Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

19 päivänä marraskuuta 2013 *

Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden vuosittainen mukauttaminen — Virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt — Kumoamiskanne — Tiedonanto KOM(2011) 829 lopullinen — Ehdotus KOM(2011) 820 lopullinen — Laiminlyöntikanne — Ehdotusten esittäminen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan perusteella — Komission pidättyminen — Tarkoitusta vaille jäänyt kanne — Lausunnon antamisen raukeaminen

Asiassa C-66/12,

jossa on ensisijaisesti kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta ja toissijaisesti SEUT 265 artiklaan perustuvasta laiminlyöntikanteesta, jotka on pantu vireille 9.2.2012,

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Bauer ja J. Herrmann,

kantajana,

jota tukevat

Tšekin tasavalta, asiamiehinään M. Smolek, D. Hadroušek ja J. Vláčil,

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinään V. Pasternak Jørgensen ja C. Thorning,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään T. Henze ja N. Graf Vitzthum,

Irlanti, asiamiehenään E. Creedon, avustajinaan C. Toland, BL, ja solicitor A. Joyce,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään N. Díaz Abad ja S. Centeno Huerta,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues, D. Colas ja J.-S. Pilczer,

Latvian tasavalta, asiamiehinään I. Kalniņš ja A. Nikolajeva,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään C. Wissels ja M. Bulterman, ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään E. Jenkinson ja J. Beeko, avustajanaan barrister R. Palmer,

väliintulijoina,

vastaan

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Currall, D. Martin ja J.-P. Keppenne, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jota tukee

Euroopan parlamentti, asiamiehinään A. Neergaard ja S. Seyr,

väliintulijana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (esittelevä tuomari), E. Juhász, M. Safjan, C. G. Fernlund ja J. L. da Cruz Vilaça sekä tuomarit A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader ja C. Vajda,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Tourrès,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.7.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.9.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan unionin neuvosto vaatii kanteessaan unionin tuomioistuinta

— ensisijaisesti kumoamaan SEUT 263 artiklan nojalla

— lisätiedoista komission 13.7.2011 antamaan kertomukseen poikkeuslausekkeesta 24.11.2011 annetun komission tiedonannon (KOM(2011) 829 lopullinen; jäljempänä riidanalainen tiedonanto) siltä osin kuin Euroopan komissio kieltäytyy siinä lopullisesti esittämästä asianmukaisia ehdotuksia Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta sekä yhteisöjen virkamiehiin tilapäisesti sovellettavien erityisten toimenpiteiden laatimisesta 29.2.1968 annetulla neuvoston asetuksella (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68 (EYVL L 56, s. 1) vahvistettujen Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen, sellaisena kuin ne ovat muutettuina 24.11.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) N:o 1080/2010 (EUVL L 311, s. 1), sellaisena kuin se on 5.6.2012 julkaistun oikaisun johdosta (EUVL L 144, s. 48; jäljempänä henkilöstösäännöt), liitteessä XI olevan 10 artiklan perusteella, ja

— komission 24.11.2011 esittämän ehdotuksen neuvoston asetukseksi Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden sekä näihin palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvien korjauskertoimien mukauttamisesta 1 päivästä heinäkuuta 2011 (KOM(2011) 820 lopullinen; jäljempänä riidanalainen ehdotus)

— toissijaisesti toteamaan SEUT 265 artiklan nojalla perussopimuksia rikotun siitä syystä, että komissio on pidättynyt esittämästä asianmukaisia ehdotuksia parlamentille ja neuvostolle henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan perusteella.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Henkilöstösääntöjen 65 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Neuvosto suorittaa vuosittain unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen tason [tarkistuksen]. Tarkistus suoritetaan syyskuussa komission esittämän yhteisen kertomuksen perusteella, joka perustuu Euroopan unionin tilastotoimiston yhteistyössä jäsenvaltioiden kansallisten tilastotoimistojen kanssa laatiman yhteisindeksin mukaiseen tilanteeseen 1 päivänä heinäkuuta unionin kussakin jäsenvaltiossa.

Tarkistuksen yhteydessä neuvosto tutkii, onko palkkojen mukauttaminen aiheellista unionin talous- ja sosiaalipolitiikan kannalta. Tätä varten otetaan huomioon erityisesti palkkojen mahdollinen nousu julkishallinnossa ja palvelukseenottamisen tarpeet.

2. Elinkustannusten muuttuessa huomattavasti neuvosto päättää viimeistään kahden kuukauden kuluttua korjauskertoimien mukauttamistoimenpiteistä ja tarvittaessa niiden soveltamisesta takautuvasti.

3. Neuvosto päättää tämän artiklan soveltamisesta komission ehdotuksesta [SEU] 16 artiklan 4 ja 5 kohdan mukaisella määräenemmistöllä.”

3 Henkilöstösääntöjen 82 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos neuvosto päättää henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdan mukaisesti palkkojen mukauttamisesta, sama mukautus koskee eläkkeitä.

4 Henkilöstösääntöjen 65 a artiklan mukaan yksityiskohtaiset säännöt henkilöstösääntöjen 64 ja 65 artiklan soveltamisesta vahvistetaan mainittujen henkilöstösääntöjen liitteessä XI.

5 Kyseisessä liitteessä olevassa 1 artiklassa, joka kuuluu saman liitteen 1 luvun 1 jaksoon, säädetään, että henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tarkistusta varten Eurostat laatii vuosittain ennen lokakuun loppua kertomuksen elinkustannusten kehityksestä Brysselissä (Belgia) (Brysselin kansainvälinen indeksi), elinkustannusten kehityksestä Brysselin ulkopuolella (hintapariteetit ja implisiittiset indeksit) ja kahdeksan jäsenvaltion keskushallintojen palveluksessa olevien kansallisten virkamiesten palkkojen ostovoiman kehityksestä (erityisindikaattorit).

6 Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa – joka muodostaa kyseisen liitteen 1 luvun 2 jakson, jonka otsikko on ”Palkkojen ja eläkkeiden vuosittaista mukauttamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt” – säädetään seuraavaa:

”1. Neuvosto päättää henkilöstösääntöjen 65 artiklan 3 kohdan mukaisesti ennen kunkin vuoden loppua komission ehdottamasta palkkojen ja eläkkeiden mukauttamisesta tämän liitteen 1 jaksossa säädettyjen tekijöiden perusteella; päätös tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta.

2. Mukautuksen arvo saadaan kertomalla Brysselin kansainvälinen indeksi erityisindikaattorilla. Mukautus vahvistetaan nettomääräisenä ja se ilmaistaan yhtenä kaikkia koskevana prosenttilukuna.

– –

5. Korjauskerrointa ei sovelleta Belgiaan eikä Luxemburgiin. Korjauskertoimet, joita sovelletaan:

a) muissa jäsenvaltioissa tai eräissä muissa asemapaikoissa toimessa oleville Euroopan unionin virkamiehille maksettaviin palkkoihin,

b) – – eläkkeisiin, jotka maksetaan muihin jäsenvaltioihin ennen 1 päivää toukokuuta 2004 kertynei[tä] eläkkeeseen oikeuttavia palvelusvuosia vastaavan osan perusteella,

vahvistetaan tämän liitteen 1 artiklassa tarkoitettujen hintapariteettien ja henkilöstösääntöjen 63 artiklassa, kyseisten maiden osalta säädettyjen valuuttakurssien välisten suhteiden perusteella.

– –”

7 Liitteessä XI olevan 5 luvun otsikko on ”Poikkeuslauseke”. Siinä on ainoastaan 10 artikla, jossa säädetään seuraavaa:

”Jos unionissa todetaan komission toimittamien objektiivisten tietojen perusteella taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakava ja äkillinen heikkeneminen, komissio esittää asiaa koskevat ehdotukset Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jotka tekevät päätöksen [SEUT] 336 artiklan mukaisesti.”

8 Mainitun liitteen 15 artiklan 1 kohdan mukaan liitteen säännöksiä sovelletaan ajanjaksolla 1.7.2004–31.12.2012.

Asian tausta

9 Koska neuvosto katsoi, että unionin viimeaikaiset rahoitus- ja talouskriisit ovat ”heikentäneet [unionin] taloudellista ja sosiaalista tilannetta vakavasti ja äkillisesti” henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa tarkoitetulla tavalla, se pyysi vuoden 2010 joulukuussa komissiota esittämään kyseisen 10 artiklan perusteella asianmukaiset ehdotukset hyvissä ajoin, jotta parlamentti ja se itse voivat tarkastella niitä ja hyväksyä ne vuoden 2011 loppuun mennessä.

10 Komissio esitti vastauksena tähän pyyntöön neuvostolle 13.7.2011 kertomuksen poikkeuslausekkeesta (henkilöstösääntöjen liitteessä XI oleva 10 artikla) (KOM(2011) 440 lopullinen), jossa se päätteli viiteentoista indikaattoriin ja talous- ja raha-asioiden pääosastonsa 13.5.2011 julkaisemiin Euroopan taloutta koskeviin ennusteisiin nojautuen, ettei ollut tarpeen esittää ehdotusta henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan nojalla.

11 Neuvostossa käytiin keskusteluja kyseisen kertomuksen tutkinnan johdosta, ja neuvosto päätti niiden perusteella esittää komissiolle uuden pyynnön mainitun 10 artiklan täytäntöönpanemiseksi ja asianmukaisen palkkojen mukautusehdotuksen esittämiseksi.

12 Komissio esitti vastauksena tähän pyyntöön riidanalaisen tiedonannon, joka perustui muun muassa sen talous- ja raha-asioiden pääosaston 10.11.2011 toimittamiin talousennusteisiin. Komissio päätteli uudelleen, ettei unioniin kohdistunut henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa tarkoitettua poikkeuksellista tilannetta ja ettei se voinut siis soveltaa poikkeuslauseketta.

13 Komissio esitti samana päivänä riidanalaisen ehdotuksen, joka perustui henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädettyyn palkkojen ”normaaliin” mukauttamismenetelmään ja jossa palkkoja ehdotettiin mukautettavaksi 1,7 prosentilla.

14 Neuvosto päätti komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden sekä näihin palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvien korjauskertoimien mukauttamisesta 1 päivästä heinäkuuta 2011 19.12.2011 tekemällään päätöksellä 2011/866/EU (EUVL L 341, s. 54) ”olla hyväksymättä [riidanalaista] ehdotusta” muun muassa seuraavista syistä:

”(8) Neuvosto on vakuuttunut siitä, että unionin tämänhetkinen finanssi- ja talouskriisi ja siitä seuranneet merkittävät julkisen talouden sopeuttamistoimet[, muun muassa kansallisten virkamiesten palkkojen mukautukset,] huomattavassa määrässä jäsenvaltioita ovat heikentäneet unionin taloudellista ja sosiaalista tilannetta vakavasti ja äkillisesti.

– –

(13) Edellä esitetyn perusteella neuvosto katsoo, että taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavan ja äkillisen heikkenemisen olemassaoloa koskeva komission kanta ja sen kieltäytyminen antamasta henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan perustuvaa ehdotusta perustuu ilmeisen riittämättömiin ja virheellisiin perusteisiin.

(14) Koska – – unionin tuomioistuin katsoi asiassa C-40/10, [komissio vastaan neuvosto, 24.11.2010 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-12043)] että henkilöstösääntöjen liittee[n XI] soveltamisajanjakson osalta sen 10 artiklassa säädetty menettely on ainoa keino ottaa taloudellinen kriisi huomioon palkkojen mukauttamisessa, neuvosto on riippuvainen komission ehdotuksesta soveltaakseen tuota artiklaa kriisiaikoina.

(15) Neuvosto on vakuuttunut siitä, että kun otetaan huomioon henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan sanamuoto ja [SEU] 13 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitet[tu] toimielinten velvoite tehdä vilpitöntä yhteistyötä, komissiolla oli velvollisuus tehdä neuvostolle asianmukainen ehdotus. Komission esittämät päätelmät ja sen laiminlyönti tehdä tuollainen ehdotus merkitsevät sen vuoksi tuon velvoitteen loukkaamista.

(16) Koska neuvosto voi toimia ainoastaan komission ehdotuksen pohjalta, komission laiminlyönti tehdä oikeat päätelmät käsillä olevasta aineistosta ja tehdä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan mukainen ehdotus on estänyt neuvostoa vastaamaan asianmukaisesti taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavaan ja äkilliseen heikkenemiseen hyväksymällä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan mukaisen säädöksen.”

Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

15 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

— ensisijaisesti kumoaa SEUT 263 artiklan nojalla sekä riidanalaisen tiedonannon siltä osin kuin komissio kieltäytyy siinä lopullisesti esittämästä asianmukaisia ehdotuksia parlamentille ja neuvostolle henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan perusteella että riidanalaisen ehdotuksen,

— toissijaisesti toteaa SEUT 265 artiklan nojalla perussopimuksia rikotun siitä syystä, että komissio on pidättynyt esittämästä asianmukaisia ehdotuksia parlamentille ja neuvostolle henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan perusteella, ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17 Unionin tuomioistuimen presidentin 20.4.2012 antamalla määräyksellä parlamentti hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia. Unionin tuomioistuimen presidentin 6.7.2012 antamalla määräyksellä Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Irlanti, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Latvian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

Kanteen tarkastelu

18 Neuvosto väittää kanteessaan, että komissio on rikkonut henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaa 10 artiklaa, luettuna yhdessä SEU 13 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen ja SEUT 241 artiklan kanssa, esittäessään riidanalaisen ehdotuksen kyseisessä liitteessä olevassa 3 artiklassa säädetyn ”normaalin” mukauttamismenetelmän perusteella ja kieltäytyessään siis esittämästä asianmukaisia ehdotuksia mainitun 10 artiklan perusteella.

19 Komissio väittää, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi, koska neuvosto ei ole tehnyt päätöstä tämän kanteen nostamisesta jäsentensä määräenemmistöllä. Riidanalainen tiedonanto ja riidanalainen ehdotus eivät myöskään ole SEUT 263 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia. Komissio huomauttaa lopuksi, etteivät SEUT 265 artiklassa vahvistetut edellytykset ole täyttyneet muun muassa siitä syystä, että komissio on ottanut kantaa neuvoston pyyntöön väittämällä, etteivät edellytykset, joiden nojalla henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädettyä menettelyä voidaan soveltaa, olleet täyttyneet. Neuvosto ei kuitenkaan ole jäänyt ilman oikeussuojaa, koska se saattoi esittää näkemyksensä sen kanteen yhteydessä, jonka komissio oli nostanut siitä, että neuvosto oli kieltäytynyt hyväksymästä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan perusteella esitettyä riidanalaista ehdotusta. Komissio kiistää toissijaisesti kumoamiskanteen ja laiminlyöntikanteen perusteltavuuden ja väittää, ettei neuvosto ole osoittanut, että komissio oli tehnyt ilmeisen virheen arvioidessaan taloudellista ja sosiaalista tilannetta unionissa.

20 On huomautettava, että samalla tavalla kuin asiassa C-63/12, komissio vastaan neuvosto, jossa on annettu tuomio 19.11.2013, nyt käsiteltävä kanne koskee unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden mukauttamista vuoden 2011 osalta, ja se perustuu komission ja neuvoston välillä syntyneeseen erimielisyyteen siitä, oliko kyseisenä vuonna sovellettava henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädettyä ”normaalia” ja automaattista menetelmää vai kyseisen liitteen 10 artiklassa säädettyä poikkeuslauseketta, jota sovelletaan silloin, kun on kyse ”taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakava[sta] ja äkilli[sestä] heikkenemi[sestä]”. Se, että nämä kaksi asiaa liittyvät läheisesti toisiinsa, ilmenee myös siitä, että asianosaiset ja muut osapuolet viittaavat kummassakin asiassa toisessa asiassa jättämiensä ja liitteeksi oheistamiensa kirjelmien sisältöön.

21 Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 19.11.2013 antamansa tuomion 57–77 kohdassa unionin tuomioistuin on ottanut kantaa toimielinten väliseen tehtävien jakoon palkkojen ja eläkkeiden vuosittaisen mukauttamisen yhteydessä erityisesti siltä osin kuin on kyse oikeudellisen perustan määrittämisestä tälle mukauttamiselle ja poikkeuslausekkeen soveltamisen käynnistämisestä.

22 Tämän perusteella on todettava, että nyt käsiteltävä kanne on jäänyt vaille tarkoitusta ja lausunnon antaminen siitä raukeaa.

Oikeudenkäyntikulut

23 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 142 artiklan mukaan on niin, että jos lausunnon antaminen asiassa raukeaa, unionin tuomioistuin määrää oikeudenkäyntikuluista harkintansa mukaan.

24 Tässä tapauksessa kanne ei ole menettänyt tarkoitustaan kenenkään asianosaisen menettelyn vuoksi vaan sen vuoksi, että unionin tuomioistuin on ratkaissut edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto – jossa on annettu tuomio 19.11.2013 – nostetun kumoamiskanteen.

25 Tämän perusteella asia on ratkaistava siten, että neuvosto ja komissio sekä väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Lausunnon antaminen kanteesta raukeaa.

2) Tšekin tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Irlanti, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Latvian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset