UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

24 päivänä marraskuuta 2010 *

Asiassa C-40/10,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 22.1.2010,

Euroopan komissio, asiamiehinään J. Currall, G. Berscheid ja J.-P. Keppenne, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

jota tukee

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

väliintulijana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehenään M. Bauer, avustajanaan avocat D. Waelbroeck,

vastaajana,

jota tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään B. Weis Fogh,

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään J. Möller ja B. Klein,

Helleenien tasavalta, asiamiehinään A. Samoni-Rantou ja S. Chala, prosessiosoite Luxemburgissa,

Liettuan tasavalta, asiamiehinään D. Kriaučiūnas ja R. Krasuckaitė,

Itävallan tasavalta, asiamiehenään E. Riedl,

Puolan tasavalta, asiamiehenään M. Szpunar, ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään S. Behzadi-Spencer ja L. Seeboruth,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, J. Malenovský ja T. von Danwitz (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.10.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteessaan, että unionin tuomioistuin osittain kumoaa Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden sekä näihin palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvien korjauskertoimien mukauttamisesta 1 päivästä heinäkuuta 2009 23.12.2009 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 1296/2009 (EUVL L 348, s. 10; jäljempänä riidanalainen asetus), koska kyseinen asetus on 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, sellaisina kuin ne ovat muutettuina 22.3.2004 annetulla neuvoston asetuksella (EY, Euratom) N:o 723/2004 (EUVL L 124, s. 1; jäljempänä henkilöstösäännöt), 65 artiklan sekä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevien 1 ja 3–7 artiklan vastainen sen vuoksi, että siinä yhtäältä mukautetaan henkilöstösäännöissä säädettyjä eri rahamääriä virheellisesti ja toisaalta säädetään uusi oikeudellinen perusta, jonka nojalla riidanalaista asetusta voidaan tarkastella uudelleen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Henkilöstösäännöt

2 Henkilöstösääntöjen 65 artikla kuuluu seuraavasti:

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

Tarkistuksen yhteydessä neuvosto tutkii, onko palkkojen mukauttaminen aiheellista yhteisöjen 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 Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 148 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan ensimmäisen vaihtoehdon ja Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 118 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan ensimmäisen vaihtoehdon mukaisella määräenemmistöllä."

3 Henkilöstösääntöjen 82 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos neuvosto päättää 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 henkilöstösääntöjen liitteessä XI.

5 Kyseiseen liitteeseen XI, jonka otsikko on "Henkilöstösääntöjen 64 ja 65 artiklan soveltamista koskevat säännöt", sisältyy useita lukuja, joista 1 luku, jossa on 1–3 artikla, koskee henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua palkkojen tason vuosittaista tarkistusta ja 2 luku puolestaan henkilöstösääntöjen 65 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja palkkojen ja eläkkeiden väliaikaisia mukautuksia. Kyseisessä 2 luvussa on 4–7 artikla.

6 Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 1 lukuun sisältyy 1 jakso, jonka otsikko on "Vuosittaiseen mukauttamiseen vaikuttavat tekijät". Jaksoon sisältyvän 1 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tarkistusta varten Eurostat laatii vuosittain ennen lokakuun loppua kertomuksen elinkustannusten kehityksestä Brysselissä, Brysselin ja eräiden jäsenvaltioissa sijaitsevien asemapaikkojen välisistä hintapariteeteista sekä keskushallinnon palveluksessa

olevien kansallisten virkamiesten palkkojen ostovoiman kehityksestä". Saman artiklan 2–4 kohtaan sisältyy tarkemmat säännökset menettelystä, jota Eurostat noudattaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa laskeakseen elinkustannusten kehityksen Brysselissä (Brysselin kansainvälinen indeksi), elinkustannusten kehityksen Brysselin ulkopuolella (hintapariteetit ja implisiittiset indeksit) sekä kahdeksan jäsenvaltion keskushallintojen palveluksessa olevien kansallisten virkamiesten palkkojen ostovoiman kehityksen (erityisindikaattorit).

7 Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa, joka sisältyy 2 jaksoon, 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.

3. Näin vahvistetun mukautuksen arvo sisällytetään henkilöstösääntöjen 66 artiklassa ja liitteessä XIII sekä muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 20, 63 ja 93 artiklassa oleviin peruspalkkataulukoihin seuraavaa menettelyä noudattaen:

– –

6. Toimielimet tekevät virkamiesten palkkoihin sekä entisten virkamiesten ja muiden edunsaajien eläkkeisiin asianomaiset positiiviset tai negatiiviset mukautukset taannehtivasti seuraavaa vuosittaista mukautusta koskevan päätöksen soveltamis- ja voimaantulopäivän väliseltä ajalta.

Jos tällainen taannehtiva mukautus johtaa liikaa perityn määrän palauttamiseen, tämä voidaan tehdä porrastaen palautus enintään kahdentoista kuukauden ajalle siitä päivästä, jona seuraava vuosittainen mukauttamispäätös tulee voimaan."

8 Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 4 artiklan 1 kohdan mukaan "henkilöstösääntöjen 65 artiklan 2 kohdassa säädetyistä palkkojen väliaikaisista mukautuksista tehdään 1 päivänä tammikuuta voimaan tuleva päätös, jos elinkustannukset muuttuvat huomattavasti kesäkuun ja joulukuun välisenä aikana – –; tällöin otetaan huomioon ostovoiman kehitysennusteet kuluvan vuotuisen viitekauden aikana".

9 Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 5 luvun otsikko on "Poikkeuslauseke". Luvussa on 10 artikla, jossa säädetään seuraavaa:

"Jos yhteisössä todetaan komission toimittamien objektiivisten tietojen perusteella taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakava ja äkillinen heikkeneminen, komissio esittää kuultuaan muita toimielimiä henkilöstösääntöjen mukaisesti asiaa koskevat ehdotukset neuvostolle, joka säätää asiasta EY:n perustamissopimuksen 283 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen."

10 Saman liitteen 7 luvussa, jonka otsikko on ”Loppusäännös ja tarkistuslauseke”, on 15 artikla, jossa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän liitteen säännöksiä sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2004 31 päivään joulukuuta 2012.

2. Niitä tarkistetaan neljännen vuoden päättyessä erityisesti budjettivaikutusten kannalta. Tässä tarkoituksessa komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen ja tarvittaessa ehdotuksen tämän liitteen muuttamiseksi EY:n perustamissopimuksen 283 artiklan nojalla.”

Riidanalainen asetus

11 Komissio esitti 29.10.2009 ehdotuksen KOM(2009) 603 lopullinen, jotta neuvosto päättäisi henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan mukaisesti ennen vuoden 2009 loppua Euroopan yhteisöjen virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden mukauttamisesta.

12 Muutettu asetusehdotus KOM(2009) 629 lopullinen esitettiin 19.11.2009 kahden jäsenvaltion toimitettua oikaisun omiin tilastotietoihinsa, jotka koskivat henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 1 artiklan 4 kohdan a alakohdassa tarkoitettua ostovoiman kehityksen laskennassa huomioon otettavaa viitekautta.

13 Kyseisen ehdotuksen perustelujen 3.1 kohdan mukaan erityisindikaattori oli 2,8 prosenttia, Brysselin kansainvälinen indikaattori 0,9 prosenttia ja ehdotettu palkkojen ja eläkkeiden mukautus Brysselissä ja Luxemburgissa 3,7 prosenttia eli edellä mainitut kaksi tekijää keskenään kerrottuina. Kaikkiin asetusehdotuksessa lueteltuihin rahamääriin sovellettiin 3,7 prosentin suuruista mukautusta.

14 Riidanalaisessa asetuksessa komission ehdotus on otettu huomioon vain osittain.

15 Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa, jossa toistetaan ehdotuksen ainoan perustelukappaleen sanamuoto, lausutaan, että ”jotta Euroopan unionin virkamiehille ja muulle henkilöstölle voidaan taata jäsenvaltioiden kansallisten virkamiesten ostovoiman kehitystä vastaava kehitys, Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkoja ja eläkkeitä olisi mukautettava vuoden 2009 tarkistuksen yhteydessä”.

16 Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa, jonka neuvosto on lisännyt, sanotaan, että ”komission ehdottamaa palkkojen ja eläkkeiden mukautusta olisi muutettava ottaen huomioon rahoituskriisin sekä osana unionin taloudellista ja sosiaalipolitiikkaa. Tilannetta olisi tarvittaessa tarkasteltava uudelleen”.

17 Riidanalaisen asetuksen 2 ja 4–17 artiklassa ilmaistaan palkkojen uudet rahamäärät, jotka neuvosto on hyväksynyt soveltamalla 1,85 prosentin suuruista mukautusta ja joilla on korvattu rahamäärät, joita komissio oli ehdottanut soveltamalla 3,7 prosentin suuruista mukautusta.

18 Riidanalaisen asetuksen 18 artikla, jota vastaavaa säännöstä komission ehdotukseen ei sisältynyt, kuuluu seuraavasti:

”Tätä asetusta tarkastellaan tarvittaessa uudelleen, ja komissio tekee tarpeen mukaan tämän asetuksen muuttamista koskevan ehdotuksen, jonka johdosta neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä.”

Asianosaisten vaatimukset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

19 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen asetuksen sen 1, 3 ja 19 artiklaa lukuun ottamatta mutta pysyttää sen vaikutukset voimassa siihen saakka, kunnes neuvosto on antanut uuden asetuksen, jossa henkilöstösääntöjen 64 ja 65 artiklaa ja henkilöstösääntöjen liitettä XI sovelletaan asianmukaisesti

– velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää kanteen perusteettomana

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21 Unionin tuomioistuimen presidentin 26.2.2010 antamalla määräyksellä Euroopan parlamentti hyväksyttiin asiassa väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

22 Unionin tuomioistuimen presidentin 4.5.2010 antamalla määräyksellä Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Helleenien tasavalta, Liettuan tasavalta, Itävallan tasavalta, Puolan tasavalta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin asiassa väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

23 Väliintulohakemus, jonka Union Syndicale Luxembourg oli esittänyt, hylättiin unionin tuomioistuimen presidentin 30.6.2010 antamalla määräyksellä, koska Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan toisen kohdan jälkimmäisen virkkeen mukaan Union Syndicale Luxembourg ei Luxemburgin oikeuden mukaan perustettuna oikeushenkilönä voi olla väliintulijana tässä asiassa.

24 Komission pyyntö asian käsittelystä nopeutetussa menettelyssä hylättiin unionin tuomioistuimen presidentin 26.2.2010 antamalla määräyksellä.

Kanne

25 Komissio on vedonnut kanteensa tueksi kahteen kanneperusteeseen, jotka koskevat henkilöstösääntöjen ja niiden liitteen XI sivuuttamista yhtäältä riidanalaisen asetuksen 2 ja 4–17 artiklassa ja toisaalta saman asetuksen 18 artiklassa.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee henkilöstösääntöjen 65 artiklan ja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevien 1 ja 3 artiklan rikkomista

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

26 Ensimmäisessä kanneperusteessa komissio katsoo, että neuvosto on suorittanut henkilöstösäännöissä ja muuhun henkilöstöön sovellettavissa palvelussuhteen ehdoissa säädettyjen palkkojen ja eläkkeiden mukautuksen virheellisesti, koska se on korvannut komission ehdottamat 3,7 prosentin mukautukseen perustuvat rahamäärät rahamäärillä, jotka vastaavat 1,85 prosentin suuruista mukautusta.

