Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. november 2013 *

»Årlig tilpasning af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union — tjenestemandsvedtægten — annullationssøgsmål — meddelelse KOM(2011) 829 endelig — forslag KOM(2011) 820 endelig — passivitetssøgsmål — forelæggelse af forslag på grundlag af artikel 10 i bilag XI til tjenestemandsvedtægten — Kommissionens undladelse — sagsgenstanden bortfaldet — ufornødent at træffe afgørelse«

I sag C-66/12,

angående, principalt, et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, og, subsidiært, et passivitetssøgsmål i henhold til artikel 265 TEUF, anlagt den 9. februar 2012,

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bauer og J. Herrmann, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, D. Hadroušek og J. Vláčil, som befuldmægtigede

Kongeriget Danmark ved V. Pasternak Jørgensen og C. Thorning, som befuldmægtigede

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede

Irland ved E. Creedon, som befuldmægtiget, bistået af C. Toland, BL, og solicitor A. Joyce

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad og S. Centeno Huerta, som befuldmægtigede

Den Franske Republik ved G. de Bergues, D. Colas og J.-S. Pilczer, som befuldmægtigede

Republikken Letland ved I. Kalniņš og A. Nikolajeva, som befuldmægtigede

Kongeriget Nederlandene ved C. Wissels og M. Bulterman, som befuldmægtigede

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved E. Jenkinson og J. Beeko, som befuldmægtigede, bistået af barrister R. Palmer,

intervenienter,

mod

* Processprog: fransk.

Europa-Kommissionen ved J. Currall, D. Martin og J.-P. Keppenne, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Parlamentet ved A. Neergaard og S. Seyr, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (refererende dommer), E. Juhász, M. Safjan, C.G. Fernlund og J.L. da Cruz Vilaça samt dommerne A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader og C. Vajda,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. juli 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. september 2013,

afsagt følgende

Dom

1 Rådet for Den Europæiske Union har med sin stævning nedlagt påstand om:

— principalt, annullation i medfør af artikel 263 TEUF,

— af Kommissionen meddelelse af 24. november 2011 med supplerende oplysninger vedrørende Kommissionens beretning om undtagelsesklausulen af 13. juli 2011 (KOM(2011) 829 endelig, herefter »den anfægtede meddelelse«), for så vidt som Europa-Kommissionen derved endeligt afviser at forelægge passende forslag for Europa-Parlamentet og Rådet på grundlag af artikel 10 i bilag XI til vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union, indført ved Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 259/68 af 29. februar 1968 om vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber samt om særlige midlertidige foranstaltninger for tjenestemænd i Kommissionen (EFT 1968 I, s. 30), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1080/2010 af 24. november 2010 (EUT L 311, s. 1, herefter »vedtægten«), og

— af Kommissionens forslag til Rådets forordning om tilpasning med virkning fra den 1. juli 2011 af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union samt af justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner, fremlagt den 24. november 2011 (KOM(2011) 820 endelig, herefter »det anfægtede forslag«)

— subsidiært, at det i medfør af artikel 265 TEUF fastslås, at der foreligger tilsidesættelse af traktaterne som følge af, at Kommissionen har undladt at forelægge passende forslag for Parlamentet og Rådet på grundlag af artikel 10 i bilag XI til vedtægten.

Retsforskrifter

2 Vedtægtens artikel 65 lyder således:

»1. Rådet undersøger hvert år lønningsniveauet for tjenestemændene og de øvrige ansatte i Unionen. Denne undersøgelse sker i september på grundlag af en fælles rapport fra Kommissionen, baseret på et fælles indeks, der skal gengive situationen i hvert af Unionens lande pr. 1. juli, udarbejdet af Den Europæiske Unions Statistiske Kontor i overensstemmelse med de enkelte medlemsstaters statistiske kontorer.

Rådet undersøger samtidig, om en tilpasning af vederlagene er rimelig inden for rammerne af Unionens økonomiske og sociale politik. Der skal særligt tages hensyn til eventuelle forhøjelser af det offentliges lønninger samt nødvendigheden af nyansættelse.

2. I tilfælde af en væsentlig ændring i leveomkostningerne træffer Rådet inden for en frist på højst to måneder afgørelse om tilpasning af justeringskoefficienten, og eventuelt om dette skal ske med tilbagevirkende kraft.

3. Til gennemførelse af denne artikel skal Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen træffe sin afgørelse i henhold til artikel 16, stk. 4 og 5, i [TEU].«

3 Det fremgår af vedtægtens artikel 82, stk. 2, at når Rådet i medfør af vedtægtens artikel 65, stk. 1, beslutter at tilpasse vederlagene, tilpasses pensionerne tilsvarende.

4 I henhold til vedtægtens artikel 65a er gennemførelsesbestemmelser til artikel 64 og 65 anført i bilag XI til vedtægten.

5 Artikel 1 i dette bilag, som indgår i afdeling 1 i dette bilags kapitel 1, bestemmer, at Eurostat med henblik på den i vedtægtens artikel 65, stk. 1, foreskrevne årlige undersøgelse hvert år inden udgangen af oktober udarbejder en rapport om udviklingen i leveomkostningerne i Bruxelles (Belgien) (internationalt indeks for Bruxelles), om udviklingen i leveomkostningerne uden for Bruxelles (købekraftspariteter og implicitte indeks) og om købekraftsudviklingen for vederlagene til tjenestemænd i centraladministrationerne i otte medlemsstater (specifikke indikatorer).

6 Artikel 3 i bilag XI til vedtægten, som udgør afdeling 2 i dette bilags kapitel 1, med overskriften »Bestemmelser for den årlige tilpasning af vederlag og pensioner«, har følgende ordlyd:

»1. Med virkning fra den 1. juli og i overensstemmelse med vedtægtens artikel 65, stk. 3, træffer Rådet efter forslag fra Kommissionen inden hvert års udgang afgørelse om tilpasning af vederlag og pensioner på grundlag af de i afdeling 1 i dette bilag omhandlede elementer.

2. Tilpasningens størrelse er lig med produktet af den specifikke indikator og det internationale indeks for Bruxelles. Tilpasningen fastsættes i nettotal og udtrykkes ved samme procentsats for alle.

[...]

5. Der anvendes ingen justeringskoefficient for Belgien og Luxembourg. Justeringskoefficienterne for:

a) vederlagene til EU-tjenestemænd med tjenestested i de øvrige medlemsstater og visse andre tjenestesteder

b) [...] EU-pensioner, der udbetales i de øvrige medlemsstater for den del, der svarer til rettigheder erhvervet før den 1. maj 2004,

fastsættes på grundlag af forholdet mellem de i artikel 1 i nærværende bilag omhandlede købekraftspariteter og de i vedtægtens artikel 63 omhandlede vekselkurser for de pågældende lande.

[...]«

7 Kapitel 5 i bilag XI til vedtægten har overskriften »Undtagelsesklausul«. Det består af artikel 10, der bestemmer:

»Såfremt der på grundlag af objektive oplysninger, der forelægges af Kommissionen, konstateres en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Unionen, forelægger Kommissionen […] passende forslag for Europa-Parlamentet og Rådet, der træffer afgørelse i overensstemmelse med artikel 336 [TEUF].«

8 Ifølge artikel 15, stk. 1, i dette bilag finder bestemmelserne heri anvendelse fra den 1. juli 2004 til den 31. december 2012.

Baggrunden for tvisten

9 I december 2010 anmodede Rådet, som er af den opfattelse, at de seneste økonomiske og finansielle kriser i Unionen har medført en »kraftig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i [Unionen]« som omhandlet i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, Kommissionen om, på grundlag af denne artikel 10, at forelægge passende forslag i så god tid, at Parlamentet og Rådet kunne behandle og vedtage dem inden udgangen af 2011.

10 Som svar på denne anmodning fremlagde Kommissionen den 13. juli 2011 for Rådet beretningen om undtagelsesklausulen (artikel 10 i bilag XI til vedtægten) (KOM(2011) 440 endelig), hvori den, idet den henholdt sig til 15 indikatorer og til den europæiske økonomiske prognose offentliggjort af dens Generaldirektorat for Økonomi og Finansielle Anliggender den 13. maj 2011, konkluderede, at det ikke var nødvendigt at forelægge et forslag i henhold til artikel 10 i bilag XI til vedtægten.

11 Undersøgelsen af denne beretning gav anledning til drøftelser i Rådet, som førte til en ny anmodning fra Rådet til Kommissionen om at gennemføre nævnte artikel 10 og forelægge et passende forslag til tilpasning af vederlagene.

12 Som svar på denne anmodning fremlagde Kommissionen den anfægtede meddelelse, som bl.a. var baseret på de økonomiske prognoser udsendt af dens Generaldirektorat for Økonomi og Finansielle Anliggender den 10. november 2011. Kommissionen konkluderede på ny, at Unionen ikke stod over for en ekstraordinær situation som omhandlet i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, og at den derfor ikke var i stand til at udløse undtagelsesklausulen.

13 Samme dag fremlagde Kommissionen det anfægtede forslag, som var baseret på den »normale« metode for tilpasning af vederlagene, der er fastsat i artikel 3 i bilag XI til vedtægten, og foreslog en tilpasning på 1,7%.

14 Ved Rådets afgørelse 2011/866/EU af 19. december 2011 om Kommissionens forslag til Rådets forordning om tilpasning med virkning fra den 1. juli 2011 af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union samt af justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner (EUT L 341, s. 54) besluttede Rådet »ikke at vedtage [det anfægtede] forslag«, bl.a. af følgende grunde:

»(8) […] Rådet er overbevist om, at den nuværende finansielle og økonomiske krise i Unionen, som har resulteret i betydelige finanspolitiske tilpasninger, bl.a. tilpasninger af nationale tjenestemænds lønninger, i et stort antal medlemsstater, er ensbetydende med en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Unionen.

[...]

(13) I lyset af ovenstående mener Rådet, at Kommissionens opfattelse af, om der er tale om en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation, og dens afvisning af at forelægge et forslag i henhold til artikel 10 i bilag XI til vedtægten er baseret på et åbenbart utilstrækkeligt og fejlagtigt grundlag.

(14) Eftersom [Domstolen] i [den sag, der gav anledning til dom af 24. november 2010 i sagen Kommissionen mod Rådet (sag C-40/10, Sml. I, s. 12043)] konkluderede, at så længe bilag XI til vedtægten finder anvendelse, udgør proceduren fastlagt i nævnte bilags artikel 10 den eneste mulighed for at tage hensyn til en økonomisk krise inden for rammerne af tilpasningen af vederlag, var Rådet afhængigt af et forslag fra Kommissionen for at kunne anvende artiklen i en krisesituation.

(15) Rådet er overbevist om, at Kommissionen i lyset af ordlyden af artikel 10 i bilag XI til vedtægten og i henhold til forpligtelsen til loyalt samarbejde mellem institutionerne som fastsat i artikel 13, stk. 2, andet punktum, [TEU] var forpligtet til at forelægge Rådet et passende forslag. Kommissionens konklusioner og dens manglende forelæggelse af et sådant forslag udgør derfor en tilsidesættelse af den nævnte forpligtelse.

(16) Eftersom Rådet alene kan handle på grundlag af et forslag fra Kommissionen, har Kommissionens undladelse af at drage de korrekte konklusioner på grundlag af dokumentationen og at fremlægge et forslag i henhold til artikel 10 i bilag XI til vedtægten forhindret Rådet i at reagere korrekt på den alvorlige og pludselige forringelse af den økonomiske og sociale situation gennem vedtagelse af en retsakt i henhold til artikel 10 i bilag XI til vedtægten.«

Parternes påstande og sagen for Domstolen

15 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— principalt, annullation i medfør af artikel 263 TEUF af den anfægtede meddelelse, for så vidt som Kommissionen derved endeligt afviser at forelægge passende forslag for Parlamentet og Rådet på grundlag af artikel 10 i bilag XI til vedtægten, og af det anfægtede forslag

— subsidiært, at det i medfør af artikel 265 TEUF fastslås, at der foreligger tilsidesættelse af traktaterne som følge af, at Kommissionen har undladt at forelægge passende forslag for Parlamentet og Rådet på grundlag af artikel 10 i bilag XI til vedtægten, og

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16 Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17 Domstolens præsident har ved kendelse af 20. april 2012 tilladt Parlamentet at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 6. juli 2012 har Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Letland, Kongeriget Nederlandene og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

Om søgsmålet

18 Rådet har med sit søgsmål gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 10 i bilag XI til vedtægten, sammenholdt med artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU og artikel 241 TEUF, ved at forelægge det anfægtede forslag på grundlag af den »normale« metode for tilpasning, der er fastsat i dette bilags artikel 3, og ved således at afvise at forelægge passende forslag på grundlag af nævnte artikel 10.

19 Kommissionen har gjort gældende, at søgsmålet skal afvises, for så vidt som Rådet ikke har truffet beslutning om at anlægge denne sag med kvalificeret flertal blandt dets medlemmer. Desuden er hverken den anfægtede meddelelse eller det anfægtede forslag anfægtelige retsakter som omhandlet i artikel 263 TEUF. Endelig er de i artikel 265 TEUF fastsatte betingelser ikke opfyldt, bl.a. som følge af, at Kommissionen efter anmodning fra Rådet har taget stilling ved at gøre gældende, at de betingelser, som gør det muligt at udløse proceduren i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, ikke var opfyldt. Imidlertid er Rådet ikke frataget domstolsbeskyttelse, eftersom det kunne gøre sit synspunkt gældende i forbindelse med et søgsmål anlagt af Kommissionen til prøvelse af Rådets afvisning af at vedtage det anfægtede forslag, som blev forelagt på grundlag af artikel 3 i bilag XI til vedtægten. Subsidiært har Kommissionen bestridt velbegrundetheden af annullationssøgsmålet og af passivitetssøgsmålet, idet den har anført, at Rådet ikke havde godtgjort, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med vurderingen af den økonomiske og sociale situation i Unionen.

20 Det bemærkes, at dette søgsmål, i lighed med den sag, der gav anledning til dommen af 19. november 2013 i sagen Kommissionen mod Rådet (sag C-63/12, Sml., EU:C:2013:752), vedrører tilpasningen af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte ved Unionen for 2011 og følger af den uoverensstemmelse, der er opstået mellem Kommissionen og Rådet vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der det pågældende år skulle ske anvendelse af den »normale« og automatiske metode, som er fastsat i artikel 3 i bilag XI til vedtægten, eller af undtagelsesklausulen, som er fastsat i dette bilags artikel 10, og som finder anvendelse »[s]åfremt der […] konstateres en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Unionen«. Den tætte sammenhæng mellem disse to sager fremgår ligeledes af den omstændighed, at parterne i hver af disse sager henviser til indholdet af de skriftlige indlæg, som de har indgivet i den anden sag, som de vedlægger som bilag.

21 I præmis 57-77 i dommen af 19. november 2013 i sagen Kommissionen mod Rådet har Domstolen imidlertid truffet afgørelse vedrørende fordelingen af rollerne mellem institutionerne i forbindelse med den årlige tilpasning af vederlag og pensioner, særligt for så vidt angår fastlæggelsen af retsgrundlaget for denne tilpasning og udløsningen af undtagelsesklausulen.

22 Under disse omstændigheder må det konstateres, at det foreliggende søgsmål er blevet uden genstand, og at det følgelig er ufornødent at træffe afgørelse herom.

Sagens omkostninger

23 I henhold til artikel 142 i Domstolens procesreglement er Domstolen frit stillet i sin afgørelse om sagsomkostninger, såfremt den finder, at der ikke er anledning til at træffe afgørelse i sagen.

24 I det foreliggende tilfælde er søgsmålets genstand ikke bortfaldet som følge af en af parternes adfærd, men som følge af, at Domstolen traf afgørelse vedrørende det annullationssøgsmål, som blev anlagt i forbindelse med den sag, der gav anledning til dommen af 19. november 2013 i sagen Kommissionen mod Rådet.

25 Under disse omstændigheder finder Domstolen, at Rådet og Kommissionen samt intervenienterne bør bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Det er ufornødent at træffe afgørelse i sagen.

2) Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Letland, Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter