DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

24. november 2010 *

I sag C-40/10,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 22. januar 2010,

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

sagsøger,

støttet af:

Europa-Parlamentet ved S. Seyr og A. Neergaard, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

* Processprog: fransk.

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bauer, som befuldmægtiget, bistået af avocat D. Waelbroeck,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Danmark ved B. Weis Fogh, som befuldmægtiget,

Forbundsrepublikken Tyskland ved J. Möller og B. Klein, som befuldmægtigede,

Den Hellenske Republik ved A. Samoni-Rantou og S. Chala, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Republikken Litauen ved D. Kriaučiūnas og R. Krasuckaitė, som befuldmægtigede,

Republikken Østrig ved E. Riedl, som befuldmægtiget,

Republikken Polen ved M. Szpunar, som befuldmægtiget,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved S. Behzadi-Spencer og L. Seeboruth, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, J. Malenovský og T. von Danwitz (refererende dommer),

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. oktober 2010,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om delvis annullation af Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1296/2009 af 23. december 2009 om tilpasning med virkning fra den 1. juli 2009 af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union samt af justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner (EUT L 348, s. 10, herefter »den anfægtede forordning«) med den begrundelse, at forordningen udgør en tilsidesættelse af artikel 65 i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union, der er 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 Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 723/2004 af 22. marts 2004 (EUT L 124, s. 1, herefter »vedtægten«), og af artikel 1 og 3-7 i bilag XI til vedtægten, for så vidt som der ved førstnævnte forordning dels foretages en ukorrekt tilpasning af de forskellige beløb, der er omhandlet i vedtægten, dels indføres et nyt retsgrundlag, der gør det muligt at foretage en fornyet vurdering af den anfægtede forordning.

Retsforskrifter

Vedtægten

2 Vedtægtens artikel 65 bestemmer:

»1. Rådet undersøger hvert år lønningsniveauet for tjenestemændene og de øvrige ansatte i Fællesskaberne. 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 Fællesskabernes lande den 1. juli, udarbejdet af De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor i overensstemmelse med de enkelte medlemsstaters statistiske kontorer.

Rådet undersøger samtidig, om en tilpasning af vederlagene er rimelig inden for rammerne af Fællesskabernes 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 148, stk. (2), andet afsnit, første led, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og artikel 118 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab.«

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

4 Gennemførelsesbestemmelserne til artikel 64 og 65 er ifølge vedtægtens artikel 65a anført i bilag XI til vedtægten.

5 Bilag XI med overskriften »Gennemførelsesbestemmelser til vedtægtens artikel 64 og 65« omfatter flere kapitler, hvoraf det første, der består af artikel 1-3, omhandler den årlige undersøgelse af lønniveauet som fastsat i vedtægtens artikel 65, stk. 1, hvorimod det andet vedrører mellemliggende tilpasninger af vederlag og pensioner i medfør af vedtægtens artikel 65, stk. 2. Kapitel 2 består af artikel 4-7.

6 Kapitel 1 i bilag XI til vedtægten omfatter en afdeling 1 med overskriften »Elementer, der indgår i den årlige tilpasning«. Artikel 1, stk. 1, i denne afdeling bestemmer, at »[m]ed henblik på den i vedtægtens artikel 65, stk. 1, foreskrevne årlige undersøgelse udarbejder Eurostat hvert år inden udgangen af oktober en rapport om udviklingen i leveomkostningerne i Bruxelles, købekraftspariteterne mellem Bruxelles og visse andre tjenestesteder i medlemsstaterne samt udviklingen i købekraften for vederlagene

til tjenestemændene i medlemsstaternes centraladministrationer«. Denne artikels stk. 2-4 indeholder nærmere regler for den fremgangsmåde, som Eurostat i samarbejde med medlemsstaterne skal følge med henblik på at beregne udviklingen i leveomkostningerne i Bruxelles (internationalt indeks for Bruxelles), udviklingen i leveomkostningerne uden for Bruxelles (købekraftspariteter og implicitte indeks) samt købekraftsudviklingen for vederlagene til tjenestemænd i medlemsstaternes centraladministrationer (specifikke indikatorer).

7 Artikel 3 i bilag XI til vedtægten, som forefindes i afdeling 2, der indeholder »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.

3. Værdien af den fastsatte tilpasning indarbejdes efter den nedenfor anførte metode i den grundlønstabel, der findes i vedtægtens artikel 66 og bilag XIII samt i ansættelsesvilkårenes artikel 20, 63 og 90:

[…]

6. Institutionerne foretager med tilbagevirkende kraft for perioden mellem tilpasningens virknings- og ikrafttrædelsestidspunkt en tilsvarende positiv eller negativ tilpasning af vederlagene til tjenestemænd og pensionerne til tidligere tjenestemænd og andre berettigede.

Hvis en sådan tilpasning med tilbagevirkende kraft indebærer, at et for stort udbetalt beløb skal tilbagebetales, kan tilbagebetalingen fordeles over højst tolv måneder fra ikrafttrædelsestidspunktet for afgørelsen om den årlige tilpasning.«

8 Det fremgår af artikel 4, stk. 1, i bilag XI til vedtægten, at »[m]ed virkning fra den 1. januar træffes der afgørelse om de i vedtægtens artikel 65, stk. 2, omhandlede mellemliggende tilpasninger, hvis der i perioden mellem juni og december er sket en væsentlig ændring i leveomkostningerne […], idet der tages hensyn til prognosen for købekraftsudviklingen i den løbende årlige referenceperiode«.

9 Kapitel 5 i bilag XI til vedtægten har overskriften »Undtagelsesklausul«. Den 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 Fællesskabet, forelægger Kommissionen efter høring af de øvrige institutioner i henhold til vedtægtens bestemmelser passende forslag for Rådet, der træffer afgørelse efter proceduren i EF-traktatens artikel 283.«

10 Kapitel 7 i det nævnte bilag med overskriften »Afsluttende bestemmelser og revisionsklausul« består af artikel 15, der har følgende ordlyd:

»1. Bestemmelserne i dette bilag finder anvendelse fra 1. juli 2004 til 31. december 2012.

2. De tages op til eventuel revision ved udgangen af det fjerde år, særlig i lyset af deres budgetmæssige virkninger. Kommissionen forelægger til det formål Europa-Parlamentet og Rådet en rapport og i givet fald et forslag til ændring af dette bilag på grundlag af EF-traktatens artikel 283.«

Den anfægtede forordning

11 Kommissionen fremsatte den 29. oktober 2009 forslag KOM(2009) 603 endelig, med henblik på, at Rådet i overensstemmelse med artikel 3 i bilag XI til vedtægten inden udgangen af 2009 kunne træffe afgørelse om tilpasning af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i De Europæiske Fællesskaber.

12 Den 19. november 2009 blev der fremlagt et ændret forslag til forordning [KOM(2009) 629 endelig] som følge af, at to medlemsstater havde berigtiget deres statistiske oplysninger vedrørende den referenceperiode, der skal lægges til grund for beregningen af udviklingen i købekraften, som omhandlet i artikel 1, stk. 4, litra a), i bilag XI til vedtægten.

13 Ifølge punkt 3.1 i begrundelsen for dette forslag var den specifikke indikator på 2,8%, det internationale indeks for Bruxelles på 0,9% og den foreslåede tilpasning af vederlag og pensioner i Belgien og Luxembourg på 3,7%, hvilket svarer til summen af de to nævnte satser. For samtlige de beløb, der var opregnet i forslaget til forordning, anvendtes en tilpasningssats på 3,7%.

14 I den anfægtede forordning tages Kommissionens forslag kun delvist til følge.

15 I første betragtning til forordningen, der gengiver ordlyden af den eneste betragtning til ovennævnte forslag, er det anført, at »[f]or at sikre tjenestemændene og de øvrige ansatte ved Den Europæiske Union en købekraftsudvikling, der er parallel med udviklingen for de nationale tjenestemænd i medlemsstaterne, bør der foretages en tilpasning af vederlag og pensioner for tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union på grundlag af den årlige undersøgelse i 2009«.

16 I den anden betragtning til forordningen, der er tilføjet af Rådet, er det anført, at »[d]en tilpasning af vederlag og pensioner, der er foreslået af Kommissionen, bør ændres i lyset af den finansielle og økonomiske krise og som en del af Unionens økonomiske politik og socialpolitik. Situationen bør på et passende tidspunkt tages op til fornyet vurdering«.

17 I forordningens artikel 2 og 4-17 anføres de nye beløb for vederlagene, som Rådet vedtog ved anvendelse af en tilpasningssats på 1,85%, idet disse beløb erstattede de beløb, som Kommissionen havde foreslået ved anvendelse af en tilpasningssats på 3,7%.

18 Den anfægtede forordnings artikel 18, der ikke har noget sidestykke i Kommissionens forslag, bestemmer:

»Denne forordning skal om nødvendigt tages op til fornyet vurdering, og Kommissionen skal med henblik herpå fremsætte et forslag til ændring af denne forordning, hvorom Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.«

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

19 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede forordning annulleres, med undtagelse af dennes artikel 1, 3 og 19, idet forordningens retsvirkninger opretholdes, indtil Rådet har vedtaget en ny forordning ved en korrekt anvendelse af tjenestemandsvedtægtens artikel 64 og 65 samt af bilag XI hertil.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Rådet har nedlagt følgende påstande for Domstolen:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 26. februar 2010 fik Parlamentet tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

22 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 4. maj 2010 fik Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Republikken Litauen, Republikken Østrig, Republikken Polen og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

23 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 30. juni 2010 blev den begæring om intervention, som Union Syndicale Luxembourg havde fremsat, afslået med den begrundelse, at Union Syndicale Luxembourg i sin egenskab af juridisk person efter luxembourgsk ret i henhold til artikel 40, stk. 2, andet punktum, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol ikke har ret til at intervenere i denne sag.

24 Kommissionens anmodning om, at sagen underkastes en fremskyndet procedure blev afslået ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 26. februar 2010.

Om søgsmålet

25 Til støtte for sit søgsmål har Kommissionen fremsat to anbringender om, at den anfægtede forordnings artikel 2 og 4-17 samt denne forordnings artikel 18 er i strid med vedtægten og med bilag XI hertil.

Det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 65 og af artikel 1 og 3 i bilag XI til vedtægten

Parternes argumenter

26 Med det første anbringende har Kommissionen gjort gældende, at Rådet foretog en ukorrekt tilpasning af de forskellige beløb for vederlag og pensioner, der er fastsat i vedtægten og i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte, idet det erstattede de beløb, som Kommissionen havde foreslået på grundlag af en tilpasningssats på 3,7%, med beløb beregnet efter en sats på 1,85%.

27 Tilpasningssatsen på 1,85%, der svarer nøjagtigt til halvdelen af den sats, som Kommissionen havde beregnet, kan ikke være et resultat af en anvendelse af de faktorer, der er angivet i artikel 1 og 3 i bilag XI til vedtægten. Den er formentlig fastsat som en fast sats på grundlag af almindelige overvejelser vedrørende den økonomiske situation, der forelå på det tidspunkt, hvor den anfægtede forordning blev vedtaget.

28 Den procedure, der er fastsat i vedtægtens artikel 65 og i artikel 1 og 3 i bilag XI til vedtægten, indfører en automatisk tilpasningsmetode, der ikke overlader Rådet nogen skønsmargen, medmindre det bestrider de fremlagte tal. Den årlige tilpasning af vederlag udgør ikke en lovgivningsmæssig retsakt, men udelukkende en gennemførelsesforanstaltning, der snarere er af administrativ karakter end normativ.

29 Det fremgår efter Kommissionens opfattelse allerede af selve ordlyden af artikel 3 i bilag XI til vedtægten, at Rådet kun har en bundet kompetence på dette område. I modsætning til det af Rådet hævdede viger nævnte artikel 3 ikke for vedtægtens artikel 65, da disse to bestemmelser har samme rang i den retlige trinfølge. Artikel 10 i bilag XI til vedtægten ville desuden være overflødig, hvis Rådet ved artikel 3 i dette bilag allerede var tillagt en skønsmargen, der gør det muligt udover de elementer, der er nævnt i artikel 3, at tage hensyn til elementer, der ligger uden for referenceperioden, såsom den økonomiske eller finansielle situation, der foreligger på det tidspunkt, hvor forordningen om tilpasning af vederlag vedtages.

30 Den omstændighed, at Rådet har en bundet kompetence ved vedtagelsen af forordningen om tilpasning af vederlag og pensioner, blev ligeledes bekræftet ved dom af 5. juni 1973, sag 81/72, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 575, præmis 9 og 10, og dom af 6. oktober 1982, sag 59/81, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3329, præmis 23-25, der blev afsagt vedrørende tidligere versioner af metoden for tilpasning af

vederlag, der indeholdt en retlig ramme, der var mindre streng og mindre detaljeret end den, der følger af det nugældende bilag XI til vedtægten.

31 Kommissionen har fremhævet, at den automatiske karakter af den tilpasningsmetode, der er fastsat i bilag XI til vedtægten, er et udslag af Rådets egen vilje, da det i forordning nr. 723/2004 accepterede den metode, som Kommissionen havde foreslået, med henblik på at sikre en vis stabilitet på mellemlang sigt og som følge af, at der forefandtes flere elementer, som Rådet betragtede som modydelser. I denne forbindelse har Kommissionen nævnt indførelsen af det »særlige lønfradrag«, der gælder for de vederlag, der udbetales af Unionen, og stigningen i pensionsbidragene, der har dæmpet lønudviklingen. Kommissionen har ligeledes erindret om, at den metode for den årlige løntilpasning, der er fastsat i bilag XI til vedtægten, kan munde ud i såvel negative som positive resultater. Henset til disse omstændigheder, har Rådet ved at acceptere denne metode indvilliget i principielt at være forpligtet til, så længe bilag XI til vedtægten er gældende, dvs. i otte år, at overholde de betingelser, der er fastsat i bilaget.

32 Ifølge Kommissionen er artikel 10 i bilag XI til vedtægten den eneste bestemmelse, der gør det muligt at tage hensyn til en pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation. Denne bestemmelse er imidlertid ikke blevet anvendt i dette tilfælde.

33 Rådet kunne ikke forvandle det forslag, som Kommissionen fremsatte på grundlag af artikel 3 i bilag XI til vedtægten, til et forslag med hjemmel i artikel 10, hvilken bestemmelse tildeler Kommissionen en vid skønsbeføjelse med hensyn til bedømmelsen af, om fremsættelse af et forslag efter denne bestemmelse er nødvendig. Rådet har desuden ikke rettet en formel opfordring til Kommissionen om at fremsætte et forslag baseret på artikel 10 i bilag XI til vedtægten. Selv om Kommissionen rent faktisk havde fremsat et sådant forslag, kunne det desuden kun få betydning for fremtidige ændringer af vedtægten og kunne ikke fritage Rådet, hvis kompetence var bundet, fra

sin forpligtelse til at udøve sin kompetence i medfør af artikel 3, stk. 1, i bilaget inden udgangen af 2009 til at tilpasse vederlagene og pensionerne med virkning fra 1. juli 2009.

34 Henset til henvisningen i artikel 10 i bilag XI til vedtægten til artikel 283 EF, nu artikel 336 TEUF, kunne en ændring af metoden for tilpasning af vederlag efter Lissabontraktatens ikrafttræden endvidere kun foretages af Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure. En påstået uopsættelighed kan ikke give Rådet adgang til at frigøre sig fra disse krav. Rådet har bevidst accepteret den »langsomme« anvendelse af undtagelsesklausulen, idet det ikke i forordning nr. 723/2004 fastsatte en mulighed for i det mindste at træffe midlertidige foranstaltninger.

35 Kommissionen har endelig fremhævet, at den tidsmæssige forskydning, der ligger i muligheden for at tage hensyn til enhver finansiel udvikling, det være sig positiv eller negativ, er en integrerende del af den metode, der er fastsat i artikel 3 i bilag XI til vedtægten. Der vil således blive taget hensyn til den økonomiske krise i regnskabsåret 2010, i det omfang referencemedlemsstaterne mellem juli 2009 og juni 2010 inkorporerer konsekvenserne af denne krise i niveauet for vederlagene til de offentligt ansatte i de respektive medlemsstater. Anvendelsen af artikel 10 i dette bilag skal følgelig forbeholdes helt undtagelsesvise og uforudsete situationer.

36 Kommissionen har dog nedlagt påstand for Domstolen om, at den — for at undgå enhver afbrydelse af vederlags- og pensionsordningen — anvender artikel 264, stk. 2, TEUF med den virkning, at de annullerede bestemmelsers retsvirkning opretholdes indtil det tidspunkt, hvor Rådet for at opfylde den fremtidige dom vedtager en ny

forordning i overensstemmelse med Kommissionens forslag med virkning fra den 1. juli 2009.

37 Parlamentet støtter samtlige Kommissionens anbringender og påstande. Det har bl.a. fremhævet, at Rådet ved at vedtage artikel 3 i bilag XI til vedtægten på forhånd har defineret den nærmere fremgangsmåde ved udøvelsen af dets kompetence i medfør af vedtægtens artikel 65, således at afgørelsen om de årlige tilpasninger af vederlag og pensioner blot har karakter af en simpel gennemførelse af de regler og kriterier, der er fastsat i bilag XI. Vedtægtens artikel 65, stk. 3, skal derfor fortolkes som en bestemmelse, der kun tillægger Rådet en kompetence til at gennemføre denne årlige tilpasning. En anvendelse af artikel 10 i bilag XI til vedtægten forudsætter et initiativ fra Kommissionen og anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure i overensstemmelse med artikel 336 TEUF. Denne procedure er imidlertid ikke blevet fulgt i denne sag.

38 Rådet er derimod af den opfattelse, at det, henset til ordlyden og den almindelige opbygning af vedtægtens artikel 65 og bilag XI hertil, stadig råder over en skønsmargen med hensyn til de årlige tilpasninger af vederlag og pensioner, selv om det ikke bestrider, at beregningen af den årlige tilpasning, som Kommissionen har fremlagt, er foretaget korrekt i henhold til artikel 1 i bilag XI. Rådet har under henvisning til ordet »særligt« i artikel 65, stk. 1, gjort gældende, at bilag XI til vedtægten definerer den nærmere fremgangsmåde ved anvendelsen af visse kriterier, som det skal tage hensyn til ved undersøgelsen af niveauet for vederlag og pensioner, men at dette bilag ikke udelukker muligheden for, at det kan tage hensyn til andre kriterier.

39 Selv om Rådet med vedtagelsen af bilag XI til vedtægten principielt indvilligede i for dette bilags gyldighedsperiode at overholde de betingelser, der er fastsat heri, har det ikke opgivet enhver skønsmargen ved den årlige tilpasning af vederlag og pensioner.

Det har nemlig hverken ophævet vedtægtens artikel 65 og erstattet denne bestemmelse med artikel 3 i bilag XI til vedtægten eller fuldt ud delegeret sin beslutningskompetence på området til Kommissionen. Kommissionens fortolkning af artikel 3 i bilag XI til vedtægten, hvorefter denne bestemmelse indebærer en automatisk procedure, berøver vedtægtens artikel 65 enhver effektiv virkning. Det er herved uden betydning, om Rådets afgørelse om den årlige tilpasning af vederlag og pensioner er en lovgivningsmæssig retsakt eller en gennemførelsesforanstaltning.

40 Desuden har Domstolen i sin dom af 6. oktober 1982, i sagen Kommissionen mod Rådet (præmis 32), og De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans i sine domme af 7. december 1995, forenede sager T-544/93 og T-566/93, Abello m.fl. mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 271, og II, s. 815, præmis 53, af 8. november 2000, sag T-158/98, Bareyt m.fl. mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 235, og II, s. 1085, præmis 57, og af 25. september 2002, forenede sager T-201/00 og T-384/00, Ajour m.fl. mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 167, og II, s. 885, præmis 47, fastslået, at Rådet råder over en skønsmargen ved den årlige tilpasning af vederlag og pensioner.

41 Rådet råder under alle omstændigheder over en sådan skønsmargen i tilfælde af en særlig alvorlig økonomisk krise som den, der indtraf fra slutningen af 2008, som ingen kunne forudse forekomsten og omfanget af på det tidspunkt, hvor forordning nr. 723/2004 blev vedtaget. Det har formodningen imod sig, at en ansvarlig lovgiver fuldstændig giver afkald på den nødvendige fleksibilitet i tilfælde af en alvorlig økonomisk og social krise.

42 Denne skønsmargen, der er baseret på vedtægtens artikel 65, gælder uanset artikel 10 i bilag XI til vedtægten. Anvendelsen af sidstnævnte bestemmelse gør det ganske vist muligt at nå frem til et lignende resultat, men anvendelsen heraf nødvendiggør

iværksættelse af en mere omstændelig procedure end den, der er fastsat i artikel 3 i bilag XI til vedtægten med henblik på den årlige tilpasning af vederlag og pensioner, hvilket tydeliggør, at artikel 10 hverken har til formål eller til følge at erstatte Rådets skønsbeføjelse i medfør af vedtægtens artikel 65. Rådet har i denne sammenhæng gjort gældende, at det selv inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure efter artikel 336 TEUF i overensstemmelse med artikel 294, stk. 9, TEUF med enstemmighed kan ændre Kommissionens forslag, selv om den fremsætter en negativ udtalelse i denne forbindelse.

43 Desuden er genstanden for de akter, der kan vedtages med hjemmel i vedtægtens artikel 65 og artikel 1 og 3 i bilag XI til vedtægten, og genstanden for de akter, der kan vedtages med hjemmel i artikel 10 i bilag XI, kun delvist identiske. Artikel 10 rækker langt videre end de øvrige bestemmelser, for så vidt som den ikke blot gør det muligt at justere den tilpasning af vederlag og pensioner, der følger af den »mekaniske« anvendelse af metoden, men også at suspendere, ændre eller ophæve anvendelsen af metoden ved en lovgivningsmæssig retsakt. Det er almindeligt forekommende på det retlige område, at retsgrundlagene delvis overlapper hinanden.

44 Den stigning i vederlag og pensioner på 1,85%, der er fastsat i den anfægtede forordning, har til formål at opretholde købekraften for Unionens tjenestemænd ved at neutralisere virkningen af den konstaterede inflation i Bruxelles (0,9%), stigningen i tjenestemændenes bidrag til pensionsordningen (0,4%) og stigningen i det særlige lønfradrag (0,43%). En tildeling til tjenestemændene og de øvrige ansatte i Unionen af en endnu større stigning i deres vederlag og pensioner end den, der er blevet bevilliget, ville borgerne stå uforstående overfor i forhold til Unionen. En sådan stigning ville desuden have udgjort en yderligere byrde for medlemsstaternes budgetter, der skulle lægges oven i de byrder, der følger af de indgreb, der er nødvendiggjort af den økonomiske krise. Henset til de foranstaltninger, der er truffet af medlemsstaterne vedrørende deres nationale tjenestemænd som følge af den økonomiske krise, ville

det ikke have været tilstrækkeligt at afvente, at disse foranstaltninger får indvirkning på niveauet for den næste årlige tilpasning af vederlag til Unionens tjenestemænd i slutningen af år 2010.

45 For så vidt angår artikel 10 i bilag XI til vedtægten, har Rådet først bestridt argumentet om, at denne artikel udelukkende vedrører den eventuelle udskiftning af den »normale« metode for den årlige tilpasning af vederlag og pensioner med en anden metode, der kun finder anvendelse for fremtiden, med den virkning at anvendelsen af artikel 10 er udelukket ved iværksættelsen af den »normale« metode. Den omstændighed, at artikel 10 har overskriften »Undtagelsesklausul«, viser navnlig, at den gør det muligt at justere den årlige tilpasning i tilfælde af en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Fællesskabet, uden at ændre den »normale« metode for fremtiden.

46 I det foreliggende tilfælde var de materielle betingelser for anvendelsen af artikel 10 i bilag XI til vedtægten opfyldt. Unionen har nemlig i referenceperioden været konfronteret med en særlig alvorlig økonomisk krise udløst af finanskrisen. Virkningen af denne krise slog igennem fra andet halvår 2008 og var særlig stærk i begyndelsen af 2009. Denne virkning blev der imidlertid ikke taget hensyn til i Kommissionens forslag.

47 På trods af den forpligtelse, der påhviler Kommissionen til at tage et initiativ, hvis der er tegn på en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation, og i givet fald betids at fremlægge et passende forslag for Rådet med hjemmel i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, har den ikke gjort brug af denne artikel. Under de drøftelser, der fandt sted i Rådets forberedende instanser forud for vedtagelsen af den anfægtede forordning, nævntes muligheden af at bringe artikel 10 i anvendelse. Kommissionen oplyste imidlertid på to møder, der fandt sted i slutningen af november

2009 og i begyndelsen af december samme år, at den ikke ville fremsætte et forslag på dette retsgrundlag.

48 Rådet har anført, at det i mangel af et forslag fra Kommissionen på grundlag af artikel 10 i bilag XI til vedtægten ikke kunne anvende denne bestemmelse. Det havde følgelig ikke andet valg end at gøre brug af den skønsmargen, som det råder over i henhold til vedtægtens artikel 65 til at vedtage den anfægtede forordning inden for fristen. Efter Rådets opfattelse har Domstolen ved flere lejligheder anerkendt, at »undtagelsesvise og uforudsete situationer« kan give anledning til ad hoc-løsninger med henblik på, at Unionen kan handle og leve op til sit ansvar, hvilket utvivlsomt er tilfældet i denne sag. Under alle omstændigheder, selv om Kommissionen i løbet af december 2009 var fremkommet med et forslag i henhold til i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, ville det have været umuligt at vedtage et sådant forslag inden årets udgang på grund af den omstændelige procedure, der er fastsat i denne artikel.

49 Den danske, tyske, litauiske, polske og Det Forenede Kongeriges regering har tilsluttet sig Rådets påstande og anbringender, men har uddybet en række punkter.

50 Det følger efter deres opfattelse af vedtægtens artikel 65 og artikel 10 i bilag XI til vedtægten samt af Domstolens og Rettens praksis, at Rådet har en skønsbeføjelse med hensyn til de årlige tilpasninger af vederlag og pensioner, og navnlig med hensyn til de elementer, der skal tages i betragtning i forbindelse med denne tilpasning. Særligt indeholder vedtægtens artikel 65 og bilag XI hertil ikke en udtømmende opregning af dels de faktorer, som Rådet med føje kan tage i betragtning, dels de faktorer, som Rådet skal lægge til grund.

51 Henset til Unionens institutionelle balance, er Rådet ikke blot Kommissionens »gennemførelsesorgan«. Rådet er principielt ikke forpligtet til at vedtage et forslag til en lovgivningsmæssig retsakt hidrørende fra Kommissionen uden ændringer, idet det med eller uden Parlamentets medvirken i proceduren, med enstemmighed kan ændre dette. Rådet har udelukkende pligt til ikke at fravige forslagets genstand og formål, hvilken pligt det har efterkommet i dette tilfælde. Selv hvis man antog, at der er overført gennemførelseskompetence til Kommissionen, ville Rådet desuden i adskillige tilfælde have mulighed for at lægge hindringer i vejen for en lovgivningsmæssig retsakt, som Kommissionen har foreslået. Det fremgår ikke klart af ordlyden af artikel 3 i bilag XI til vedtægten, at den blot tillægger Rådet en beføjelse til at »blåstemple« Kommissionens forslag.

52 Den fortolkning, som Kommissionen har anlagt af artikel 10 i bilag XI til vedtægten, ville fuldstændig kunne blokere for anvendelsen af denne undtagelsesklausul og således fratage denne bestemmelse enhver effektiv virkning.

Domstolens bemærkninger

53 Det første anbringende om, at vedtægtens artikel 65 og artikel 1 og 3 i bilag XI hertil er blevet tilsidesat ved den anfægtede forordning artikel 2 og 4-17, rejser spørgsmålet om, hvorvidt og i givet fald i hvilket omfang Rådet har en skønsmargen, der giver det adgang til at fravige et kommissionsforslag vedrørende den årlige tilpasning af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i Unionen under henvisning til en alvorlig økonomisk krise uden samtidig at bestride, at de tal, som Kommissionen

har fremlagt i sit forslag til tilpasning, opfylder kravene i artikel 1 og 3 i bilag XI til vedtægten.

54 Vedtægtens artikel 65 indeholder den grundlæggende regel vedrørende den årlige undersøgelse og eventuelle tilpasning af vederlag til tjenestemændene og de øvrige ansatte i Unionen, hvilken tilpasning i medfør af vedtægtens artikel 82, stk. 2, ligeledes finder anvendelse på pensionerne. I artikel 65, stk. 1, er det fastsat, at Rådet hvert år undersøger lønningsniveauet for tjenestemændene og de øvrige ansatte i Unionen. 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.

55 Det fremgår af ordlyden af vedtægtens artikel 65, stk. 1, at denne bestemmelse tillægger Rådet en skønsbeføjelse inden for rammerne af den årlige undersøgelse af lønningsniveauet (jf. i denne retning dom af 5.6.1973 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 7 og 11, og dom af 6.10.1982 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 20-22 og 32).

56 Gennemførelsesbestemmelserne til nævnte artikel 65 er ifølge vedtægtens artikel 65a imidlertid anført i bilag XI til vedtægten.

57 Dette bilags artikel 3, der vedrører »bestemmelser for den årlige tilpasning af vederlag og pensioner«, bestemmer i stk. 1, at Rådet med virkning fra den 1. juli efter forslag fra Kommissionen inden hvert års udgang træffer afgørelse om tilpasning af vederlag og pensioner på grundlag af de i afdeling 1 i bilag XI til vedtægten omhandlede

elementer. Ifølge artikel 3, stk. 2, er tilpasningens størrelse lig med produktet af den specifikke indikator og det internationale indeks for Bruxelles, og tilpasningen fastsættes i nettotal og udtrykkes ved samme procentsats for alle. Endelig bestemmes det i artikel 3, stk. 3, i bilag XI til vedtægten, at værdien af den fastsatte tilpasning indarbejdes efter den metode, der efterfølgende angives, i den grundlønstabel, der findes i visse bestemmelser i vedtægten og i ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte.

58 Det følger heraf, at artikel 3 i bilag XI til vedtægten ifølge ordlyden og opbygningen af de i den foregående præmis nævnte bestemmelser på udtømmende vis angiver de kriterier, der regulerer den årlige tilpasning af vederlag.

59 Med henblik på at afgøre, om Rådet i medfør af vedtægtens artikel 65 i denne sammenhæng alligevel kan tage hensyn til andre elementer, navnlig en alvorlig økonomisk krise, skal forholdet mellem disse to bestemmelser undersøges nærmere.

— Om forholdet mellem vedtægtens artikel 65 og artikel 3 i bilag XI til vedtægten

60 Herved bemærkes for det første, at bilag XI's funktion i henhold til vedtægtens artikel 65a er at fastlægge gennemførelsesbestemmelserne til vedtægtens artikel 64 og 65.

61 Det skal for det andet tages i betragtning, at dette bilag, og navnlig bilagets artikel 3, har samme retskraft som vedtægtens bestemmelser og følgelig som dennes artikel 65. Da vedtægtens artikel 65 og bilag XI hertil er indeholdt i samme retsakt, har de derfor samme rang i den retlige trinfølge.

62 Såvel vedtægtens vedtagelse som den række af ændringer, der er foretaget heraf, og navnlig indsættelsen af bilag XI, er sket ved forordningen, der i henhold til artikel 288, stk. 2, TEUF er bindende i alle enkeltheder. Domstolen har allerede vedrørende en bestemmelse i bilag VIII til vedtægten fastslået, at den vedtægt, der er fastsat ved forordning nr. 259/68, har alle de kendetegn, der er nævnt i artikel 189, stk. 2, EØF (der nu svarer til artikel 288, stk. 2, TEUF), og er bindende i alle enkeltheder (jf. dom af 20.10.1981, sag 137/80, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 2393, præmis 7).

63 For det tredje bemærkes med hensyn til tilblivelsen af bilag XI, at den gældende version af dette bilag er resultatet af en løbende udvikling, der begyndte i 1972. Denne udvikling er kendetegnet ved en stadig mere præcis og bindende regulering af metoden for den årlige tilpasning af vederlag for så vidt angår såvel formen for den anvendte retsakt som dens indhold.

64 Som det fremgår af dommen af 5. juni 1973 i sagen Kommissionen mod Rådet (præmis 3 og 4), af dommen af 26. juni 1975, Kommissionen mod Rådet (sag 70/74 Sml. s. 795, præmis 7), og af dommen af 6. oktober 1982 i sagen Kommissionen mod Rådet (præmis 8), besluttede Rådet nemlig for det første i løbet af 1972 for en forsøgsperiode på tre år at anvende et system for tilpasning af vederlag, der indebar en benyttelse af to bestemte indikatorer, idet man undgik en automatisk anvendelse af et aritmatisk gennemsnit mellem de to fastsatte indikatorer. Henset til denne fremgangsmåde, fastslog Domstolen, at Rådet ved sin afgørelse truffet inden for rammerne af de

bemyndigelser, som er tillagt det ifølge vedtægtens artikel 65, angående vederlag til personalet, har påtaget sig forpligtelser, som det har bundet sig til at overholde inden for det tidsrum, som Rådet selv har fastlagt (jf. dom af 5.6.1973 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 8 og 9, af 26.6.1975, Kommissionen mod Rådet, præmis 20-22, og af 6.10.1982, Kommissionen mod Rådet, præmis 8).

65 I 1976 vedtog Rådet en ny metode for tilpasning af vederlag, således som det fremgår af dommen af 6. oktober 1982 i sagen Kommissionen mod Rådet (præmis 9-13). Derefter blev der fastsat en anden metode for tilpasning af vederlag i 10 år ved Rådets afgørelse 81/1061/Euratom, EKSF, EØF af 15. december 1981 om ændring af metoden for tilpasning af vederlagene til tjenestemænd og øvrige ansatte i Fællesskaberne (EFT L 386, s. 6).

66 Endelig inkorporerede Rådet metoden for tilpasning af vederlagene i selve vedtægten, idet det indsatte bilag XI heri for perioden fra den 1. juli 1991 til den 30. juni 2001 ved Rådets forordning (EKSF, EØF, Euratom) nr. 3830/91 af 19. december 1991 om ændring af vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber for så vidt angår de nærmere regler for tilpasning af vederlagene (EFT L 361, s. 1). Gyldigheden af bilag XI til vedtægten, i den affattelse heraf, der følger af forordning nr. 3830/91, er blevet forlænget to gange, henholdsvis i december 2000 og i december 2003, før den aktuelle version af dette bilag blev vedtaget ved forordning nr. 723/2004 for otte år.

67 Henset til ovenstående bemærkninger, må det konkluderes, at selv om Rådet ikke har ændret ordlyden af vedtægtens artikel 65, har det med vedtagelsen af bilag XI til vedtægten fastsat bestemmelser med henblik på gennemførelse af denne artikel. De

overordnede retningslinjer, der er indeholdt i denne artikel, præciseres i artikel 3 i bilag XI til vedtægten, hvorved Rådet for et bestemt antal år fastsætter den konkrete fremgangsmåde for proceduren i vedtægtens artikel 65, navnlig de kriterier, der på udtømmende vis regulerer den årlige tilpasning af vederlag.

68 Denne lovgivningsmæssige ramme, der begrænser Rådets skønsbeføjelse i medfør af vedtægtens artikel 65, er bl.a. begrundet i hensynet til at sikre en vis stabilitet på mellemlang sigt og til at undgå tilbagevendende diskussioner og vanskeligheder, bl.a. mellem fagforeningerne og de berørte institutioner med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en tilpasning er berettiget eller nødvendig (jf. i denne retning dommen af 5.6.1973 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 2). Herved bemærkes, at det allerede i første betragtning til afgørelse 81/1061 og i anden og tredje betragtning til forordning nr. 3830/91 var anført, at denne omkransning af Rådets skønsbeføjelse havde til formål at opretholde harmoniske relationer mellem de europæiske institutioner og deres tjenestemænd og øvrige ansatte.

69 For at disse formål kan nås, er det imidlertid nødvendigt at Rådet retter sig efter de kriterier, der er fastsat i artikel 3 i bilag XI til vedtægten.

70 Den tilpasningsmekanisme, der er fastsat i artikel 3, hviler hovedsagelig på en tilpasning, ganske vist med en vis tidsforskydning, mellem lønudviklingen på unionsplan og den, der har fundet sted mellem juli måned det foregående år og juli måned i det indeværende år i referencemedlemsstaterne, hvilken lønudvikling afspejler de afgørelser vedrørende aflønningen af tjenestemænd, der er truffet af myndighederne i disse medlemsstater under hensyn til den aktuelle økonomiske situation i den pågældende

periode. I øvrigt kan de kriterier, der er fastsat i artikel 3, munde ud i såvel negative som positive resultater, således som dette bl.a. fremgår af artikel 3, stk. 6.

71 Det følger heraf, at Rådet ved at vedtage bilag XI til vedtægten ved en selvstændig beslutning, så længe dette bilag er gældende, under udøvelsen af sin skønsbeføjelse i medfør af vedtægtens artikel 65 har forpligtet sig til at overholde de kriterier, der på udtømmende vis er fastsat i artikel 3 i dette bilag. Den argumentation, som Domstolen har anvendt i dommen af 5. juni 1973 i sagen Kommissionen mod Rådet (præmis 9) og i dommen af 26. juni 1975 i sagen Kommissionen mod Rådet (præmis 20-22), finder tilsvarende anvendelse på den forordning, hvorved bilag XI til vedtægten er indført, hvilken forordning Rådet har udstedt i henhold til vedtægtens artikel 65a. Under disse omstændigheder kan Rådet ikke med føje påberåbe sig en skønsmargen inden for rammerne af artikel 3, der går ud over de kriterier, der er fastsat i denne artikel.

72 Rådet kan følgelig ikke inden for rammerne af den årlige undersøgelse af lønniveauet påberåbe sig den skønsbeføjelse, som det er blevet tillagt ved vedtægtens artikel 65, med henblik på at fravige den metode, der er fastsat i artikel 3 i bilag XI til vedtægten, og tage andre kriterier i betragtning end dem, der er fastsat i denne artikel.

— Om muligheden for at tage hensyn til en alvorlig økonomisk krise

73 Med hensyn til den mulighed for at tage hensyn til en alvorlig økonomisk krise inden for rammerne af den årlige undersøgelse af lønniveauet, som Rådet og de intervenerende medlemsstater har påberåbt sig, bemærkes, at det fremgår af artikel 10 i bilag XI til vedtægten, at »[s]åfremt der på grundlag af objektive oplysninger, der

forelægges af Kommissionen, konstateres en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Fællesskabet, forelægger Kommissionen efter høring af de øvrige institutioner i henhold til vedtægtens bestemmelser passende forslag for Rådet, der træffer afgørelse efter proceduren i EF-traktatens artikel 283«.

74 Denne bestemmelse gør det muligt i en ekstraordinær situation i enkeltstående tilfælde at fravige den metode, der er fastsat i artikel 3 i bilag XI til vedtægten, uden samtidig at ændre eller ophæve den for de efterfølgende år. Artikel 10 i bilag XI til vedtægten er nemlig indeholdt i dette bilags kapitel 5 med overskriften »Undtagelsesklausul«. Ændringen af bestemmelserne i bilag XI til vedtægten omhandles derimod i bilagets kapitel 7 med overskriften »Afsluttende bestemmelser og revisionsklausul«, hvilket kapitel kun består af én artikel, nemlig artikel 15. I artikel 15 fastsættes dels gyldighedsperioden for bestemmelserne i bilag XI til vedtægten, dels forskrifter vedrørende en revision af disse bestemmelser ved udgangen af det fjerde år, særlig i lyset af deres budgetmæssige virkninger. Der er ligeledes fastsat en mulighed for ændring af dette bilag efter proceduren i artikel 283 EF.

75 Desuden har artikel 10 i bilag XI til vedtægten ifølge sin ordlyd til formål at gøre det muligt for institutionerne at reagere overfor pludselige begivenheder, der i højere grad nødvendiggør en enkeltstående reaktion end en fuldstændig ændring af den »normale« metode for tilpasning af vederlag. Som Kommissionen har anført i sin rapport af 27. juni 1994 om anvendeligheden af undtagelsesklausulen [SEK(94) 1027 endelig, punkt II.3, s. 5 og 6], giver denne klausul endelig adgang til at tage hensyn til konsekvenserne af en forringelse af den økonomiske og sociale situation, der både er alvorlig og indtræder pludseligt, når tjenestemændenes vederlag ikke ville blive tilpasset tilstrækkeligt hurtigt under anvendelse af den »normale« metode.

76 I bilag XI er der følgelig fastsat en særlig procedure for tilpasning af vederlagene i tilfælde af en alvorlig økonomisk krise.

77 For at undgå at fratage bilag XI til vedtægten og navnlig bilagets artikel 3 og 10 sin bindende virkning (jf. analogt dommen af 5.6.1973 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 13) og i mangel af andre bestemmelser i dette bilag, der vedrører den eventuelle indvirkning af en økonomisk krise på tilpasningen af vederlag, må det konkluderes, at så længe dette bilag finder anvendelse, udgør proceduren i bilagets artikel 10 den eneste mulighed for at tage hensyn til en økonomisk krise inden for rammerne af tilpasningen af vederlag og følgelig for at undlade at anvende de kriterier, der er fastsat i bilagets artikel 3, stk. 2.

78 Denne konklusion kan ikke svækkes ved den omstændighed, at anvendelsen af artikel 10 i bilag XI til vedtægten forudsætter et forslag fra Kommissionen. Det fremgår bl.a. af artikel 17, stk. 2, TEU, at den er i overensstemmelse med den institutionelle balance, der er fastsat i traktaterne, hvorefter Kommissionen principielt er tillagt en enekompetence til at fremsætte forslag til lovgivningsmæssige retsakter.

79 Ifølge artikel 10 i bilag XI til vedtægten »forelægger« Kommissionen passende forslag i tilfælde af en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation. Henset til denne artikels klare ordlyd, kan det ikke lægges til grund, at udøvelsen af den kompetence, som Kommissionen er blevet tillagt ved artikel 10, har karakter af en simpel mulighed for denne institution.

80 Kommissionen skal desuden overholde den forpligtelse til loyalt samarbejde mellem institutionerne, der er anerkendt i retspraksis (jf. bl.a. dom af 27.9.1988, sag 204/86, Grækenland mod Rådet, Sml. s. 5323, præmis 16, og af 10.12.2002, sag C-29/99, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 11221, præmis 69), og som efter Lissabontraktatens ikrafttræden udtrykkeligt er knæsat ved artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU. Endelig kan Rådet, således som det fremgår af artikel 241 TEUF, anmode Kommissionen om at foretage sådanne undersøgelser, som det anser for hensigtsmæssige for at virkeliggøre de fælles mål, og om at forelægge det dertil egnede forslag. Før den anfægtede forordning blev vedtaget, havde Rådet imidlertid ikke — i modsætning til i 1994 [jf. Kommissionens rapport af 27.6.1994, SEK(94) 1027 endelig, punkt I, s. 3] — rettet nogen formel anmodning til Kommissionen med en opfordring til at efterkomme sine forpligtelser efter artikel 10 i bilag XI til vedtægten.

81 Den omstændighed, at den procedure, der er fastsat i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, er mere omstændelig end den, der er fastsat i bilagets artikel 3, bl.a. som følge af Parlamentets deltagelse efter Lissabontraktatens ikrafttræden, kan ikke fritage Rådet for at overholde de i bilaget fastsatte regler. I denne forbindelse bemærkes, at Rådet har medgivet, at selv komplekse procedurer, der berører flere institutioner, kan gennemføres hurtigt, hvis der er politisk vilje til hurtigt at nå frem til et resultat. Denne mulighed følger bl.a. af de midler, som Parlamentet i henhold til artikel 229, stk. 2, TEUF og artikel 134, stk. 4, andet afsnit, samt artikel 142 og 144 i Europa-Parlamentets forretningsorden har til at fremskynde en procedure.

82 Hvad angår den situation, der forelå, da den anfægtede forordning blev vedtaget, bemærkes, at konsekvenserne af den økonomiske krise ifølge Rådet allerede var mærkbare i referenceperioden, der sluttede i juli 2009. Rådet kunne således allerede have

handlet i løbet af sommeren 2009 med henblik på fremsættelse et forslag i medfør af artikel 10 i bilag XI til vedtægten.

83 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Rådet ikke råder over en skønsmargen, der gør det muligt for det uden at anvende proceduren i artikel 10 i bilag XI til vedtægten at beslutte og at fastsætte, således som det gjorde det i den anfægtede forordnings artikel 2 og 4-17, som følge af en økonomisk krise, en tilpasning af vederlagene, der afviger fra den, som Kommissionen har foreslået med hjemmel alene i bilagets artikel 3.

84 Den anfægtede forordnings artikel 2 og 4-17 bør følgelig annulleres.

Det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 65 og af artikel 3-7 i bilag XI til vedtægten

Parternes argumenter

85 Med det andet anbringende har Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede forordnings artikel 18 tilsidesætter vedtægtens artikel 65 og artikel 3-7 i bilag XI til vedtægten, for så vidt som der derved indføres et nyt retsgrundlag, der gør det muligt at foretage en fornyet vurdering af den anfægtede forordning og følgelig en mulighed for en mellemliggende tilpasning af vederlag.

86 Ved artikel 65 indføres nemlig udelukkende en årlig tilbagevendende tilpasning af vederlag. Den mulighed for en mellemliggende tilpasning heraf, der er fastsat i artikel 4-7 i bilag XI til vedtægten, forudsætter ifølge Kommissionen en væsentlig ændring i leveomkostningerne mellem juni og december, og derudover at Kommissionen fremlægger et forslag. Rådet har imidlertid ikke anmodet Kommissionen om at fremlægge et forslag herom, og Kommissionen har under alle omstændigheder ikke fremlagt et sådant forslag. Rådet kan heller ikke egenhændigt fravige de formelle krav i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, herunder nødvendigheden af et kommissionsforslag og Parlamentets medvirken i lovgivningsproceduren.

87 Under alle omstændigheder vil en annullation af den anfægtede forordnings artikel 2 og 4-17 medføre, at den i forordningens artikel 18 omhandlede fornyede vurdering vil miste sin genstand.

88 Parlamentet har tilføjet, at artikel 290 TEUF ikke gør det muligt for Rådet at forbeholde sig beføjelser i en gennemførelsesakt, og at vedtægtens artikel 64 og 65 samt bilag XI hertil ikke giver hjemmel for en sådan revisionsklausul.

89 Rådet har gjort gældende, at det andet anbringende er forbundet med det første, og med Kommissionens antagelse om, at Rådet ved at vedtage bilag XI til vedtægten har afskrevet sig enhver skønsbeføjelse. Den anfægtede forordnings artikel 18 kan ikke være i strid med artikel 4-7 i bilag XI til vedtægten, eftersom disse bestemmelser ikke vedrører samme situation. Artikel 18 vedrører nemlig muligheden for på Kommissionens forslag at foretage en fornyet vurdering af tilpasningssatsen for vederlag og pensioner som fastsat i den anfægtede forordning under hensyn til udviklingen i den

økonomiske og finansielle krise og Unionens økonomiske og sociale politik, og dette under anvendelse af den fleksibilitet, der udtrykkeligt henvises til i vedtægten.

Domstolens bemærkninger

90 Kommissionens andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af vedtægtens artikel 65 og af artikel 3-7 i bilag XI til vedtægten ved den anfægtede forordnings artikel 18, der gør det muligt at foretage en fornyet vurdering af den anfægtede forordning. En sådan mulighed var ikke omhandlet i Kommissionens forslag.

91 Hvad angår lønningsniveauet fastsætter vedtægtens artikel 65, stk. 1, kun en årlig undersøgelse heraf. Hvad angår justeringskoefficienterne derimod gør bestemmelsens stk. 2 det muligt at foretage en mellemliggende tilpasning af disse koefficienter i tilfælde af en væsentlig ændring i leveomkostningerne. Den nærmere fremgangsmåde ved den årlige undersøgelse af lønningsniveauet er fastsat i artikel 1-3 i bilag XI til vedtægten, og dette bilags artikel 4-7 fastsætter mere detaljerede regler for de mellemliggende tilpasninger af justeringskoefficienterne.

92 Ingen af disse bestemmelser gør det muligt inden for rammerne af den årlige undersøgelse af lønningsniveauet at udstede nye regler, der gør det muligt at tage dette niveau op til fornyet overvejelse eller at tilpasse vederlagene uden for den årlige tilpasning i henhold til vedtægtens artikel 65, stk. 1, og artikel 1-3 i bilag XI til vedtægten. De gør det heller ikke muligt at fravige den mellemliggende tilpasning af justeringskoefficienterne, der er fastsat i vedtægtens artikel 65, stk. 2, og i artikel 4-7 i bilag XI hertil.

93 Den anfægtede forordnings artikel 18 er følgelig vedtaget i strid med vedtægtens artikel 65 og artikel 3-7 i bilag XI hertil og bør derfor også annulleres.

94 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at den anfægtede forordnings artikel 2 og 4-18 bør annulleres.

95 Med henblik på at undgå en afbrydelse af vederlags- og pensionsordningen skal artikel 264, stk. 2, TEUF imidlertid bringes i anvendelse, og virkningerne af de annullerede bestemmelser i den anfægtede forordning vedrørende tilpasning af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte i Unionen med virkning fra den 1. juli 2009, dvs. forordningens artikel 2 og 4-17, opretholdes, indtil Rådet vedtager en ny forordning til opfyldelse af denne dom.

Sagens omkostninger

96 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og det har tabt sagen, bør det pålægges Rådet at betale sagsomkostningerne. I henhold til samme artikels stk. 4, første afsnit, bærer de medlemsstater og de institutioner, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

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

1) Artikel 2 og 4-18 i Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1296/2009 af 23. december 2009 om tilpasning med virkning fra den 1. juli 2009 af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union samt af justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner annulleres.

2) Virkningerne af artikel 2 og 4-17 i forordning nr. 1296/2009 opretholdes indtil ikrafttrædelsen af en ny forordning vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union til opfyldelse af denne dom.

3) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.

4) Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Republikken Litauen, Republikken Østrig, Republikken Polen og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Europa-Parlamentet bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter