionen ska uppdateras före slutet av varje år i enlighet med bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.
- 41 I artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna, som infördes genom artikel 1.44 i förordning nr 1023/2013, stadgas emellertid att ”ingen uppdatering av det slag som föreskrivs i punkterna 1 och 2 [ska] göras under åren 2013 och 2014”.
- 42 Artikel 1.44 i förordning nr 1023/2013, där ändringen i artikel 65 i tjänsteföreskrifterna slogs fast, skulle i enlighet med artikel 3.2 i den förordningen tillämpas från det datum då nämnda förordning trädde i kraft, närmare bestämt den tredje dagen efter det att den hade offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, det vill säga den 1 november 2013.
- 43 Mot bakgrund av ovan i punkterna 35–37 nämnd rättspraxis betyder detta att det första lönebeskedet efter ikraftträdandet av den ifrågavarande åtgärden med allmän räckvidd – alltså bestämmelsen med innebörden att metoden för årlig uppdatering av löner och pensioner inte skulle komma att tillämpas för åren 2013 och 2014 – var lönebeskedet för december 2013. Beslutet om fastställande av Margarita Tàpias lön för januari 2014, som kom till konkret uttryck i hennes lönebesked för den månaden, utgjorde således inte den första tillämpningen med avseende på henne av artikel 65 i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt artikel 1.44 i förordning nr 1023/2013.
- 44 Tribunalen finner därför att lönebeskedet för januari 2014 inte gick Margarita Tàpias emot i den bemärkelsen att nämnda lönebesked innebar det första genomförandet i förhållande till henne av artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna, som hade införts i dessa genom artikel 1.44 i förordning nr 1023/2013. Mot bakgrund av ovan i punkt 38 nämnd rättspraxis måste det konstateras att Margarita Tàpias underlät att inom fristerna för att anföra klagomål och väcka talan angripa det lönebesked som för första gången avspeglade genomförandet av nämnda bestämmelse i förhållande till henne, alltså lönebeskedet för december 2013. Således kan förevarande talan inte upptas till sakprövning i den utsträckning som den avser ogiltigförklaring av beslutet om fastställande av Margarita Tàpias lön för januari 2014 till den del som artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna, vilken hade införts i dessa genom artikel 1.44 i förordning nr 1023/2013, genom det beslutet skulle ha tillämpats med avseende på henne för första gången, eftersom nämnda beslut endast bekräftade det sedermera lagakraftvunna beslutet om fastställande av hennes lön för december 2013, vilket däremot innebar att nämnda bestämmelse tillämpades för första gången med avseende på henne. Följaktligen kan det andra yrkandet i ansökan inte upptas till sakprövning.
- 45 Det ska emellertid påpekas att Margarita Tàpias lönebesked för januari 2014 faktiskt utgjorde den första tillämpningen med avseende på henne av artikel 66a i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt artikel 1.46 i förordning nr 1023/2013 och att det lönebeskedet därför till den delen utgör en åtgärd som gick henne emot. Att så måste anses vara fallet framgår tydligt av lydelsen av nämnda

bestämmelse och av den omständigheten att Margarita Tàpias lönebesked för januari 2014, som hon fogade till ansökan i en bilaga, innehåller ett omnämnande av den ”särskilda avgift” som föreskrivs i nämnda bestämmelse.

- 46 Tribunalen finner att eftersom Margarita Tàpias anförde klagomålet mot sitt lönebesked för januari 2014 inom den tremånadersfrist som föreskrivs i artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna, kan förevarande talan upptas till sakprövning till den del som den avser ogiltigförklaring av beslutet om fastställande av Margarita Tàpias lön för januari 2014, genom vilket artikel 66a i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt artikel 1.46 i förordning nr 1023/2013 för första gången tillämpades med avseende på henne. Följaktligen kan det första yrkandet i ansökan upptas till sakprövning.

Prövning i sak

- 47 Tribunalen påpekar inledningsvis att Margarita Tàpias till stöd för talan uteslutande har åberopat en på artikel 277 FEUF grundad invändning om rättsstridighet genom att göra gällande att förordning nr 1023/2013 inte skulle kunna tillämpas till den del som den föreskriver en frysning av lönerna under två år och samtidigt föreskriver uttag av en solidaritetsavgift på samma löner under perioden från den 1 januari 2014 till den 30 juni 2015.
- 48 Margarita Tàpias har hävdat att eftersom artiklarna 65.4 och 66a i tjänsteföreskrifterna är bestämmelser med allmän räckvidd och eftersom beslutet om fastställande av hennes lönebesked för januari 2014 innebar att dessa bestämmelser för första gången tillämpades med avseende på henne, finns det ett direkt eller åtminstone indirekt rättsligt samband mellan detta individuella beslut och dessa bestämmelser, varför det är möjligt att framställa en invändning om rättsstridighet med stöd av artikel 277 FEUF.
- 49 Tribunalen erinrar om att det i artikel 277 FEUF föreskrivs att parterna i en tvist om lagenligheten av en förordning som avses i nämnda bestämmelse får åberopa de grunder som anges i artikel 263 andra stycket FEUF, särskilt vid talan mot en tillämpningsåtgärd, även om fristen för att angripa förordningen har löpt ut. Av fast rättspraxis framgår att detta accessoriska rättsmedel är ett uttryck för en allmän princip som ska garantera att envar har eller har haft möjlighet att bestrida en unionsrättsakt som utgör grund för ett beslut som anförs mot honom eller henne (dom av den 6 mars 1979, Simmenthal/kommissionen, 92/78, EU:C:1979:53, punkt 36, dom av den 19 januari 1984, Andersen m.fl./parlamentet, 262/80, EU:C:1984:18, punkt 6, och dom av den 10 juli 2003, kommissionen/ECB, C-11/00, EU:C:2003:395, punkterna 74–78). Det råder inget tvivel om att regeln i artikel 277 FEUF är tillämplig på tvister som anhängiggörs vid tribunalen med stöd av artikel 270 FEUF (dom av den 4 oktober 2018, Tataram/kommissionen, T-546/16, ej publicerad, EU:T:2018:644, punkt 32, och dom av den 30 september 2010, Lebedef och Jones/kommissionen, F-29/09, EU:F:2010:120, punkt 29).
- 50 Av rättspraxis framgår emellertid också att möjligheten enligt artikel 277 FEUF att göra gällande att en förordning är rättsstridig inte utgör någon fristående rätt att väcka talan utan endast kan utövas accessoriskt, varför en sådan invändning om rättsstridighet inte kan upptas till sakprövning om den som har framställt den saknar rätt att väcka talan i sak eller om en talan i sak befins inte kunna upptas till sakprövning (dom av den 4 oktober 2018, Tataram/kommissionen, T-546/16, ej publicerad, EU:T:2018:644, punkt 33, och dom av den 30 september 2010, Lebedef och Jones/kommissionen, F-29/09, EU:F:2010:120, punkt 30).
- 51 Som tribunalen har konstaterat i punkt 46 ovan, kan förevarande talan mot beslutet om fastställande av Margarita Tàpias lön för januari 2014, vilket kom till konkret uttryck i lönebeskedet för nämnda månad, upptas till sakprövning till den del som nämnda beslut innebar att artikel 66a i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt artikel 1.46 i förordning nr 1023/2013 för första gången tillämpades med avseende på Margarita Tàpias.

- 52 Däremot utgjorde beslutet om fastställande av Margarita Tàpias lön för januari 2014 inte – som tribunalen har konstaterat i punkt 44 ovan – det första tillfälle då artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna, vilken infördes i dessa genom artikel 1.44 i förordning nr 1023/2013, tillämpades med avseende på Margarita Tàpias, varför det beslutet inte gick henne emot i det hänseendet.
- 53 Av detta följer att den invändning om rättsstridighet som Margarita Tàpias har framställt till stöd för sin talan kan upptas till sakprövning uteslutande till den del som den avser artikel 66a i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt artikel 1.46 i förordning nr 1023/2013, genom vilken det med verkan den 1 januari 2014 infördes en solidaritetsavgift samtidigt som tillämpningen av den metod för uppdatering av löner som föreskrivs i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna tillfälligt hade avbrutits i kraft av artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna.
- 54 Till stöd för invändningen om rättsstridighet har Margarita Tàpias åberopat sju grunder. Den första grunden avser i allt väsentligt brytande av sambandet mellan å ena sidan tillämpningen av den metod för automatisk anpassning av löner som föreskrivs i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och å andra sidan solidaritetsavgiften samt åsidosättande av principen om parallellitet mellan lönerna för unionens tjänstemän och övriga anställda och lönerna för personer inom den offentliga förvaltningen i medlemsstaterna. Den andra grunden avser åsidosättande av den föreningsfrihet, den rätt till information och samråd och den rätt till kollektivförhandling som stadfästs i artiklarna 12.1, 27 och 28 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, både som sådana och såsom de har genomförts i artikel 10 andra stycket, artikel 10b andra stycket och artikel 24b i tjänsteföreskrifterna, samt åsidosättande av rådets beslut av den 23 juni 1981 om inrättande av ett förfarande för trepartssamråd i frågor som rör förhållandena med personalen (nedan kallat rådets beslut av den 23 juni 1981). Den tredje grunden avser åsidosättande av förvärvade rättigheter. Den fjärde grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Den femte grunden avser åsidosättande av lagstiftningsförfarandet. Den sjätte grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Den sjunde grunden avser slutligen åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar genom avsaknaden av övergångsåtgärder.
- 55 Det är lämpligt att först pröva den andra, den femte och den sjätte grunden – vilka avser åsidosättande av föreningsfriheten, rätten till information och samråd och rätten till kollektivförhandling, åsidosättande av lagstiftningsförfarandet respektive åsidosättande av motiveringsskyldigheten – eftersom dessa tre grunder rör lagenligheten av förordning nr 1023/2013 i formellt hänseende. Först därefter bör tribunalen pröva de övriga grunder som har åberopats till stöd för invändningen om rättsstridighet, vilka rör lagenligheten av nämnda förordning i materiellt hänseende.

Den andra grunden: åsidosättande av föreningsfriheten, rätten till information och samråd och rätten till kollektivförhandling

- 56 Margarita Tàpias anser att förordning nr 1023/2013 är rättsstridig därför att den antogs dels i strid med den föreningsfrihet, den rätt till information och samråd och den rätt till kollektivförhandling som stadfästs i artiklarna 12.1, 27 och 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, både som sådana och såsom de har genomförts i artikel 10 andra stycket, artikel 10b andra stycket och artikel 24b i tjänsteföreskrifterna, dels i strid med rådets beslut av den 23 juni 1981. Mer konkret har Margarita Tàpias gjort gällande att kommittén för tjänsteföreskrifterna inte fick yttra sig på ett ändamålsenligt sätt och att det samrådsförfarande som föreskrivs i rådets beslut av den 23 juni 1981 inte iaktogs. Såvitt avser samrådet med kommittén för tjänsteföreskrifterna har Margarita Tàpias hävdatt att nämnda kommitté inte fick möjlighet att yttra sig om det första utkastet till förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna, som kommissionen antog den 29 juni 2011 och som innebar att metoden för uppdatering av löner skulle åtföljas av en ny solidaritetsavgift på 5,5 procent vilken skulle tillämpas från den 1 januari 2013 till den 31 december 2020, utan endast om det andra utkastet till förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna, som kommissionen hänsköt till kommittén för tjänsteföreskrifterna den 21 november 2011 och som innebar att en solidaritetsavgift på 6 procent

skulle tas ut. Till yttermera visso anser Margarita Tàpias att det samråd med kommittén för tjänsteföreskrifterna som skedde den 17 och 18 juli 2013 ägde rum alltför sent och därför saknade ändamålsenlig verkan. Såvitt avser samråd och försök till förlikning med fackföreningarna och yrkessammanslutningarna (nedan kallade de fackliga organisationerna) har Margarita Tàpias gjort gällande att kommissionen inte samrådde med de fackliga organisationerna innan den antog det första utkastet till ändring av tjänsteföreskrifterna och inte heller samrådde med de fackliga organisationerna om det andra utkastet till förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna. Vidare har Margarita Tàpias hävdade att rådet avtog de fackliga organisationernas begäran om att samrådskommittén skulle fortsätta att ha möten hela tiden under trepartsdialogens gång. Dessutom inleddes visserligen det samrådsförfarande som avses i rådets beslut av den 23 juni 1981, men reglerna för förfarandet iaktogs inte. De båda möten i samrådskommittén som hölls den 6 maj 2013 och den 23 juni 2013 var nämligen enligt Margarita Tàpias rena informationsmöten som inte innebar något egentligt samråd, och samrådskommittén utarbetade inte heller efter dessa båda möten några rapporter om de skiljaktiga ståndpunkter som parterna hade gett uttryck för vid mötena. Därutöver har Margarita Tàpias gjort gällande att när utövandet av de rättigheter som stadfästs i artikel 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna inte regleras i tillräcklig grad eller regleras av unionsbestämmelser vilkas giltighet har ifrågasatts – något som enligt henne är fallet här – kan hon åberopa den grundläggande rätt till kollektivförhandling som stadfästs i artikel 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna oberoende av de sekundärrättsliga bestämmelser varigenom den artikeln genomförs. I detta sammanhang anser Margarita Tàpias att det samrådsförfarande som föreskrivs i rådets beslut av den 23 juni 1981 har genomförts på ett sätt som är oförenligt med rätten till kollektivförhandling.

- 57 Rådet och parlamentet har bestritt Margarita Tàpias argument.
- 58 Tribunalen erinrar inledningsvis om att artiklarna 12.1, 27 och 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, vilka stadfäster föreningsfriheten på det fackliga området, arbetstagarnas rätt till information och samråd inom företaget respektive förhandlingsrätten och rätten till kollektiva åtgärder, kan tillämpas på relationerna mellan unionsinstitutionerna och deras anställda. Av samma bestämmelsers lydelse framgår emellertid också att utövandet av de rättigheter som stadfästs i nämnda bestämmelser ska inskränkas till att ske i de fall och på de villkor som föreskrivs i unionsrätten (dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 77).
- 59 När det gäller de unionsbestämmelser som reglerar villkoren för utövandet av de grundläggande rättigheter som stadfästs i artiklarna 12.1, 27 och 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, erinrar tribunalen för det första om att det i artikel 10 i tjänsteföreskrifterna slås fast att kommissionen ska höra kommittén för tjänsteföreskrifterna, vilken ska bestå av lika många företrädare för unionens institutioner och för institutionernas personalkommittéer, om alla förslag till översyn av tjänsteföreskrifterna.
- 60 Det samrådsförfarande som föreskrivs i rådets beslut av den 23 juni 1981 ska tillämpas på förslag som kommissionen lägger fram för rådet i fråga om ändring av tjänsteföreskrifterna eller i fråga om tillämpningen av tjänsteföreskrifternas bestämmelser om löner och pensioner, när en begäran med den innebörden framställs av en ledamot av samrådskommittén, vilken i princip ska bestå av företrädare för medlemsstaterna och personalföreträdare utsedda av de fackliga organisationerna – lika många av varje kategori – samt de administrativa cheferna för var och en av unionens institutioner. Enligt punkt I.8 i rådets beslut av den 23 juni 1981 jämförd med den förklaring rörande tolkningen av det beslutet som rådet antog den 6 maj 2013 för att möjliggöra tillämpningen därav inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet avseende förslaget till ändring av tjänsteföreskrifterna, ska nämnda samrådsförfarande innebära att all tillgänglig information och parternas ståndpunkter diskuteras med syftet att så långt som möjligt få till stånd en sammanjämkning av ståndpunkterna samt att se till att medlemsstaternas företrädare känner till personalens och de administrativa myndigheternas synpunkter innan de intar en slutlig ståndpunkt inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Enligt samma bestämmelse har rådet möjlighet

att vid antagandet av en ståndpunkt inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet beakta den rapport som samrådskommitténs ordförande har lämnat (dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 115).

- 61 Artikel 10 i tjänsteföreskrifterna och rådets beslut av den 23 juni 1981 rör således villkoren för utövandet, inom ramen för förhållandet mellan institutionerna och deras personal, av arbetstagarnas i artikel 27 i stadgan om de grundläggande rättigheterna stadfästa rätt till information och samråd (dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 116).
- 62 Vad som slås fast i artikel 10b andra stycket i tjänsteföreskrifterna är emellertid endast att kommissionen *kan* låta de representativa fackliga organisationerna yttra sig om sådana förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna som avses i artikel 10 i dessa, varför Margarita Tàpias inte med framgång kan åberopa artikel 10b andra stycket i tjänsteföreskrifterna till stöd för påståendet att de representativa fackliga organisationerna har rätt att yttra sig om förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna.
- 63 För det andra noterar tribunalen att artikel 24b i tjänsteföreskrifterna, som Margarita Tàpias också har åberopat, rör villkoren för utövandet av den föreningsfrihet som stadfästs i artikel 12.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna i så måtto att det där slås fast att tjänstemännen ska ha föreningsrätt och bland annat kan vara medlemmar i fackliga organisationer för europeiska tjänstemän.
- 64 Ansökan genom vilken talan väcks ska enligt artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol – som enligt artikel 53 första stycket i samma stadga och artikel 76 d i rättegångsreglerna ska tillämpas på förfarandet vid tribunalen – innehålla uppgifter om tvisteföremålet och om de grunder och argument som åberopas samt en kortfattad redogörelse av nämnda grunder. Enligt fast rättspraxis ska dessa uppgifter vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och att tribunalen kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. I syfte att säkerställa rättssäkerheten och en god rättskipning kan en talan endast tas upp till prövning om de väsentliga, faktiska och rättsliga, omständigheter som talan grundas på, åtminstone kort men på ett konsekvent och begripligt sätt, framgår av innehållet i själva ansökan (se dom av den 25 januari 2018, BSCA/kommissionen, T-818/14, EU:T:2018:33, punkt 95 och där angiven rättspraxis).
- 65 Margarita Tàpias har i ansökan inte anfört något argument till stöd för det påstådda åsidosättandet av artikel 24b i tjänsteföreskrifterna, varför den aktuella invändningen inte kan upptas till prövning i sak.
- 66 För det tredje framhåller tribunalen att Margarita Tàpias inte har hänvisat till någon unionsbestämmelse som reglerar villkoren för utövandet av den förhandlingsrätt och den rätt till kollektiva åtgärder som stadfästs i artikel 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Hon har i själva verket uteslutande hänvisat till ett åsidosättande av det samrådsförfarande som inrättas genom rådets beslut av den 23 juni 1981, vilket – som har påpekats i punkt 59 ovan – rör villkoren för utövandet av arbetstagarnas i artikel 27 i stadgan om de grundläggande rättigheterna stadfästa rätt till information och samråd.
- 67 I repliken har Margarita Tàpias gjort gällande att det är möjligt att åberopa ett åsidosättande av artikel 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna när ”giltigheten [av de tillämpliga sekundärrättsliga bestämmelserna] på goda grunder har ifrågasatts mot bakgrund av de ändringar som har gjorts däri”. Härvidlag har Margarita Tàpias angett att de fackliga organisationernas rättigheter och skyldigheter i det aktuella fallet visserligen regleras av de tillämpliga sekundärrättsliga bestämmelserna men att giltigheten av dessa bestämmelser har ifrågasatts genom att hon har bestritt lagenligheten av artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna, vilken infördes genom förordning nr 1023/2013, och av artikel 66a i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt samma förordning.

- 68 För att ett åsidosättande av villkoren för utövandet av den förhandlingsrätt och den rätt till kollektiva åtgärder som stadfästs i artikel 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna med framgång ska kunna åberopas i andra fall än dem som anges i de tillämpliga sekundärrättsliga bestämmelserna, krävs antingen att de ifrågavarande rättigheterna och skyldigheterna inte i tillräcklig grad regleras genom nämnda bestämmelser eller att giltigheten av dessa bestämmelser har ifrågasatts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni 2013, Heath/ECB, T-645/11 P, EU:T:2013:326, punkt 155).
- 69 I det aktuella fallet måste det emellertid konstateras att de tillämpliga sekundärrättsliga bestämmelser vilkas lagenlighet Margarita Tàpias har ifrågasatt – alltså artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna, vilken infördes genom förordning nr 1023/2013, och artikel 66a i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt samma förordning – inte reglerar villkoren för utövandet av den förhandlingsrätt och den rätt till kollektiva åtgärder som stadfästs i artikel 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna. Följaktligen kan Margarita Tàpias inte med framgång åberopa något åsidosättande av villkoren för utövandet av de rättigheter och skyldigheter som stadfästs i artikel 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.
- 70 Det ska för övrigt påpekas att rätten till kollektivförhandling enligt artikel 28 i stadgan om de grundläggande rättigheterna uttryckligen avser framförhandlande och ingående av kollektivavtal. Syftet med rätten att förhandla om och ingå kollektivavtal är att skapa förutsättningar för förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter som gör det möjligt att fastställa arbetsvillkoren i fall där rättigheterna och skyldigheterna inte i tillräcklig grad regleras av de tillämpliga bestämmelserna (dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 117).
- 71 Därför kan rätten till kollektivförhandling inte – i motsats till vad Margarita Tàpias har gjort gällande – likställas med en rätt för de fackliga organisationerna att förhandla om själva innehållet i tjänsteföreskrifternas bestämmelser, vilka ska antas genom tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 FEUF.
- 72 Tribunalens prövning av den aktuella grunden kommer därför att inskränkas till en kontroll av huruvida villkoren för utövandet av arbetstagarnas rätt till information och samråd, vilka alltså slås fast i artikel 10 i tjänsteföreskrifterna och i rådets beslut av den 23 juni 1981, har iakttagits i det aktuella fallet.

– *Huruvida artikel 10 i tjänsteföreskrifterna har åsidosatts*

- 73 Margarita Tàpias har gjort gällande att kommissionen i kraft av artikel 10 i tjänsteföreskrifterna borde ha låtit kommittén för tjänsteföreskrifterna yttra sig om det första förslaget till ändring av tjänsteföreskrifterna, som kommissionen antog den 29 juni 2011 och som innebar att det skulle införas en solidaritetsavgift på 5,5 procent, och inte om det andra förslaget till ändring av tjänsteföreskrifterna, som kommissionen lade fram för kommittén den 21 november 2011 och enligt vilket en solidaritetsavgift på 6 procent skulle införas. Därutöver har Margarita Tàpias hävdade att det samråd med kommittén för tjänsteföreskrifterna som hölls den 17 och 18 juli 2013 inte heller uppfyllde kraven enligt artikel 10 i tjänsteföreskrifterna, av det skälet att nämnda samråd ägde rum alltför sent och därför saknade ändamålsenlig verkan.
- 74 För det första erinrar tribunalen om att, när det gäller Margarita Tàpias argument att kommissionen i kraft av artikel 10 i tjänsteföreskrifterna var skyldig att låta kommittén för tjänsteföreskrifterna yttra sig om det första förslaget till ändring av tjänsteföreskrifterna, som kommissionen antog den 29 juni 2011, kommissionen enligt artikel 10 i tjänsteföreskrifterna ska höra kommittén för tjänsteföreskrifterna om ”alla förslag till översyn av tjänsteföreskrifterna”. I det aktuella fallet framgår det till att börja med av handlingarna i målet att den text som kommissionen antog den 29 juni 2011 formellt sett inte var något förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna utan ett utkast till förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna som var avsett att bli föremål för samråd med de fackliga organisationerna innan

kommissionen lade fram ett formellt förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna för rådet och parlamentet. Vidare ska det också påpekas att den text som kommissionen den 21 november 2011 lade fram för kommittén för tjänsteföreskrifterna sedermera överlämnades av kommissionen till parlamentet och rådet som lagstiftningsförslag i den mening som avses i artikel 294.2 FEUF inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet, som enligt artikel 336 FEUF ska användas när dessa båda institutioner antar och ändrar tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren.

- 75 Margarita Tàpias saknar således fog för sitt argument att kommissionen åsidosatte artikel 10 i tjänsteföreskrifterna genom sin underlåtenhet att låta kommittén för tjänsteföreskrifterna yttra sig om kommissionens första utkast till förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna.
- 76 När det för det andra gäller Margarita Tàpias argument att det samråd med kommittén för tjänsteföreskrifterna som hölls den 17 och 18 juli 2013 stred mot artikel 10 i tjänsteföreskrifterna av det skälet att nämnda samråd ägde rum i ett alltför sent skede av lagstiftningsförfarandet och därför saknade ändamålsenlig verkan, påpekar tribunalen att kommissionen genom artikel 10 i tjänsteföreskrifterna åläggs en samrådsskyldighet som omfattar inte endast formella förslag utan även väsentliga ändringar som kommissionen har gjort i förslag som redan har behandlats, såvida inte dessa ändringar i väsentliga delar motsvarar vad kommittén för tjänsteföreskrifterna har föreslagit (dom av den 11 juli 2007, Centeno Mediavilla m.fl./kommissionen, T-58/05, EU:T:2007:218, punkt 35, dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 129, och dom av den 16 november 2017, USFSPEI/parlamentet och rådet, T-75/14, EU:T:2017:813, punkt 99).
- 77 En sådan tolkning är påkallad både mot bakgrund av lydelsen av artikel 10 i tjänsteföreskrifterna och med tanke på den roll som kommittén för tjänsteföreskrifterna har att spela. Till att börja med slås det i nämnda bestämmelse fast en förbehållslös och undantagslös skyldighet för kommissionen att höra kommittén för tjänsteföreskrifterna om alla förslag till översyn av tjänsteföreskrifterna, vilket betyder att denna skyldighet har ett vidsträckt tillämpningsområde. Därför är det uppenbart att bestämmelsens lydelse inte går att förena med en restriktiv tolkning av dess räckvidd. Vidare innebär den omständigheten att kommittén för tjänsteföreskrifterna är ett partssammansatt organ, bestående av företrädare för förvaltningarna och i demokratisk ordning valda företrädare för personalen vid samtliga institutioner, att nämnda kommitté ska beakta och ge uttryck för hela unionsförvaltningens intressen (dom av den 11 juli 2007, Centeno Mediavilla m.fl./kommissionen, T-58/05, EU:T:2007:218, punkt 36, dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 130, och dom av den 16 november 2017, USFSPEI/parlamentet och rådet, T-75/14, EU:T:2017:813, punkt 100).
- 78 Av detta följer att när kommissionen under det ordinarie lagstiftningsförfarandets gång ändrar sitt förslag till översyn av tjänsteföreskrifterna, är den skyldig att på nytt samråda med kommittén för tjänsteföreskrifterna innan rådet antar de berörda bestämmelserna, om ändringen i väsentlig grad påverkar förslaget systematik (dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 135, och dom av den 16 november 2017, USFSPEI/parlamentet och rådet, T-75/14, EU:T:2017:813, punkt 101).
- 79 I det aktuella fallet måste det emellertid konstateras att kommissionen visserligen utövade sin befogenhet att ta initiativ till lagstiftning genom att den 13 december 2011 lägga fram ett förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna för parlamentet och rådet men att kommissionen däremot inte utnyttjade nämnda befogenhet till att ändra det förslaget (dom av den 16 november 2017, USFSPEI/parlamentet och rådet, T-75/14, EU:T:2017:813, punkt 102).
- 80 Kommissionen deltog visserligen i de trepartsförhandlingar som fördes under det ifrågasvarande ordinarie lagstiftningsförfarandet, men enligt punkt 13 i den gemensamma förklaring om praktiska bestämmelser för medbeslutandeförfarandet (artikel 251 i EG-fördraget) (EUT C 145, 2007, s. 5) som parlamentet, rådet och kommissionen avgav den 13 juni 2007, vilken reglerar dessa informella möten,

är kommissionens roll under första behandlingen i parlamentet uteslutande att främja kontakter ”för att underlätta arbetet vid första behandlingen” och att utöva ”sin initiativrätt på ett konstruktivt sätt i syfte att närma [parlamentets] och rådets ståndpunkter till varandra, med vederbörlig hänsyn till den interinstitutionella balansen och den roll fördraget tilldelar [kommissionen]” (dom av den 16 november 2017, USFSPEI/parlamentet och rådet, T-75/14, EU:T:2017:813, punkt 103).

- 81 Att de trepartsförhandlingar som i det aktuella fallet fördes i samband med första behandlingen i parlamentet – där kommissionen deltog i den roll som det har erinrats om i punkt 80 ovan – utmynnade i en kompromiss mellan parlamentet och rådet som syftade till att ändra förslaget till ändring av tjänsteföreskrifterna kan därför inte anses innebära att kommissionen själv ändrade nämnda förslag (dom av den 16 november 2017, USFSPEI/parlamentet och rådet, T-75/14, EU:T:2017:813, punkt 104).
- 82 Att parlamentet vid första behandlingen antog en text genom vilken förslaget till ändring av tjänsteföreskrifterna ändrades kan inte heller likställas med att kommissionen själv ändrade sitt ursprungliga förslag (dom av den 16 november 2017, USFSPEI/parlamentet och rådet, T-75/14, EU:T:2017:813, punkt 105).
- 83 Av det ovan anförda framgår att kommissionen inte var skyldig i kraft av artikel 10 i tjänsteföreskrifterna att på nytt samråda med kommittén för tjänsteföreskrifterna vare sig efter det att trepartsförhandlingarna i samband med första behandlingen i parlamentet hade slutförts eller efter det att parlamentet hade antagit sitt förslag vid första behandlingen (dom av den 16 november 2017, USFSPEI/parlamentet och rådet, T-75/14, EU:T:2017:813, punkt 106).
- 84 Härvidlag kan Margarita Tàpias inte med framgång hänvisa till att kommissionen, trots att den inte hade skyldighet att göra detta, genom skrivelse av den 5 juli 2013 lät kommittén för tjänsteföreskrifterna ta del av Europaparlamentets ståndpunkt vid första behandlingen av den 2 juli 2013 samt att kommissionen därvid uppgav att det förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna som den hade lagt fram för kommittén för tjänsteföreskrifterna den 21 november 2011 enligt dess åsikt inte hade ändrats mer väsentligt under det ordinarie lagstiftningsförfarandet och att artikel 10 i tjänsteföreskrifterna därför inte var tillämplig i det aktuella skedet av lagstiftningsförfarandet. Den omständigheten saknar nämligen relevans för bedömningen av huruvida förordning nr 1023/2013 antogs på ett lagenligt sätt och i synnerhet för bedömningen av huruvida kommissionen iakttog sin skyldighet enligt artikel 10 i tjänsteföreskrifterna.
- 85 Margarita Tàpias saknar således fog för sitt argument att det samråd med kommittén för tjänsteföreskrifterna som hölls den 17 och 18 juli 2013, efter det att kommissionen den 5 juli 2013 hade hänvänt sig till nämnda kommitté, ägde rum i ett alltför sent skede av det aktuella lagstiftningsförfarandet och därför saknade ändamålsenlig verkan, i strid med artikel 10 i tjänsteföreskrifterna.

– Huruvida samrådsförfarandet har åsidosatts

- 86 Margarita Tàpias har gjort gällande att kommissionen inte samrådde med de fackliga organisationerna innan den antog det första utkastet till förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna, vilket antogs den 29 juni 2011, och inte heller samrådde med de fackliga organisationerna om det andra utkastet – av den 13 december 2011 – till förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna. Därutöver har Margarita Tàpias hävdade att de båda möten i samrådskommittén som hölls den 6 maj och den 20 juni 2013 var informationsmöten där det inte överlämnades några handlingar till de fackliga organisationerna, att det inte skedde något egentligt samråd vid dessa möten och att samrådskommittén efter mötena inte lade fram någon rapport med en redogörelse för parternas skiljaktiga ståndpunkter, vilket enligt henne

strider mot rådets beslut av den 23 juni 1981. Dessutom har hon gjort gällande att rådet avslag av fackliga organisationernas begäran om att samrådskommittén skulle fortsätta att ha möten hela tiden under trepartsdialogen, som pågick från den 13 maj 2013 till den 25 juni 2013.

- 87 Härvidlag påpekar tribunalen för det första, när det gäller avsaknaden av samråd med de fackliga organisationerna före antagandet den 29 juni 2011 av kommissionens första utkast till förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna, att den omständigheten saknar relevans vid bedömningen av lagenligheten av det ordinarie lagstiftningsförfarande som senare – den 13 december 2011 – inleddes genom att det andra utkastet till förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna överlämnades i form av ett lagstiftningsförslag till parlamentet och rådet. Margarita Tàpias argument beträffande detta är därför verkningslöst och ska således lämnas utan avseende.
- 88 När det för det andra gäller Margarita Tàpias argument att kommissionen underlät att samråda med de fackliga organisationerna innan den antog sitt utkast av den 13 december 2011 till förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna, framhåller tribunalen –vilket den konstaterade i punkt 4 i domen av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet (T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489) – att de fackliga organisationerna den 7 september 2011 fick yttra sig om det andra utkastet till förslag till översyn av tjänsteföreskrifterna och att samråd i administrativa, tekniska och politiska frågor därefter ägde rum i det hänseendet mellan kommissionen och de fackliga organisationerna, närmare bestämt den 6 oktober, den 28 oktober respektive den 7 november 2011.
- 89 Eftersom Margarita Tàpias inte har anfört någon rättslig eller faktisk omständighet som kan göra det möjligt för henne att ifrågasätta det konstaterandet, finner tribunalen att inget avseende ska fästas vid hennes argument om att kommissionen underlät att samråda med de fackliga organisationerna innan den antog sitt andra utkast till förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna och den 13 december 2011 överlämnade detta till parlamentet och rådet.
- 90 När det för det tredje gäller Margarita Tàpias invändning om att de fackliga organisationerna inte fick ta del av några handlingar vid samrådskommitténs möten den 6 maj och den 20 juni 2013, framhåller tribunalen att den redan – närmare bestämt i domen av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet (T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489) – har prövat denna invändning och funnit att den saknar grund.
- 91 I punkt 161 i domen av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet (T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489) påpekade tribunalen nämligen att det samrådsförfarande som föreskrivs i rådets beslut av den 23 juni 1981 varken innebär något krav på att skriftliga handlingar ska överlämnas till de fackliga organisationerna inför eller vid samrådsmötena eller något förbud mot ett sådant överlämnande av skriftliga handlingar.
- 92 Som tribunalen noterade i punkt 162 i domen av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet (T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489), är syftet med det samrådsförfarande som föreskrivs i rådets beslut av den 23 juni 1981 – enligt punkt I.8 i det beslutet jämförd med rådets tolkningsförklaring av den 6 maj 2013 – att all tillgänglig information och parternas ståndpunkter ska diskuteras med syftet att så långt som möjligt få till stånd en sammanjämkning av ståndpunkterna samt att se till att medlemsstaternas företrädare känner till personalens och de administrativa myndigheternas synpunkter innan de intar en slutlig ståndpunkt inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet.
- 93 Svaret på frågan huruvida rådet är skyldigt att skriftligen förmedla den information som det förfogar över till de fackliga organisationerna, så att dessa kan framföra sina synpunkter, beror därför – mot bakgrund av syftet med det samrådsförfarande som föreskrivs i rådets beslut av den 23 juni 1981 – på den kännedom som nämnda organisationer redan har om informationen, på informationens art och

- omfattning samt på trepartsförhandlingarnas tidsmässiga och tekniska begränsningar (dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 163).
- 94 I det aktuella fallet framhåller tribunalen, såvitt avser samrådskommitténs första möte, vilket rörde rådets förhandlingsmandat inför trepartsförhandlingarna, att rådet inte hade skyldighet att överlämna skriftliga handlingar till de fackliga organisationerna, eftersom dessa redan hade tagit del av just det förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna som förhandlingarna skulle avse (dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 164).
- 95 Såvitt avser samrådskommitténs andra möte, som hölls den 20 juni 2013 efter det att parlamentet, rådet och kommissionen den 19 juni 2013 hade nått en preliminär kompromiss om förslaget till översyn av tjänsteföreskrifterna, påpekar tribunalen att de fackliga organisationerna visserligen kände till innehållet i förslaget till ändring av tjänsteföreskrifterna liksom innehållet i vissa förslag från medlemsstaterna – något som framgår av det flygblad som ett flertal fackliga organisationer publicerade den 17 september 2012 – men att de däremot inte kände till det exakta resultatet av de trepartsförhandlingar som hade rört bland annat dessa förslag (dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 165).
- 96 Rådet var därför, med tanke på såväl arten som omfattningen av de ändringar som under trepartsförhandlingarna hade gjorts i förslaget till ändring av tjänsteföreskrifterna, skyldigt att låta de fackliga organisationerna ta del av all tillgänglig information så att de på ett verkningsfullt sätt skulle kunna lämna synpunkter på nämnda ändringar. För detta krävdes i princip att de fackliga organisationerna fick tillgång till ett skriftligt underlag som gjorde det möjligt för dem att reagera på ett ändamålsenligt sätt (dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 166).
- 97 Det ska emellertid erinras om att den text som avspeglade den preliminära kompromissen av den 19 juni 2013 ännu inte fanns tillgänglig den 20 juni 2013, varför det var fysiskt omöjligt att överlämna nämnda text till de fackliga organisationer som var företrädna i samrådskommittén (dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 167).
- 98 Under dessa omständigheter torde rådet inte kunna klandras för att det vid samrådskommitténs möte den 20 juni 2013 lämnade en muntlig redogörelse för de viktigaste delarna i den preliminära kompromiss som hade nåtts den 19 juni 2013. En sådan muntlig redogörelse utgjorde nämligen det enda praktiskt genomförbara sättet att informera de fackliga organisationerna, med tanke på de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet, som präglades av trepartsförhandlingarnas tidsmässiga och tekniska begränsningar (dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 169).
- 99 Därutöver erinrar tribunalen till att börja med om att rådet faktiskt, på kvällen den 24 juni 2013, lät de fackliga organisationer som var företrädna i samrådskommittén ta del av texten till den preliminära kompromissen jämte förklaringar och att samma organisationer också erhöi texten till den slutliga kompromissen, likaså jämte förklaringar, från rådet den 27 juni 2013 – alltså innan medlemsstaterna intog slutliga ståndpunkter i den mening som avses i punkt I.8 i rådets beslut av den 23 juni 1981, vilket de gjorde den 28 juni 2013 i samband med att texten till den slutliga kompromissen behandlades av Ständiga representanternas kommitté (Coreper). Vidare understryker tribunalen att de fackliga organisationer som var företrädna i samrådskommittén inte i tid begärde att det skulle hållas ett nytt möte där de skulle kunna yttra sig om texten till den preliminära kompromissen eller för den delen om texten till den slutliga kompromissen (dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 170, och dom av den 16 november 2017, USFSPEI/parlamentet och rådet, T-75/14, EU:T:2017:813, punkterna 119–122).

- 100 Tribunalen finner att Margarita Tàpias inte har hänvisat till någon ny faktisk eller rättslig omständighet som kan göra det möjligt att ifrågasätta de konstateranden som tribunalen gjorde i sina sedermera lagakraftvunna domar av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet (T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489), och av den 16 november 2017, USFSPEI/parlamentet och rådet (T-75/14, EU:T:2017:813), vilka det har erinrats om i punkterna 91–99 ovan, varför hon inte kan vinna framgång med sin invändning om att samrådskommitténs möten den 6 maj 2013 och den 20 juni 2013 var informationsmöten med allmänt innehåll vid vilka inga handlingar överlämnades till de fackliga organisationerna och inget egentligt samråd ägde rum.
- 101 För det fjärde ska inget avseende fästas vid Margarita Tàpias argument att samrådskommittén inte utarbetade några rapporter efter mötena den 9 maj och den 23 juni 2013 med redogörelser för parternas skiljaktiga ståndpunkter. Enligt artikel I.7 i rådets beslut av den 23 juni 1981 jämförd med riktlinje 5 i rådets tolkningsförklaring av den 6 maj 2013 ska nämligen samrådskommitténs ordförande, i samband med rådets behandling av ett förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna, avge rapport i samrådskommitténs namn till Coreper efter varje möte vid vilket ledamöterna har framfört synpunkter. Av det meddelande om reformen av tjänsteföreskrifterna som rådets generalsekreterare den 28 juni 2013 riktade till rådets personal – ett meddelande som Margarita Tàpias själv har företett – framgår att rådets generalsekreterare uppgav för rådets personal att han hade låtit Coreper ta del av resultaten av samrådskommitténs möte den 20 juni 2013. Vidare framgår det av de handlingar som rådet har företett att det visserligen inte upprättades någon skriftlig rapport efter samrådskommitténs möten den 6 maj och den 20 juni 2013 men att rådets generalsekreterare – som är samrådskommitténs ordförande – gjorde muntliga föredragningar för Coreper om dessa möten den 8 maj respektive den 26 juni 2013.
- 102 För det femte kan Margarita Tàpias inte heller vinna framgång med sin invändning om att rådets generalsekreterare avlog de fackliga organisationernas begäran om att samrådskommittén skulle fortsätta att ha möten hela tiden under trepartsdialogens gång. Enligt artikel I.5 i rådets beslut av den 23 juni 1981 jämförd med riktlinje 5 i rådets tolkningsförklaring av den 6 maj 2013 ska nämligen samrådskommittén, i samband med rådets första behandling av ett förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna, sammanträda på kallelse av ordföranden så snart någon av parterna begär detta. Av detta följer dels att de av de fackliga organisationerna utsedda personalföreträdare som ingick i samrådskommittén vid flera tillfällen hade möjlighet att begära att nämnda kommitté skulle sammanträda, dels att rådets generalsekreterare – tillika samrådskommitténs ordförande – hade fog för att avslå en sådan allmän begäran som den med innebörden att samrådskommittén skulle fortsätta att ha möten hela tiden under trepartsdialogens gång.
- 103 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan inte bifallas såvitt avser den andra grunden.

Den femte grunden: åsidosättande av lagstiftningsförfarandet

- 104 Margarita Tàpias har påpekat att det förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna som kommissionen den 13 december 2011 lade fram för rådet och parlamentet inte innebar vare sig att metoden för uppdatering av löner skulle upphöra att tillämpas under 2013 och 2014 eller att solidaritetsavgiften skulle tas ut under den perioden. Enligt Margarita Tàpias var det först under trepartsdialogen som rådet införde dessa båda ändringar, vilka det kopierade från de slutsatser som Europeiska rådet hade antagit vid sitt möte den 7 och 8 februari 2013. Som Margarita Tàpias ser saken, åsidosatte rådet därigenom artikel 296 FEUF, där det föreskrivs att när ett utkast till lagstiftningsakt läggs fram för parlamentet och rådet, ska dessa avstå från att anta akter som inte anges i det lagstiftningsförfarande som är tillämpligt på det berörda området. Till yttermera visso anser Margarita Tàpias att Europeiska rådet genom att anta slutsatserna från sitt möte den 7 och 8 februari 2013, vilka rådet sedermera kopierade, åsidosatte artikel 15.1 FEU, där det föreskrivs att Europeiska rådet inte ska ha någon lagstiftande funktion.

- 105 Rådet och parlamentet har bestritt Margarita Tàpias argument.
- 106 Tribunalen påpekar inledningsvis att Margarita Tàpias argument grundar sig på den felaktiga premissen att ursprunget till den åtgärd som innebar att solidaritetsavgiften på 6 procent tillämpades samtidigt som metoden för uppdatering av löner tillfälligt upphörde att tillämpas står att finna i slutsatserna från Europeiska rådets möte den 7 och 8 februari 2013 och att rådet och parlamentet helt enkelt kopierade nämnda åtgärd när de antog förordning nr 1023/2013. Det ska emellertid framhållas att det visserligen angavs i slutsatserna från Europeiska rådets möte den 7 och 8 februari 2013, vilka utfärdades inom ramen för riktlinjerna för den fleråriga budgetramen, att metoden för uppdatering av löner skulle upphöra att tillämpas under två år och att det skulle införas en avgift på 6 procent ”som en del av reformen av lönet metoden”, men däremot föreskrevs det inte att den avgiften skulle tas ut under den period då uppdateringsmetoden inte tillämpades.
- 107 I alla händelser kan Margarita Tàpias inte vinna framgång med sina argument om åsidosättande av artikel 296 FEUF och artikel 15.1 FEU.
- 108 När det för det första gäller rådets påstådda åsidosättande av artikel 296 tredje stycket FEUF, erinrar tribunalen om att det i den bestämmelsen stadgas att ”[n]är ett utkast till lagstiftningsakt läggs fram för Europaparlamentet och rådet, ska dessa avstå från att anta akter som inte anges i det lagstiftningsförfarande som är tillämpligt på det berörda området”.
- 109 Enligt artikel 336 FEUF ska parlamentet och rådet fastställa tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört övriga berörda institutioner.
- 110 I det aktuella fallet antog rådet och parlamentet – för vilka kommissionen den 13 december 2011 hade lagt fram ett förslag till ändring av tjänsteföreskrifterna – förordning nr 1023/2013 efter det att parlamentet den 2 juli 2013 hade antagit sin ståndpunkt vid första behandlingen och rådet den 10 oktober 2013 hade godkänt den ståndpunkten, i överensstämmelse med artikel 294.3 FEUF respektive 294.4 FEUF.
- 111 Således antog parlamentet och rådet i det aktuella fallet inte några andra akter än sådana som anges i det ordinarie lagstiftningsförfarandet.
- 112 Till yttermera visso följer det, i motsats till vad Margarita Tàpias har gjort gällande, inte av artikel 296 tredje stycket FEUF att den bestämmelsen utgör hinder för att rådet beaktar Europeiska rådets slutsatser när det utnyttjar sin möjlighet att göra avsteg från det av kommissionen framlagda lagstiftningsförslaget, vilket inte är bindande för rådet. Inom ramen för de lagstiftningsbefogenheter som rådet tillsammans med parlamentet tillerkänns genom artiklarna 14.1 FEU och 16.1 FEU samt artikel 289 FEUF – befogenheter som ska ses mot bakgrund av den i artikel 13.2 FEU stadfästa principen om befogenhetstilldelning och, mer allmänt, mot bakgrund av den princip om institutionell jämvikt som kännetecknar unionens institutionella struktur (se, analogt, dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 146) – ankommer det på rådet att fastställa politik och fungera samordnande i enlighet med de villkor som fastställs i fördragen.
- 113 Således kan Margarita Tàpias inte vinna framgång med sitt argument om åsidosättande av artikel 296 FEUF.
- 114 När det för det andra gäller Margarita Tàpias argument att Europeiska rådet skulle ha åsidosatt artikel 15.1 FEU och följaktligen skulle ha undergrävt lagenligheten hos det lagstiftningsförfarande som utmynnade i antagandet av förordning nr 1023/2013, erinrar tribunalen till att börja med om att kommissionen, rådet och parlamentet – såsom har konstaterats i punkt 111 ovan – iakttog det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket var tillämpligt i det aktuella fallet.

- 115 Därefter erinrar tribunalen om att det i artikel 15.1 FEU föreskrivs att: ”Europeiska rådet ska ge unionen de impulser som behövs för dess utveckling och bestämma dess allmänna politiska riktlinjer och prioriteringar. Det ska inte ha någon lagstiftande funktion.”
- 116 Den bestämmelsen utgör emellertid inte hinder för att Europeiska rådet intar en ståndpunkt i en fråga som är föremål för ett lagstiftningsförfarande.
- 117 Slutligen erinrar tribunalen om att den saknar möjlighet att ogiltigförklara det angripna beslutet med hänvisning till att Europeiska rådets slutsatser kan utöva en påverkan av ”politisk” art på parlamentets och rådets lagstiftningsbefogenheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 145, och dom av den 21 juni 2018, Polen/parlamentet och rådet, C-5/16, EU:C:2018:483, punkt 86).
- 118 Således finns det inget fog för Margarita Tàpias argument att Europeiska rådet genom att anta slutsatserna från sitt möte den 7 och 8 februari 2013 undergrävde lagenligheten hos det lagstiftningsförfarande som utmynnade i antagandet av förordning nr 1023/2013.
- 119 Margarita Tàpias argument om åsidosättande av artikel 15.1 FEU skulle också kunna tolkas som en invändning om rättsstridighet riktad mot slutsatserna från Europeiska rådets möte den 7 och 8 februari 2013. Såvitt avser den tolkningen erinrar tribunalen om att syftet med artikel 277 FEUF inte är att ge en part möjlighet att till stöd för vilken talan som helst ifrågasätta tillämpligheten av vilken akt med allmän giltighet som helst, utan räckvidden för en invändning om rättsstridighet ska inskränkas till vad som är oundgängligt för avgörandet av den berörda tvisten. Därför måste den akt med allmän giltighet vars lagenlighet ifrågasätts vara – direkt eller indirekt – tillämplig på föremålet för talan, och det måste också föreligga ett direkt rättsligt samband mellan det individuella beslut som angrips och den berörda akten med allmän giltighet (se dom av den 4 oktober 2018, Tataram/kommissionen, T-546/16, ej publicerad, EU:T:2018:644, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 120 Något sådant rättsligt samband mellan det individuella beslut som förevarande talan avser – det vill säga beslutet om fastställande av Margarita Tàpias lön för januari 2014, genom vilket artikel 66a i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt artikel 1.46 i förordning nr 1023/2013 för första gången tillämpades med avseende på henne – och slutsatserna från Europeiska rådets möte den 7 och 8 februari 2013 föreligger emellertid inte i det aktuella fallet, varför Margarita Tàpias argument, försåvitt detta ska tolkas som en invändning om rättsstridighet riktad mot slutsatserna från Europeiska rådets möte den 7 och 8 februari 2013, inte kan upptas till sakprövning.
- 121 Talan ska således lämnas utan bifall såvitt avser den femte grunden i dess helhet.

Den sjätte grunden: åsidosättande av motiveringsskyldigheten

- 122 Margarita Tàpias har gjort gällande att de omständigheter som i förordning nr 1023/2013 anförs för att motivera tillämpningen av den solidaritetsavgift som föreskrivs i artikel 66a i tjänsteföreskrifterna – det vill säga en särskilt svår ekonomisk situation – inte skiljer sig från de omständigheter som tidigare har anförts för att motivera införandet av liknande avgifter. Härvidlag har Margarita Tàpias hänvisat till första skälet i rådets förordning (Euratom, EKSG, EEG) nr 3821/81 av den 15 december 1981 om ändring av tjänsteföreskrifterna för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkoren för övriga anställda i dessa gemenskaper (EGT L 386, 1981, s. 1; svensk specialutgåva: område 1, volym 2, s. 19), av vilket det enligt henne framgår att införandet av en särskild avgift på nettobeloppet av löner, pensioner och avgångsvederlag som betalades av gemenskaperna hade blivit nödvändigt på grund av de särskilda svårigheterna vad gällde den ekonomiska och sociala situationen. Införandet av en solidaritetsavgift under en period då tillämpningen av metoden för uppdatering av löner tillfälligt avbryts är emellertid enligt Margarita

Tàpias att anse som en ny åtgärd vilken kräver en specifik motivering, något som saknas i det aktuella fallet. Därutöver har Margarita Tàpias gjort gällande att den omständigheten att slutsatserna från Europeiska rådets möte den 7 och 8 februari 2013 nämns i skälen 12 och 13 i förordning nr 1023/2013 innebär att motiveringen till den förordningen innehåller en hänvisning till en akt som inte anges i unionens lagstiftningsförfarande, något som enligt Margarita Tàpias strider mot artikel 296 FEUF.

- 123 Rådet och parlamentet har bestritt Margarita Tàpias argument.
- 124 Enligt rättspraxis ska den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt 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 den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida detta krav är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 15 september 2016, U4U m.fl./parlamentet och rådet, T-17/14, ej publicerad, EU:T:2016:489, punkt 181 och där angiven rättspraxis).
- 125 Vidare gäller enligt rättspraxis att motiveringen till en rättsakt med allmän räckvidd, såsom förordning nr 1023/2013, får inskränkas till en uppgift om den övergripande situation som har föranlett rättsaktens antagande och de allmänna mål som lagstiftaren eftersträvar, utan att det krävs någon specifik motivering för varje enskild aspekt av en sådan rättsakt. Således behöver lagstiftaren inte motivera varje enskild ändring som görs i tjänsteföreskrifterna, utan det är tillräckligt med en förklaring av det väsentliga i åtgärderna, och förklaringen kan till och med vara kortfattad under förutsättning att den är klar och relevant (dom av den 29 november 2006, Campoli/kommissionen, T-135/05, EU:T:2006:366, punkt 159, och dom av den 23 april 2008, Pickering/kommissionen, F-103/05, EU:F:2008:45, punkt 121).
- 126 I det aktuella fallet påpekar tribunalen för det första att både det tillfälliga avbrytandet under 2013 och 2014 av tillämpningen av metoden för uppdatering av löner och införandet av en solidaritetsavgift från och med den 1 januari 2014 är att betrakta som komponenter i den omfattande reform av tjänsteföreskrifterna som parlamentet och rådet genomförde genom att anta förordning nr 1023/2013.
- 127 För det andra noterar tribunalen att skälen 11, 12 och 13 i förordning nr 1023/2013 har följande lydelse:
- ”(11) För att uppväga eventuella fördelar för tjänstemän och andra anställda i Europeiska unionen som tillämpningen av [den fleråriga mekanismen för uppdatering av löner] kan medföra bör systemet med en ’avgift’ återinföras. Precis som i fallet med [den fleråriga mekanismen för uppdatering av löner] kan tillämpningen av en solidaritetsavgift tillfälligt förlängas. Det förefaller i nuläget lämpligt att höja solidaritetsavgiften, jämfört med den särskilda avgift som var tillämplig från 2004 till 2012, och att införa en mer progressiv avgift. Detta sker av hänsyn till den särskilt svåra ekonomiska och sociala situationen i unionen, och dess konsekvenser för de offentliga finanserna i hela unionen. Behovet av att konsolidera de offentliga finanserna i unionen, även på kort sikt, kräver snabba och extra solidariska insatser från personalen vid unionens institutioner. Solidaritetsavgiften bör därför tillämpas på alla tjänstemän och övriga anställda i unionen från och med den 1 januari 2014.

- (12) I sina slutsatser av den 8 februari 2013 om den fleråriga budgetramen framhöll Europeiska rådet att behovet av att konsolidera de offentliga finanserna på kort, medellång och lång sikt kräver att varje offentlig förvaltning och dess personal gör en särskild insats för att effektivisera verksamheten och anpassa sig till en ekonomisk verklighet stadd i förändring. Uppmaningen var en upprepning av målet i kommissionens förslag 2011 om ändring av tjänsteföreskrifterna ... och anställningsvillkoren ..., som sträva[de] efter att säkerställa kostnadseffektivitet och [bekräftade] att de utmaningar som Europeiska unionen står inför ställer krav på alla offentliga förvaltningar och var och en av deras anställda att effektivisera arbetet och anpassa sig till de förändrade ekonomiska och sociala förutsättningarna i Europa. Europeiska rådet efterlyste dessutom, som en del av reformen av tjänsteföreskrifterna, en justering av lönerna och pensionerna för alla anställda vid [u]nionens institutioner genom att inte tillämpa [den fleråriga mekanismen för uppdatering av löner] under två år och [ett] återinföra[nde av] solidaritetsavgiften som en del av reformen av lönetraden.
- (13) Mot bakgrund av dessa slutsatser, och för att bemöta kommande budgetrestriktioner och visa solidaritet från den europeiska offentliga förvaltningens sida med hänsyn till de kraftåtgärder som medlemsstaterna vidtagit på grund av den värsta finanskrisen någonsin och den särskilt svåra sociala och ekonomiska situationen i medlemsstaterna och i unionen som helhet, är det nödvändigt att inte tillämpa [den fleråriga mekanismen för uppdatering av löner] på tjänstemännens löner, pensioner och tillägg under två års tid samtidigt som solidaritetsavgiften tillämpas under denna tid.”
- 128 Av skäl 11 i förordning nr 1023/2013 framgår att parlamentet och rådet motiverade införandet av en solidaritetsavgift från och med den 1 januari 2014 med behovet av att uppväga eventuella fördelar för tjänstemän och andra anställda i unionen som tillämpningen av metoden för uppdatering av löner kunde medföra. Av samma skäl framgår också att beslutet att ta ut denna solidaritetsavgift från och med den 1 januari 2014 svarar mot målet att ”konsolidera de offentliga finanserna i unionen, även på kort sikt”, genom ”snabba och extra solidariska insatser från personalen vid unionens institutioner”. I motsats till vad Margarita Tàpias har gjort gällande, framgår det av det aktuella skälet att den särskilt svåra ekonomiska och sociala situationen i unionen inte anförs som motivering till själva införandet av solidaritetsavgiften – något som var fallet med den särskilda avgift som infördes genom förordning nr 3821/81 – utan som motivering till att lägga solidaritetsavgiften på en högre nivå än den särskilda avgift som tillämpades mellan 2004 och 2012 och till att använda en mer progressiv avgiftsskala.
- 129 Vidare ska det också påpekas att parlamentet och rådet i skälen 12 och 13 i förordning nr 1023/2013 – i motsats till vad Margarita Tàpias har hävdad – redogjorde för varför de ansåg det motiverat att tillämpa solidaritetsavgiften redan från och med den 1 januari 2014 trots att tillämpningen av metoden för uppdatering av löner skulle avbrytas under 2013 och 2014. Av dessa båda skäl framgår att syftet med detta val inte endast var att beakta slutsatserna från Europeiska rådets möte den 7 och 8 februari 2013 utan även att bemöta ”kommande budgetrestriktioner” och ”den särskilt svåra sociala och ekonomiska situationen i medlemsstaterna och i unionen som helhet” samt att visa ”solidaritet från den europeiska offentliga förvaltningens sida med hänsyn till de kraftåtgärder som medlemsstaterna vidtagit på grund av den värsta finanskrisen någonsin”.
- 130 Tribunalen finner därför att den motivering som ges i skälen 11, 12 och 13 i förordning nr 1023/2013 uppfyller de i rättspraxis uppställda krav som nämnts i punkterna 124 och 125 ovan. Av nämnda motivering framgår nämligen hur unionslagstiftaren har resonerat och vilka allmänna mål som eftersträvas. Motiveringen ger tjänstemännen tillräckliga upplysningar om varför en solidaritetsavgift införs under en period då tillämpningen av metoden för uppdatering av löner tillfälligt ska upphöra.

131 När det sedan gäller Margarita Tàpias argument att parlamentet och rådet åsidosatte sin motiveringsskyldighet genom att i skälen 12 och 13 i förordning nr 1023/2013 hänvisa till slutsatserna från Europeiska rådets möte den 7 och 8 februari 2013, påpekar tribunalen – i likhet med vad rådet har framhållit – att kravet enligt artikel 296 FEUF på att rättsakter ska motiveras inte utesluter att lagstiftaren i ett skäl hänvisar till politiska riktlinjer som har slagits fast av Europeiska rådet.

132 Talan ska således inte bifallas såvitt avser den grund som rör åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

Den första grunden: dels brytande av sambandet mellan å ena sidan tillämpningen av den metod för automatisk anpassning av löner som föreskrivs i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och å andra sidan solidaritetsavgiften, dels åsidosättande av parallellitetsprincipen

133 Margarita Tàpias har gjort gällande att det av domen av den 3 juli 1985, Abrias m.fl./kommissionen (3/83, EU:C:1985:283), och domen av den 22 juni 1994, Rijnoudt och Hocken/kommissionen (T-97/92 och T-111/92, EU:T:1994:69), framgår en ”parallellitetsprincip” som innebär att solidaritetsavgiften får tillämpas endast när metoden för anpassning av löner – vilken utgör en motvikt till nämnda avgift – också är tillämplig. Enligt Margarita Tàpias framgår det för övrigt av skäl 11 i förordning nr 1023/2013 och av artikel 66a.1 i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt den förordningen att syftet med solidaritetsavgiften är att uppväga de fördelar för tjänstemän och andra anställda i unionen som tillämpningen av anpassningsmetoden medför. Att det föreligger ett sådant samband bekräftas enligt Margarita Tàpias av artikel 15 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt förordning nr 1023/2013, där det enligt henne görs en koppling mellan ändringar i solidaritetsavgiften och ändringar i metoden för anpassning av löner. Av detta följer, som Margarita Tàpias ser saken, att lagstiftaren inte fick föreskriva att solidaritetsavgiften skulle tas ut under en period då tillämpningen av metoden för anpassning av löner tillfälligt hade avbrutits.

134 Rådet och parlamentet har bestritt Margarita Tàpias argument.

135 Tribunalen erinrar inledningsvis om att lagstiftaren enligt fast rättspraxis när som helst får göra de ändringar, utan retroaktiv verkan, i tjänsteföreskrifterna som lagstiftaren anser ligger i tjänstens intresse, även om ändringarna är mindre förmånliga (dom av den 30 september 1998, Ryan/revisionsrätten, T-121/97, EU:T:1998:232, punkt 98, och dom av den 11 juli 2007, Centeno Mediavilla m.fl./kommissionen, T-58/05, EU:T:2007:218, punkt 86).

136 Vidare gäller enligt fast rättspraxis att på områden där unionslagstiftaren förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, ska unionsdomstolen vid sin laglighetsprövning begränsa sig till att kontrollera huruvida det i samband med den aktuella åtgärden har skett en uppenbart oriktig bedömning eller förekommit maktmissbruk och huruvida den berörda myndigheten uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning (se dom av den 23 januari 2007, Chassagne/kommissionen, F-43/05, EU:F:2007:14, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

137 Det är mot bakgrund av dessa principer som tribunalen ska pröva Margarita Tàpias argument.

138 Härvidlag påpekar tribunalen inledningsvis att det inte framgår av domen av den 3 juli 1985, Abrias m.fl./kommissionen (3/83, EU:C:1985:283), och domen av den 22 juni 1994, Rijnoudt och Hocken/kommissionen (T-97/92 och T-111/92, EU:T:1994:69), vilka Margarita Tàpias har hänvisat till, att det finns en unionsrättslig princip med innebörden att solidaritetsavgiften inte skulle kunna tillämpas annat än när metoden för anpassning av löner också tillämpas.

139 I det mål som föranledde domen av den 3 juli 1985, Abrias m.fl./kommissionen (3/83, EU:C:1985:283), hade sökandena accessoriskt bestritt lagenligheten av förordning nr 3821/81, som innebar att det genom artikel 66a i tjänsteföreskrifterna infördes en krisavgift. I punkterna 15 och 21 i nämnda dom fann domstolen att de mest representativa fackföreningarna hade godtagit att genom en särskild

lönepåverkande undantagsåtgärd bära en del av konsekvenserna av den särskilt svåra ekonomiska och sociala situationen i gemenskapen och att motprestationen hade bestått i antagandet av en metod för anpassning av löner som skulle iakttä en parallellitetsprincip med innebörden att det vid beslut om huruvida det var lämpligt att anpassa gemenskapstjänstemännens löner skulle beaktas bland annat huruvida lönerna inom den offentliga förvaltningen i medlemsstaterna hade höjts.

- 140 På motsvarande sätt hade sökandena i det mål som föranledde domen av den 22 juni 1994, Rijnoudt och Hocken/kommissionen (T-97/92 och T-111/92, EU:T:1994:69), bestritt lagenligheten av rådets förordning (EKSG, EEG, Euratom) nr 3831/91 av den 19 december 1991 om ändring av tjänsteföreskrifterna för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkoren för övriga anställda i dessa gemenskaper i syfte att införa en tillfällig avgift (EGT L 361, 1991, s. 7; svensk specialutgåva: område 1, volym 2, s. 155), genom vilken det i tjänsteföreskrifterna hade införts en artikel 66a i syfte att inrätta en tillfällig avgift. Tribunalen erinrade, i samband med sin prövning av en grund som avsåg åsidosättande av motiveringsskyldigheten, om lydelsen av ingressen i förordning nr 3831/91, där det angavs att "[d]et framg[ick] av den rådgivande kommitténs slutsatser att en tillfällig åtgärd b[orde] vidtas beträffande de löner som betala[de]s av gemenskaperna, genom dels införandet av en tillfällig avgift som dr[og]s av vid källan, dels antagandet av en metod som fastställ[de] närmare regler för tillämpningen av artiklarna 64 och 65 i tjänsteföreskrifterna, så att de två komponenterna [skulle ingå] som inbördes förbundna delar i en helhetslösning".
- 141 Således framgår det av domen av den 3 juli 1985, Abrias m.fl./kommissionen (3/83, EU:C:1985:283), och domen av den 22 juni 1994, Rijnoudt och Hocken/kommissionen (T-97/92 och T-111/92, EU:T:1994:69), att lagstiftaren tidigare har använt ett allmänt tillvägagångssätt med innebörden att uttaget av en särskild avgift som har påverkat lönerna för tjänstemännen och de övriga anställda i unionen har varit knutet till en motprestation i form av tillämpningen av en metod som på vissa angivna villkor har gjort det möjligt att anpassa nämnda löner genom beaktande av eventuella löneökningar inom den offentliga förvaltningen i unionsmedlemsstaterna.
- 142 Det ska emellertid framhållas att det stod lagstiftaren fritt att – inom gränserna för det stora utrymme för skönsmässig bedömning som det har erinrats om i punkt 135 ovan – överge, behålla eller ändra detta tidigare tillvägagångssätt genom att i förordning nr 1023/2013 föreskriva att solidaritetsavgiften skulle tillämpas under en period då tillämpningen av metoden för anpassning av löner tillfälligt avbröts.
- 143 Därefter understryker tribunalen att lagstiftaren i förordning nr 1023/2013 faktiskt slog fast att det föreligger ett samband mellan solidaritetsavgiften och metoden för uppdatering av löner.
- 144 Av artikel 66a i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt artikel 1.46 i förordning nr 1023/2013 framgår nämligen att solidaritetsavgiften införs "för att ta hänsyn till tillämpningen av metoden för uppdatering av tjänstemännens löner och pensioner".
- 145 Dessutom föreskrivs det i artikel 15.2 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna (en bilaga vars rubrik lyder "Regler för genomförande av artiklarna 64 och 65 i tjänsteföreskrifterna") i dess lydelse efter ikraftträdandet av förordning nr 1023/2013 att om kommissionen lägger fram ett förslag till ändring av den bilagan före utlöpanet av dess tillämpningstid, det vill säga före den 31 december 2023, ska det förslaget åtföljas av ett förslag till ändring av artikel 66a i tjänsteföreskrifterna.
- 146 Det framgår också av artikel 15.3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna – en bestämmelse som infördes genom förordning nr 1023/2013 – att så länge parlamentet och rådet inte har antagit någon förordning på grundval av ett förslag från kommissionen, ska den bilagan och artikel 66a i tjänsteföreskrifterna fortsätta att tillämpas provisoriskt efter den 31 december 2023.

- 147 Vidare erinrar tribunalen om att det, såsom har påpekats i punkt 128 ovan, framgår av skäl 11 i förordning nr 1023/2013 att parlamentet och rådet motiverade införandet av en solidaritetsavgift från och med den 1 januari 2014 med behovet av att uppväga eventuella fördelar för tjänstemän och andra anställda i unionen som tillämpningen av metoden för uppdatering av löner kunde medföra.
- 148 Det torde emellertid inte vara möjligt att anse att det vare sig av skäl 11 i förordning nr 1023/2013 eller av det samband mellan de berörda åtgärderna som har redovisats i punkterna 144–146 ovan framgår någon princip med innebörden att solidaritetsavgiften uteslutande får tillämpas när även metoden för anpassning av löner tillämpas och att nämnda avgift då ska ha en dämpande funktion i fall där nämnda metod ger unionstjänstemännen en fördel.
- 149 Härvidlag är det tillräckligt att påpeka att lagstiftaren – inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning – uttryckligen föreskrev att solidaritetsavgiften skulle tillämpas under en period då tillämpningen av metoden för anpassning av löner tillfälligt avbröts. Av skälen 12 och 13 i förordning nr 1023/2013 framgår att lagstiftaren motiverade detta val genom att hänvisa till strävan att uppnå de mål som det har erinrats om i punkt 129 ovan. Margarita Tàpias har inte visat att det valet innebar en uppenbart oriktig bedömning eller utgjorde maktmissbruk i den mening som avses i den rättspraxis som har nämnts i punkt 136 ovan.
- 150 Slutligen framhåller tribunalen att i den mån som Margarita Tàpias argument ska tolkas så, att de innebär ett bestridande av lagenligheten av artikel 66a i tjänsteföreskrifterna till den del som det i den artikeln föreskrevs att solidaritetsavgiften skulle tillämpas från och med den 1 januari 2014, med motiveringen att en sådan tillämpning stred mot artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna, enligt vilken tillämpningen av metoden för uppdatering av löner tillfälligt skulle avbrytas, är det tillräckligt att erinra om att lagenligheten av en ändring i tjänsteföreskrifterna som har gjorts genom införande av en ny bestämmelse inte kan ifrågasättas med stöd av en hänvisning till en annan bestämmelse i tjänsteföreskrifterna, något som domstolen respektive tribunalen har slagit fast såvitt avser införandet av en särskild avgift genom förordning nr 3821/81 respektive införandet av en tillfällig avgift genom förordning nr 3831/91 (dom av den 3 juli 1985, Abrias m.fl./kommissionen, 3/83, EU:C:1985:283, punkt 20, och dom av den 22 juni 1994, Rijnoudt och Hocken/kommissionen, T-97/92 och T-111/92, EU:T:1994:69, punkt 65).
- 151 Margarita Tàpias saknar således fog för sitt argument att artikel 66a i tjänsteföreskrifterna var rättsstridig till den del som det där föreskrevs att solidaritetsavgiften skulle tillämpas från och med den 1 januari 2014 samtidigt som tillämpningen av metoden för uppdatering av löner tillfälligt hade avbrutits.
- 152 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan inte bifallas såvitt avser den första grunden.

Den tredje grunden: åsidosättande av förvärvade rättigheter

- 153 Margarita Tàpias har gjort gällande att principen med årlig justering av löner ständigt har tillämpats på henne. Metoden har visserligen alltid fastställts för begränsade tidsperioder, men den har systematiskt förlängts med vissa anpassningar. Unionstjänstemännens rätt att tack vare metoden för uppdatering av löner komma i åtnjutande av en utveckling av köpkraften som håller jämna steg med den för nationella tjänstemän är enligt Margarita Tàpias en förvärvad rättighet som utgör både en väsentlig del av hennes lön och en väsentlig förutsättning för hennes förhållande till sin arbetsgivare. När parlamentet och rådet under två på varandra följande år avbröt tillämpningen av metoden för uppdatering av löner utan att föreskriva några övergångsåtgärder, kränkte de enligt Margarita Tàpias dessa förvärvade rättigheter.
- 154 Rådet och parlamentet har bestritt Margarita Tàpias argument.

- 155 Tribunalen noterar att Margarita Tàpias genom den aktuella grunden har bestritt lagenligheten av den genom artikel 1.44 i förordning nr 1023/2013 införda artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna, där det föreskrevs att tillämpningen av metoden för uppdatering av löner tillfälligt skulle upphöra under 2013 och 2014.
- 156 Som har konstaterats i punkterna 52 och 53 ovan, kan Margarita Tàpias till stöd för talan mot beslutet om fastställande av hennes lön för januari 2014 uteslutande anföra att artikel 66a i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt artikel 1.46 i förordning nr 1023/2013 var rättsstridig; således kan hon inte för det ändamålet med framgång göra gällande att den genom artikel 1.44 i förordning nr 1023/2013 införda artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna var rättsstridig.
- 157 Den andra grunden, som avser åsidosättande av förvärvade rättigheter, är följaktligen verkningslös, varför talan inte kan bifallas såvitt avser den grunden.

Den fjärde grunden: åsidosättande av proportionalitetsprincipen

- 158 Margarita Tàpias har i allt väsentligt gjort gällande att det strider mot proportionalitetsprincipen att tillämpningen av metoden för uppdatering av löner avbröts under två års tid samtidigt som solidaritetsavgiften tillämpades under samma tid. Enligt Margarita Tàpias är de mål som eftersträvas genom dessa åtgärder visserligen legitima, men åtgärderna är däremot inte ändamålsenliga för uppnåendet av dessa mål. Härvidlag har Margarita Tàpias påpekat att en samtidig tillämpning av metoden för uppdatering av löner och av en särskild avgift tidigare har befunnits vara ett lämpligt sätt att uppnå samma mål som anges i förordning nr 1023/2013. Dessutom har Margarita Tàpias gjort gällande dels att den ekonomiska kris som medlemsstaterna genomgår inte är ny och inte är värre än den kris som rådde under den förra fleråriga budgetramen, dels att lagstiftaren underlät att beakta att bilaga XI till tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt förordning nr 1023/2013 redan innehåller de mekanismer som behövs för att en ogynnsam ekonomisk utveckling ska kunna beaktas, med tanke på att uppdateringsmetoden tar hänsyn till en negativ löneutveckling inom den offentliga förvaltningen i medlemsstaterna och med tanke på att tillämpningen av nämnda metod omfattas både av en dämpningsklausul och av en undantagsklausul. Enligt Margarita Tàpias skulle lagstiftaren ha kunnat vidta mindre ingripande åtgärder som hade varit ändamålsenliga för uppnåendet av de mål som anges i förordning nr 1023/2013, nämligen att föreskriva att metoden för uppdatering av löner skulle tillämpas under 2013 och 2014 samt knyta tillämpningen av solidaritetsavgiften till tillämpningen av nämnda metod. Margarita Tàpias har tillagt att den oproportionerliga karaktären hos de omtvistade åtgärderna i hennes fall förstärks av de övriga åtgärder som infördes genom förordning nr 1023/2013 i syfte att minska unionsinstitutionernas personalkostnader, närmare bestämt blockeringen av karriärmöjligheterna för handläggare i lönegrad AD 13, minskningen av antalet resdagar och den minskade ersättningen för resekostnader.
- 159 Rådet och parlamentet har bestritt Margarita Tàpias argument.
- 160 Tribunalen påpekar inledningsvis att den aktuella grunden ska anses verkningslös – och således lämnas utan avseende – av samma skäl som redan har redovisats i punkterna 52 och 53 ovan till den del som nämnda grund är avsedd att styrka det oproportionerliga i det tillfälliga avbrytande av tillämpningen av metoden för uppdatering av löner som föreskrevs i den genom artikel 1.44 i förordning nr 1023/2013 införda artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna.
- 161 Vad som ska prövas är därför enbart huruvida parlamentet och rådet åsidosatte proportionalitetsprincipen genom att föreskriva att den solidaritetsavgift som infördes genom artikel 66a i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt artikel 1.46 i förordning nr 1023/2013 skulle tillämpas från och med den 1 januari 2014 trots att tillämpningen av metoden för uppdatering av löner i enlighet med den genom artikel 1.44 i förordning nr 1023/2013 införda artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna tillfälligt skulle avbrytas under 2013 och 2014.

- 162 Enligt proportionalitetsprincipen är unionsbestämmelser lagenliga endast om de medel som används är ägnade att uppnå de legitima mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan, ska i princip den åtgärd väljas som är minst ingripande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Teglgaard och Fløjstrupgård, C-239/17, EU:C:2018:597, punkt 49 och där angiven rättspraxis, och dom av den 11 december 2013, Andres m.fl./ECB, F-15/10, EU:F:2013:194, punkt 317).
- 163 Av fast rättspraxis följer emellertid att på områden där unionslagstiftaren – som i det aktuella fallet – förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vilket motsvarar det politiska ansvar som denne har tilldelats genom fördraget, ska proportionalitetsprövningen inskränkas till en kontroll av huruvida den berörda åtgärden är uppenbart oändamålsenlig i förhållande till det mål som den berörda institutionen har ålagts att eftersträva (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juni 2017, TofuTown.com, C-422/16, EU:C:2017:458, punkt 46 och där angiven rättspraxis, och dom av den 11 december 2013, Andres m.fl./ECB, F-15/10, EU:F:2013:194, punkt 318).
- 164 I det aktuella fallet framgår det – som har påpekats i punkt 129 ovan – av skälen 12 och 13 i förordning nr 1023/2013 att syftet med lagstiftarens val att tillämpa solidaritetsavgiften från och med den 1 januari 2014 trots att tillämpningen av uppdateringsmetoden tillfälligt avbröts under 2013 och 2014 inte endast var att beakta slutsatserna från Europeiska rådets möte den 7 och 8 februari 2013 utan även att bemöta ”kommande budgetrestriktioner” och ”den särskilt svåra sociala och ekonomiska situationen i medlemsstaterna och i unionen som helhet” samt att visa ”solidaritet från den europeiska offentliga förvaltningens sida med hänsyn till de kraftåtgärder som medlemsstaterna vidtagit på grund av den värsta finanskrisen någonsin”.
- 165 Mot bakgrund av dessa mål torde det inte kunna ses som ett uppenbart oproportionerligt val att under ett års tid, i syfte att eftersträva nämnda mål, tillämpa solidaritetsavgiften samtidigt som tillämpningen av metoden för uppdatering av löner tillfälligt hade upphört.
- 166 De argument som Margarita Tàpias har anfört föranleder inte någon annan bedömning.
- 167 När det för det första gäller Margarita Tàpias argument att bilaga XI till tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt förordning nr 1023/2013 innehåller mekanismer som är tillräckliga för att en ogynnsam utveckling av den ekonomiska situationen i unionen ska kunna beaktas, noterar tribunalen att detta argument avser de mekanismer som ska användas för att justera metoden för uppdatering av löner mot bakgrund av lönenivåutvecklingen inom den offentliga förvaltningen i medlemsstaterna.
- 168 Som har påpekats i punkt 160 ovan, ska argument som innebär ett bestridande av det proportionerliga i det tillfälliga avbrytandet av uppdateringen av lönerna emellertid anses verkningslösa.
- 169 När det för det andra gäller Margarita Tàpias argument att tillämpningen av solidaritetsavgiften medan tillämpningen av metoden för uppdatering av löner tillfälligt hade avbrutits skulle vara än mer oproportionerlig med tanke på andra åtgärder som infördes genom förordning nr 1023/2013, påpekar tribunalen att Margarita Tàpias inte kan bestrida dessa övriga åtgärders lagenlighet inom ramen för den invändning om rättsstridighet som hon har framställt till stöd för förevarande talan och därvid bland annat göra gällande att dessa åtgärder skulle vara oproportionerliga, eftersom nämnda åtgärder inte har något samband med beslutet om fastställande av Margarita Tàpias lön för januari 2014 till den del som artikel 66a i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt artikel 1.46 i förordning nr 1023/2013 genom det beslutet för första gången tillämpades med avseende på henne, vilket är föremålet för förevarande talan.
- 170 Tribunalen finner därför att Margarita Tàpias inte har visat att lagstiftaren överskred gränserna för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning genom att välja att tillämpa solidaritetsavgiften medan tillämpningen av metoden för uppdatering av löner tillfälligt hade upphört.

- 171 Den tredje grunden, som avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen, är således delvis verkningslös och saknar i övrigt fog, varför talan inte ska bifallas såvitt avser den grunden.

Den sjunde grunden: åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar genom lagstiftarens underlåtenhet att föreskriva övergångsåtgärder

- 172 Margarita Tàpias har gjort gällande att syftet med principen om skydd för berättigade förväntningar är att skydda tjänstemän i aktiv tjänst mot ändringar i sådana bestämmelser i tjänsteföreskrifterna som hade grundläggande betydelse för deras beslut att bli unionstjänstemän – ett beslut som i de flesta fall innebar bland annat att de lämnade sitt ursprungsland och sitt system för social trygghet. Därför innebär principen om skydd för berättigade förväntningar enligt Margarita Tàpias att lagstiftaren inte ska göra plötsliga ändringar i den rättsliga och ekonomiska situationen för tjänstemän i aktiv tjänst utan föreskriva tillräckliga övergångsåtgärder som ger tjänstemännen möjlighet att anpassa sig till den nya situationen. Övergångsåtgärder ska enligt Margarita Tàpias tillämpas under tillräckligt lång tid och uppvisa successiv och ändamålsenlig karaktär, varvid hänsyn ska tas till gällande regelverk och till tjänstemännens berättigade oro. Margarita Tàpias anser att lagstiftaren i det aktuella fallet åsidosatte denna princip genom sin underlåtenhet att föreskriva övergångsåtgärder i fråga om avbrytandet av tillämpningen av metoden för uppdatering av löner och i fråga om tillämpningen av solidaritetsavgiften under den tid då uppdateringsmetoden inte tillämpades. Enligt Margarita Tàpias åsidosatte lagstiftaren därutöver principen om skydd för berättigade förväntningar även genom sin underlåtenhet att föreskriva övergångsåtgärder i fråga om justeringen av procentsatsen för solidaritetsavgiften från 6 till 7 procent från och med lönegrad AD 15, löneklass 2.
- 173 Tribunalen erinrar om att lagstiftaren – vilket redan har påtalats i punkt 135 ovan – när som helst får göra de ändringar, utan retroaktiv verkan, i tjänsteföreskrifternas bestämmelser som lagstiftaren anser vara förenliga med allmänintresset och därvid anta bestämmelser som är mindre förmånliga för de berörda tjänstemännen. I rättspraxis har det slagits fast att lagstiftaren får göra detta endast om denne, där så är påkallat, föreskriver en tillräckligt lång övergångsperiod men att de berörda tjänstemännen inte mot tillämpningen av en sådan ändring med framgång kan göra gällande en berättigad förväntan om att de tidigare bestämmelserna skulle komma att kvarstå oförändrade (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2007, Wils/parlamentet, F-105/05, EU:F:2007:128, punkt 150 och där angiven rättspraxis).
- 174 Det ska också erinras om att ett krav på en övergångsperiod är tänkbart endast om det faktiskt föreligger förvärvade rättigheter som tjänstemännen och de övriga anställda i unionen kan åberopa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2006, Belgien och Forum 187/kommissionen, C-182/03 och C-217/03, EU:C:2006:416, punkterna 147–149, och dom av den 19 juni 2007, Davis m.fl./rådet, F-54/06, EU:F:2007:103, punkt 82).
- 175 Härvidlag måste det konstateras att Margarita Tàpias inte torde kunna göra gällande att artikel 66a i tjänsteföreskrifterna i dess lydelse enligt artikel 1.46 i förordning nr 1023/2013 kränkte hennes förvärvade rättigheter genom att det i nämnda bestämmelse föreskrevs en högre avgiftssats på 7 procent för tjänstemän från och med lönegrad AD 15, löneklass 2, och uppåt.
- 176 I själva verket kunde Margarita Tàpias situation inte påverkas av den bestämmelsen, av två skäl. För det första skulle – som framgår av artikel 66a i tjänsteföreskrifterna och artikel 15 i bilaga XI till dessa i deras lydelse före ikraftträdandet av förordning nr 1023/2013 – tillämpningen av ”metoden för anpassning av löner” och av den ”särskilda avgiften” upphöra den 31 december 2012, vilket betydde att den ”särskilda avgiften” redan hade upphört att vara tillämplig när solidaritetsavgiften blev tillämplig, alltså den 1 januari 2014. För det andra framgår det av handlingarna i målet att Margarita Tàpias vid den tidpunkten inte hade uppnått lönegrad AD 15, löneklass 2.

- 177 Således saknar Margarita Tàpias fog för att klandra lagstiftaren för dennes underlåtenhet att föreskriva en övergångsperiod för tillämpningen av en högre avgiftssats på 7 procent för tjänstemän från och med lönegrad AD 15, löneklass 2, och uppåt.
- 178 På motsvarande sätt kunde Margarita Tàpias inte heller göra gällande någon förvärvad rättighet med innebörden att solidaritetsavgiften skulle få tillämpas endast när också metoden för uppdatering av löner tillämpades. Även om man antar att det tidigare förelåg ett sådant samband mellan ”metoden för anpassning av löner” och den ”särskilda avgiften” i den mening som åsyftades i artikel 66a i tjänsteföreskrifterna och artikel 15 i bilaga XI till dessa i deras lydelse före ikraftträdandet av förordning nr 1023/2013, måste det framhållas att tillämpningen av dessa båda bestämmelser upphörde den 31 december 2012, varför den mekanism som Margarita Tàpias har åberopat hade upphört att existera när förordning nr 1023/2013 trädde i kraft. Följaktligen torde Margarita Tàpias inte kunna göra gällande några förvärvade rättigheter i det aktuella hänseendet.
- 179 Således saknar Margarita Tàpias fog för att klandra lagstiftaren för dennes underlåtenhet att föreskriva en övergångsperiod för tillämpningen av solidaritetsavgiften under en period då tillämpningen av metoden för uppdatering av löner tillfälligt hade avbrutits.
- 180 När det gäller Margarita Tàpias argument att lagstiftaren borde ha föreskrivit en övergångsperiod för tillämpningen av artikel 65.4 i tjänsteföreskrifterna, enligt vilken tillämpningen av metoden för uppdatering av löner skulle upphöra under 2013 och 2014, konstaterar tribunalen att detta argument i själva verket innebär ett bestridande av nämnda bestämmelses lagenlighet och därför är verkningslöst av de skäl som redan har redovisats i punkterna 52 och 53 ovan.
- 181 Den sjätte grunden, som avser åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, är således delvis verkningslös och saknar i övrigt fog, varför talan inte ska bifallas såvitt avser den grunden.
- 182 Av det ovan anförda sammantaget följer att talan ska ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 183 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 184 Kommissionen har yrkat att Margarita Tàpias ska ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Margarita Tàpias har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.
- 185 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Parlamentet ska följaktligen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Margarita Tàpias ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) Europaparlamentet ska bära sina rättegångskostnader.**

Collins

Kancheva

De Baere

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 december 2019.

Underskrifter