27 Mukautuksen suuruus 1,85 prosenttia, joka on täsmälleen puolet komission laskemasta määrästä, ei voi perustua henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevissa 1 ja 3 artiklassa vahvistettujen tekijöiden soveltamiseen. Se on kiinteämääräisesti vahvistettu prosenttiluku, jossa on otettu huomioon riidanalaista asetusta annettaessa vallinneeseen taloudelliseen tilanteeseen liittyviä yleisiä näkökohtia.

28 Henkilöstösääntöjen 65 artiklassa ja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevissa 1 ja 3 artiklassa säädetyllä menettelyllä on kuitenkin otettu käyttöön automaattinen mukautusmenetelmä, jossa neuvostolle ei jätetä lainkaan harkintavaltaa muutoin kuin siinä tapauksessa, että se kiistää esitetyt luvut. Palkkojen vuosittainen mukautus ei ole lainsäädäntötoimi vaan ainoastaan täytäntöönpanotoimi, joka on luonteeltaan lähempänä hallintoa kuin norminantoa.

29 Jo henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan sanamuodosta sellaisenaan johtuu, että neuvostolla on asiassa vain sidottua harkintavaltaa. Toisin kuin neuvosto väittää, henkilöstösääntöjen 65 artiklan soveltaminen ei voi olla ensisijaista verrattuna mainittuun 3 artiklaan, koska kummankin säännöksen asema oikeusnormien hierarkiassa on sama. Lisäksi henkilöstösääntöjen liitteessä XI oleva 10 artikla olisi tarpeeton, jos jo saman liitteen 3 artiklassa annettaisiin neuvostolle sellaista harkintavaltaa, jonka nojalla se voisi ottaa huomioon 3 artiklassa määriteltyjen tekijöiden lisäksi viitekauteen kuulumattomia tekijöitä, kuten esimerkiksi palkkojen mukauttamista koskevaa asetusta annettaessa vallitseva taloudellinen tilanne tai rahoitustilanne.

30 Se seikka, että neuvoston harkintavalta palkkojen ja eläkkeiden mukauttamista koskevan asetuksen antamisessa on sidottua, on vahvistettu myös asiassa 81/72, komissio vastaan neuvosto, 5.6.1973 annetussa tuomiossa (Kok., s. 575, 9 ja 10 kohta) ja asiassa 59/81, komissio vastaan neuvosto, 6.10.1982 annetussa tuomiossa (Kok., s. 3329, 23–25 kohta), joiden antaminen on liittynyt aikaisempaan palkkojen

mukautusmenetelmään, jonka oikeudellinen sääntely ei ollut niin tiukkaa eikä niin yksityiskohtaista kuin henkilöstösääntöjen nykyiseen liitteeseen XI perustuvassa menetelmässä.

31 Komissio korostaa, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI vahvistettu mukautusmenettelyn automaattisuus perustuu neuvoston omaan tahtoon, koska neuvosto oli hyväksynyt asetuksessa N:o 723/2004 komission sille esittämän menetelmän, jossa pyrittiin tietyn vakauden aikaansaamiseen keskipitkällä aikavälillä ja johon sisältyi neuvoston kannalta useita hyvittäviä seikkoja. Tältä osin komissio mainitsee unionin maksamista palkoista perittävän ”erityismaksun” käyttöönoton ja eläkejärjestelmään suoritettavien maksuosuuksien korottamisen, jotka ovat olleet palkkakehitystä hillitseviä toimenpiteitä. Komissio muistuttaa lisäksi, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI säädetty vuosittaisen mukauttamisen menetelmä voi johtaa yhtä hyvin negatiivisiin kuin positiivisiin tuloksiin. Kun nämä seikat otetaan huomioon, neuvosto on tämän menetelmän hyväksyessään lähtökohtaisesti sitoutunut henkilöstösääntöjen liitteen XI voimassaoloajaksi eli kahdeksaksi vuodeksi noudattamaan kyseisessä liitteessä säädettyjä ehtoja.

32 Komission mukaan henkilöstösääntöjen liitteessä XI oleva 10 artikla on ainoa säännös, jonka perusteella olisi mahdollista ottaa huomioon taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen äkillinen heikkeneminen. Tätä artiklaa ei kuitenkaan ole sovellettu käsiteltävässä tapauksessa.

33 Neuvosto ei ole komission mukaan voinut muuttaa henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan mukaisesti tehtyä komission ehdotusta sellaiseksi ehdotukseksi, jonka oikeudellisena perustana olisi edellä mainittu 10 artikla, jossa komissiolle annetaan laaja harkintavalta sitä koskevassa kysymyksessä, onko kyseisen säännöksen mukainen ehdotus tarpeellinen. Neuvosto ei myöskään ole esittänyt komissiolle virallista kehotusta vaatiakseen henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan perustuvan ehdotuksen antamista. Vaikka komissio olisi antanut sellaisen ehdotuksen, se olisi sitä paitsi voinut koskea ainoastaan henkilöstösääntöihin tulevaisuudessa tehtäviä muutoksia eikä se olisi voinut vapauttaa neuvostoa sidotun harkintavallan

mukaisesta velvollisuudesta käyttää samassa liitteessä olevan 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä toimivaltaa ennen vuoden 2009 loppua palkkojen ja eläkkeiden mukauttamiseksi 1.7.2009 lähtien.

34 Kun myös otetaan huomioon henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan sisältyvä viittaus EY 283 artiklaan, josta on tullut SEUT 336 artikla, palkkojen mukauttamismenetelmää voidaan Lissabonin sopimuksen tultua voimaan muuttaa vain tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen tehtävällä parlamentin ja neuvoston toimella. Neuvosto ei voi jättää noudattamatta näitä vaatimuksia sillä perusteella, että tilanteen väitetään olevan kiireellinen. Kun neuvosto ei ole säätänyt asetuksessa N:o 723/2004 mahdollisuudesta edes väliaikaisten toimenpiteiden toteuttamiseen, neuvosto on tietoisesti hyväksynyt poikkeuslausekkeen soveltamisen ”hitauden”.

35 Lopuksi komissio korostaa, että ajallinen viive niin talouden negatiivisen kuin sen positiivisenkin kehityksen huomioon ottamisessa on henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädetyn menetelmän rakenteellinen ominaispiirre. Talouskriisi otetaan siten huomioon vuoden 2010 päätöksentekomenettelyssä, koska kukin viitejäsenvaltio on heinäkuun 2009 ja kesäkuun 2010 välisenä aikana tehnyt omat päätöksensä tämän kriisin vaikutuksista kansallisten virkamiestensä palkkatasoon. Mainitussa liitteessä olevaa 10 artiklaa on sen vuoksi sovellettava vain täysin poikkeuksellisissa ja ennakoimattomissa tilanteissa.

36 Palkka- ja eläkejärjestelmien toiminnan katkosten välttämiseksi komissio kuitenkin pyytää unionin tuomioistuinta soveltamaan SEUT 264 artiklan toista kohtaa pysyttämällä kumottujen säännösten vaikutukset voimassa siihen saakka, kunnes neuvosto

antaa asiassa annetun tuomion täytäntöön panemiseksi komission ehdotuksen mukaisesti uuden asetuksen, jonka vaikutukset tulevat voimaan 1.7.2009.

37 Parlamentti tukee kaikkia komission kanneperusteita ja vaatimuksia. Se korostaa erityisesti, että neuvosto on henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan hyväksyessään määrittänyt etukäteen tavan, jolla sille henkilöstösääntöjen 65 artiklan mukaan kuuluvaa toimivaltaa on käytettävä, joten päätös palkkojen ja eläkkeiden vuotuisista mukautuksista on pelkästään mainitussa liitteessä XI vahvistettujen sääntöjen ja kriteerien täytäntöönpanoa. Henkilöstösääntöjen 65 artiklan 3 kohta on näin ollen tulkittava säännökseksi, jossa neuvostolle annetaan tämän vuotuisen mukautuksen osalta pelkästään täytäntöönpanovaltaa. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan turvautuminen edellyttäisi komission aloitetta ja tavallisen lainsäätämisjärjestyksen noudattamista SEUT 336 artiklan mukaisesti. Nyt käsiteltävässä tapauksessa ei kuitenkaan ole noudatettu kyseistä järjestystä.

38 Neuvosto sen sijaan katsoo, että kun otetaan huomioon henkilöstösääntöjen 65 artiklan ja henkilöstösääntöjen liitteen XI sanamuoto ja yleinen järjestelmä, neuvostolle jää palkkojen ja eläkkeiden vuotuisissa mukautuksissa edelleen harkintavaltaa, vaikkei se kiistäisi komission kyseisessä liitteessä XI olevan 1 artiklan mukaisesti vuotuisesta mukautuksesta tekemän laskelman oikeellisuutta. Neuvosto nojautuu mainitun 65 artiklan 1 kohtaan sisältyvään sanaan ”erityisesti” ja katsoo, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI määritellään palkkojen ja eläkkeiden tason tarkistuksessa huomioon otettavien eräiden kriteerien soveltamistapa mutta ettei tässä liitteessä rajoiteta neuvoston mahdollisuutta muiden kriteerien huomioon ottamiseen.

39 Vaikka neuvosto oli hyväksyessään henkilöstösääntöjen liitteen XI lähtökohtaisesti sitoutunut tämän liitteen voimassaoloajaksi noudattamaan siinä säädettyjä ehtoja, se ei kuitenkaan ollut luopunut kaikesta harkintavallastaan palkkojen ja eläkkeiden

vuosittaisten mukautusten määrittämisessä. Neuvosto ei nimittäin ole kumonnut henkilöstösääntöjen 65 artiklaa korvaamalla sitä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan säännöksillä eikä myöskään siirtänyt asiaa koskevaa päätösvaltaansa kokonaisuudessaan komissiolle. Komission edustama henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan tulkinta, jonka mukaan tässä artiklassa vahvistetaan automaattinen menetelmä, poistaisi henkilöstösääntöjen 65 artiklalta kaikki tehokkaat oikeusvaikutukset. Asiassa ei tältä osin ole merkitystä sillä, onko neuvoston päätös palkkojen ja eläkkeiden vuosittaisesta mukauttamisesta lainsäädäntötoimi vai täytäntöönpanotoimi.

40 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 6.10.1982 antamassaan tuomiossa (32 kohta), kuten myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin yhdistetyissä asioissa T-544/93 ja T-566/93, Abello ym. vastaan komissio, 7.12.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. H., s. I-A-271 ja II-815, 53 kohta), asiassa T-158/98, Bareyt ym. vastaan komissio, 8.11.2000 antamassaan tuomiossa (Kok. H., s. I-A-235 ja II-1085, 57 kohta) ja yhdistetyissä asioissa T-201/00 ja T-384/00, Ajour ym. vastaan komissio, 25.9.2002 antamassaan tuomiossa (Kok. H., s. I-A-167 ja II-885, 47 kohta), todennut, että neuvostolla on harkintavaltaa palkkojen ja eläkkeiden vuosittaisessa mukauttamisessa.

41 Joka tapauksessa neuvostolla on tällaista harkintavaltaa sellaisen erityisen vakavan talouskriisin yhteydessä kuin vuoden 2008 lopussa alkanut talouskriisi, jonka alkamista ja laajuutta kukaan ei olisi kyennyt ennakoimaan asetuksen N:o 723/2004 antamisen ajankohtana. Olisi käsittämätöntä, jos vastuullinen lainsäätäjä pidättäytyisi kaikista vakavan taloudellisen ja sosiaalisen kriisin vuoksi välttämättömistä joustotoimista.

42 Tämä henkilöstösääntöjen 65 artiklaan perustuva harkintavalta on neuvoston mukaan olemassa henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevasta 10 artiklasta riippumatta. Viimeksi mainittua artiklaa soveltamalla voidaan tosin päästä samankaltaiseen tulokseen.

Kyseiseen 10 artiklaan turvautuminen edellyttäisi kuitenkin paljon raskaamman menettelyn kuin palkkojen ja eläkkeiden vuosittaista mukauttamista varten henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädetyn menettelyn käyttämistä, ja tämä tuo korostetusti esille sen, ettei kyseisen 10 artiklan tarkoituksena eikä sen seurauksena ole korvaavan vaihtoehdon tarjoaminen henkilöstösääntöjen 65 artiklaan perustuvalle neuvoston harkintavallalle. Tässä yhteydessä neuvosto väittää voivansa jopa SEUT 336 artiklan mukaisessa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä muuttaa komission ehdotusta SEUT 294 artiklan 9 kohdan mukaisesti yksimielisesti, vaikka komissio olisi antanut siitä kielteisen lausunnon.

43 Lisäksi toimilla, jotka voidaan toteuttaa henkilöstösääntöjen 65 artiklan ja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevien 1 ja 3 artiklan nojalla, on vain osittain sama tarkoitus kuin toimilla, jotka voidaan toteuttaa henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan nojalla. Kyseisen 10 artiklan soveltamisala on paljon kaikkien muiden säännösten soveltamisalaa laajempi, koska siinä mahdollistetaan menetelmän ”mekaaniseen” soveltamiseen perustuvista palkkojen ja eläkkeiden mukautuksista joustamisen lisäksi myös menetelmän soveltamisen keskeyttäminen, sen muuttaminen tai sen lakkauttaminen lainsäädäntötoimella. Oikeusjärjestelmässä on tavallista, että oikeudelliset perustat ovat osittain päällekkäisiä.

44 Riidanalaisessa asetuksessa säädetyllä palkkojen ja eläkkeiden 1,85 prosentin korotuksella on tarkoitus säilyttää unionin virkamiesten ostovoima kompensoimalla Brysselissä todetun inflaation vaikutukset (0,9 %), eläkejärjestelmään virkamiehiltä perittävien maksujen korotuksen vaikutukset (0,4 %) ja erityismaksun korotuksen vaikutukset (0,43 %). Jos unionin virkamiehille ja muulle henkilöstölle myönnettäisiin vielä nyt myönnettyä suurempi palkkojen ja eläkkeiden korotus, sillä vain vaikeutettaisiin unionin kansalaisten ymmärtäväistä suhtautumista unioniin. Korotus olisi myös merkinnyt jäsenvaltioiden talousarvioihin kohdistuvaa lisäkustannusta talouskriisin edellyttämistä toimenpiteistä aiheutuneiden kustannusten lisäksi. Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden talouskriisin takia toteuttamat kansallisiin virkamiehiinsä

kohdistuneet toimenpiteet, ei olisi ollut riittävää jäädä odottamaan näiden toimenpiteiden vaikutusten heijastumista unionin virkamiesten palkkojen seuraavaan vuotuiseen mukautukseen vuoden 2010 lopussa.

45 Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan osalta neuvosto kiistää aluksi väitteen, jonka mukaan artikla koskisi vain palkkojen ja eläkkeiden vuosittaiseen mukauttamiseen käytettävän ”normaalin” menetelmän mahdollista korvaamista jollain muulla menetelmällä, jota voitaisiin soveltaa vain tulevaisuudessa, jolloin tämän 10 artiklan soveltaminen ”normaalin” menetelmän täytäntöönpanoon olisi suljettu pois. Erityisesti se seikka, että kyseisen 10 artiklan otsikko on ”Poikkeuslauseke”, osoittaa sen, että vuosittaista mukautusta voidaan artiklan perusteella sopeuttaa taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavan ja äkillisen heikkenemisen yhteydessä tarvitsematta kuitenkaan muuttaa ”normaalia” menetelmää tulevaisuuden osalta.

46 Neuvosto katsoo, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan soveltamisen aineelliset edellytykset ovat täyttyneet tässä tapauksessa. Viitejakson aikana unioni on nimittäin joutunut kohtaamaan rahoituskriisistä johtuvan erityisen vakavan talouskriisin. Tämän kriisin vaikutukset ovat ilmenneet vuoden 2008 jälkimmäisestä puoliskosta alkaen, ja ne ovat olleet erityisen merkittäviä vuoden 2009 alussa. Näitä vaikutuksia ei kuitenkaan ollut otettu huomioon komission ehdotuksessa.

47 Vaikka komissiolla on taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavaan ja äkilliseen heikkenemiseen viittaavien seikkojen ilmetessä velvollisuus toimia omasta aloitteestaan ja tarvittaessa tehdä ajoissa henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan perustuva asianmukainen ehdotus, komissio ei ole turvautunut tähän artiklaan. Neuvoston päätöksentekoa valmistelevissa elimissä ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä käydyissä keskusteluissa oli viitattu mahdollisuuteen käyttää kyseistä 10 artiklaa. Komissio oli kuitenkin ilmoittanut marraskuun 2009 lopussa ja joulukuun 2009

alussa pidetyissä kahdessa kokouksessa, ettei se tekisi ehdotusta tämän oikeudellisen perustan nojalla.

48 Neuvosto katsoo, että kun henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan perustuvaa komission ehdotusta ei ollut, neuvosto ei voinut käyttää kyseistä artiklaa. Neuvostolla ei sen vuoksi ole ollut muuta vaihtoehtoa kuin käyttää sillä henkilöstösääntöjen 65 artiklan mukaan olevaa harkintavaltaa riidanalaisen asetuksen antamiseksi säädetyssä määräajassa. Unionin tuomioistuin on useaan kertaan tunnustanut, että ”poikkeuksellisissa ja ennakoimattomissa tilanteissa” voi olla aiheellista turvautua tapauskohtaisiin ratkaisuihin, jotta unioni kykenee toimimaan ja täyttämään tehtävänsä, ja nyt käsiteltävässä tapauksessa näin on kiistattomasti. Vaikka komissio olisi tehnyt joulukuun 2009 aikana ehdotuksen henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan mukaisesti, tällaisen ehdotuksen hyväksyminen vuoden loppuun mennessä olisi joka tapauksessa ollut tässä artiklassa säädetyn menettelyn raskauden vuoksi mahdotonta.

49 Tanskan, Saksan, Liettuan, Puolan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset yhtyvät neuvoston esittämiin kiistämisperusteisiin ja vaatimuksiin mutta esittävät niihin erilaisia täsmennyksiä.

50 Niiden mukaan henkilöstösääntöjen 65 artiklan ja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan sanamuodosta sekä unionin tuomioistuimen ja unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuu, että neuvostolla on harkintavaltaa palkkojen ja eläkkeiden vuosittaisissa mukautuksissa ja muun muassa tässä mukautuksessa huomioon otettavissa tekijöissä. Ne katsovat erityisesti, ettei henkilöstösääntöjen 65 artiklassa eikä henkilöstösääntöjen liitteessä XI luetella tyhjentävästi yhtäältä seikkoja, jotka neuvosto voi pätevästi ottaa huomioon, eikä toisaalta seikkoja, joita neuvoston on sovellettava.

51 Unionin toimielinten välisen tasapainon mukaan neuvosto ei ole pelkkä komission ”täytäntöönpanoelin”. Neuvostolla ei lähtökohtaisesti ole velvollisuutta hyväksyä komission lainsäädäntöehdotusta muuttamattomana, vaan se voi yksimielisesti tehdä ehdotukseen muutoksia, ja noudatettavasta lainsäädäntömenettelystä riippuu, osallistuuko parlamentti menettelyyn. Neuvostolla on vain velvollisuus olla poikkeamatta ehdotuksen kohteesta ja tarkoituksesta, ja tätä velvollisuutta on tässä tapauksessa noudatettu. Vaikka sitä paitsi komissiolle olisi siirretty täytäntöönpanovaltaa, neuvostolla on useissa tilanteissa mahdollisuus estää komission ehdottama lainsäädäntötoimi. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan sanamuodosta ei selvästi ilmene, että artiklassa neuvostolle annettu toimivalta ulottuisi pelkkään komission ehdotuksen ”varmentamiseen”.

52 Komission esittämän henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan tulkinnan mukaan komissio kykenisi täydellisesti estämään tämän poikkeuslausekkeen soveltamisen ja siten kokonaan poistamaan sen tehokkaan vaikutuksen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

53 Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee sitä, että riidanalaisen asetuksen 2 ja 4–17 artikla ovat henkilöstösääntöjen 65 artiklan ja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevien 1 ja 3 artiklan vastaisia, tuo esille kysymyksen siitä, onko neuvostolla, ja jos on, niin minkä verran, sellaista harkintavaltaa, joka oikeuttaa sen poikkeamaan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden vuosittaista mukautusta koskevasta komission ehdotuksesta vedoten vakavaan talouskriisiin mutta

kiistämättä kuitenkaan sitä, että komission mukautusehdotuksessaan esittämät numerotiedot ovat henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevien 1 ja 3 artiklan vaatimusten mukaisia.

54 Henkilöstösääntöjen 65 artiklassa vahvistetaan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen vuosittaista tarkistusta ja mahdollista mukautusta koskeva perussääntö, ja mukautus koskee henkilöstösääntöjen 82 artiklan 2 kohdan mukaan myös eläkkeitä. Kyseisen 65 artiklan 1 kohdassa säädetään, että neuvosto suorittaa vuosittain unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen tason tarkistuksen. Tarkistuksen yhteydessä neuvosto tutkii, onko palkkojen mukauttaminen aiheellista unionin talous- ja sosiaalipolitiikan kannalta. Tätä varten otetaan huomioon erityisesti palkkojen mahdollinen nousu julkishallinnossa ja palvelukseen ottamisen tarpeet.

55 Henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että tässä säännöksessä neuvostolle annetaan harkintavaltaa palkkojen tason vuosittaisessa tarkistuksessa (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 5.6.1973, 7 ja 11 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 6.10.1982, 20–22 ja 32 kohta).

56 Henkilöstösääntöjen 65 a artiklan mukaan yksityiskohtaiset säännöt kyseisen 65 artiklan soveltamisesta vahvistetaan kuitenkin henkilöstösääntöjen liitteessä XI.

57 Kyseisessä liitteessä olevan 3 artiklan, jonka kohteena on ”palkkojen ja eläkkeiden vuosittaista mukauttamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt”, 1 kohdassa säädetään, että 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 ja että päätös tulee voimaan 1. heinäkuuta. Mainitun 3 artiklan 2 kohdan mukaan mukautuksen arvo saadaan kertomalla Brysselin kansainvälinen indeksi erityisindikaattorilla, mukautus vahvistetaan nettomääräisenä ja se ilmaistaan yhtenä kaikkia koskevana prosenttilukuna. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan 3 kohdassa säädetään vielä, että näin vahvistetun mukautuksen arvo sisällytetään henkilöstösääntöjen sekä muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen eräissä säännöksissä oleviin peruspalkkataulukoihin noudattaen kyseisessä säännöksessä tämän jälkeen mainittua menettelyä.

58 Tästä seuraa, että edellisessä kohdassa selostettujen säännösten sanamuodon ja järjestelmän mukaan henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa määritellään tyhjentävästi palkkojen tason vuosittaisessa tarkistuksessa noudatettavat perusteet.

59 Sen selvittämiseksi, voiko neuvosto tässä yhteydessä henkilöstösääntöjen 65 artiklan nojalla kuitenkin ottaa huomioon muita tekijöitä ja erityisesti vakavan talouskriisin alkamisen, on syytä tarkastella näiden kahden säännöksen keskinäistä suhdetta.

– Henkilöstösääntöjen 65 artiklan ja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 3 artiklan keskinäinen suhde

60 Tältä osin on syytä muistuttaa ensimmäiseksi, että henkilöstösääntöjen liitteellä XI on henkilöstösääntöjen 65 a artiklan mukaan tarkoitus vahvistaa yksityiskohtaiset säännöt henkilöstösääntöjen 64 ja 65 artiklan soveltamisesta.

61 Toiseksi on otettava huomioon, että tällä liitteellä ja esimerkiksi sen 3 artiklalla on sama oikeudellinen merkitys kuin henkilöstösääntöjen artikloilla ja näin ollen niiden 65 artiklalla. Henkilöstösääntöjen 65 artikla ja henkilöstösääntöjen liite XI sisältyvät kumpikin samaan säädökseen, joka on lajiltaan asetus, joten oikeussääntöjen hierarkiassa ne ovat samassa asemassa.

62 Sekä henkilöstösäännöt että kaikki niihin tehdyt muutokset, kuten esimerkiksi liitteen XI lisääminen, on hyväksytty antamalla niistä asetus, joka on SEUT 288 artiklan toisen kohdan mukaan kaikilta osiltaan velvoittava säädös. Oikeuskäytännössä on jo katsottu henkilöstösääntöjen liitteen VIII erään säännöksen osalta, että asetuksella N:o 259/68 vahvistetuilla henkilöstösäännöillä on kaikki ETY 189 artiklan toisessa kohdassa (jota nykyisin vastaa SEUT 288 artiklan toinen kohta) määritellyt ominaisuudet ja että ne ovat kaikilta osiltaan velvoittavia (ks. asia 137/80, komissio v. Belgia, tuomio 20.10.1981, Kok., s. 2393, 7 kohta).

63 Kolmanneksi on todettava henkilöstösääntöjen liitteen XI syntyhistoriasta, että kyseisen liitteen voimassa oleva muoto on vuonna 1972 alkaneen yhtäjaksoisen kehityksen lopputulos. Tälle kehitykselle on ollut ominaista palkkojen vuosittaisessa mukautuksessa käytettävän menetelmän yhä täsmällisempi ja pakottavampi sääntely sekä käytettävän toimen oikeudellisen muodon että sen sisällön osalta.

64 Kuten tämä seikka nimittäin ilmenee edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 5.6.1973 annetusta tuomiosta (3 ja 4 kohta), asiassa 70/74, komissio vastaan neuvosto, 26.6.1975 annetusta tuomiosta (Kok., s. 795, 7 kohta) sekä edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 6.10.1982 annetusta tuomiosta (8 kohta), neuvosto on aluksi vuonna 1972 päättänyt soveltaa kokeiluluonteisesti kolmen vuoden ajan palkkojen mukauttamisjärjestelmää, johon sisältyy kaksi määriteltyä indikaattoria, soveltamatta kuitenkaan automaattisesti näiden kahden valitun indikaattorin aritmeettista keskiarvoa. Ottamalla huomioon tämä lähestymistapa oikeuskäytännössä on katsottu, että neuvosto on tällä henkilöstösääntöjen 65 artiklassa sille henkilöstön

palkkausta koskevissa asioissa annettua toimivaltaa käyttäen tekemällään päätöksellä ottanut itselleen velvoitteita, joiden noudattamiseen se on sitoutunut itse määräämäkseen ajaksi (ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 5.6.1973, 8 ja 9 kohta; em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 26.6.1975, 20–22 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 6.10.1982, 8 kohta).

65 Vuonna 1976 neuvosto hyväksyi uuden menetelmän palkkojen mukauttamiseksi, kuten edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 6.10.1982 annetusta tuomiosta (9–13 kohta) ilmenee. Yhteisöjen virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen mukauttamismenetelmän muuttamisesta 15.12.1981 tehdyllä neuvoston päätöksellä 81/1061/Euratom, EHTY, ETY (EYVL L 386, s. 6) vahvistettiin sen jälkeen toinen palkkojen mukauttamismenetelmä kymmenen vuoden ajaksi.

66 Lopuksi neuvosto sisällytti palkkojen mukauttamismenetelmän suoraan henkilöstösääntöihin 1.7.1991 ja 30.6.2001 väliseksi ajaksi lisäämällä Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen muuttamisesta palkkojen mukauttamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta 19.12.1991 annetulla neuvoston asetuksella (EHTY, ETY, Euratom) N:o 3830/91 (EYVL L 361, s. 1) henkilöstösääntöihin liitteen XI. Henkilöstösääntöjen liitteen XI, sellaisena kuin se oli asetuksessa N:o 3830/91, voimassaoloa on jatkettu kahdesti eli joulukuussa 2000 ja joulukuussa 2003 ennen tämän liitteen nyt voimassa olevan sanamuodon vahvistamista kahdeksaksi vuodeksi asetuksella N:o 723/2004.

67 Edellä todettujen seikkojen perusteella on päädyttävä siihen, että vaikkei neuvosto ole muuttanut henkilöstösääntöjen 65 artiklan sanamuotoa, se on henkilöstösääntöjen liitteen XI vahvistaessaan antanut säännöksiä kyseisen artiklan täytäntöönpanosta.

Kyseiseen artiklaan sisältyviä yleisluonteisia lausumia on täsmennetty henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevalla 3 artiklalla, jossa neuvosto vahvistaa tiettyjen vuosien ajaksi konkreettiset yksityiskohtaiset säännöt henkilöstösääntöjen 65 artiklassa säädettyä menettelyä varten ja erityisesti tyhjentävät säännöt palkkojen vuosittaisessa mukautuksessa noudatettavista perusteista.

68 Tämä sääntely, joka rajoittaa henkilöstösääntöjen 65 artiklaan perustuvaa neuvoston harkintavaltaa, on perusteltu, kun muun muassa otetaan huomioon tavoitteet tietyn vakauden turvaamiseksi keskipitkällä aikavälillä ja toistuvien keskustelujen ja vaikeuksien välttämiseksi erityisesti henkilöstöä edustavien järjestöjen ja asianomaisten toimielinten välillä siitä kysymyksestä, missä määrin mukauttaminen olisi aiheellista tai välttämätöntä (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 5.6.1973, 2 kohta). Tästä jo päätöksen 81/1061 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa sekä asetuksen N:o 3830/91 johdanto-osan toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa todettiin, että kyseisellä neuvoston harkintavallan sääntelyllä pyrittiin hyvien suhteiden säilyttämiseen yhteisön toimielinten ja niiden virkamiesten ja muun henkilöstön välillä.

69 Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on kuitenkin välttämätöntä, että neuvosto noudattaa henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa määritettyjä perusteita.

70 Lisäksi kyseisessä 3 artiklassa säädetty mukautusmenetelmä perustuu olennaisesti ajatukseen siitä, että tietystä viiveestä huolimatta palkkojen kehitys unionin tasolla kytketään viitejäsenvaltioissa edellisen vuoden heinäkuun ja meneillään olevan vuoden heinäkuun välisenä aikana toteutuneeseen palkkojen kehitykseen, joka puolestaan ilmentää niitä virkamiesten palkkausta koskevia päätöksiä, joita kyseisten jäsenvaltioiden viranomaiset ovat tehneet kyseisenä ajanjaksona vallinneen taloudellisen tilanteen perusteella. Kyseisessä 3 artiklassa määritetyt perusteet voivat sitä paitsi

johtaa yhtä hyvin negatiivisiin kuin positiivisiin tuloksiin, kuten erityisesti tämän artiklan 6 kohdasta ilmenee.

71 Tästä seuraa, että henkilöstösääntöjen liitteen XI hyväksyessään neuvosto on omaehtoisella päätöksellään sitoutunut tämän liitteen voimassaoloajaksi noudattamaan henkilöstösääntöjen 65 artiklaan perustuvan harkintavaltansa käyttämisessä kyseisen liitteen 3 artiklassa tyhjentävästi määriteltyjä perusteita. Yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 5.6.1973 antamassaan tuomiossa (9 kohta) ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 26.6.1975 antamassaan tuomiossa (20–22 kohta) ilmaisema päättely soveltuu tarvittavin muutoksin myös henkilöstösääntöjen liitteen XI vahvistamista koskevaan asetukseen, jonka neuvosto on antanut henkilöstösääntöjen 65 a artiklan mukaisesti. Näin ollen neuvosto ei voi kyseisen 3 artiklan yhteydessä vedota tuossa artiklassa vahvistettuja perusteita pitemmälle menevään harkintavaltaan.

72 Tästä seuraa, ettei neuvosto voi palkkojen tason vuosittaisessa tarkistuksessa nojautua henkilöstösääntöjen 65 artiklassa annettuun harkintavaltaan poiketakseen henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädetystä menetelmästä ja ottaakseen huomioon muita kuin kyseisessä artiklassa säädettyjä perusteita.

– Mahdollisuus vakavan talouskriisin huomioon ottamiseen

73 Siltä osin kuin asiassa on kyse neuvoston ja asiassa väliintulijoina esiintyneiden jäsenvaltioiden esittämästä mahdollisuudesta ottaa vakava talouskriisi huomioon palkkojen tason vuosittaisessa tarkistuksessa on syytä muistuttaa, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetään, että ”jos yhteisössä todetaan komission

toimittamien objektiivisten tietojen perusteella taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakava ja äkillinen heikkeneminen, komissio esittää kuultuaan muita toimielimiä henkilöstösääntöjen mukaisesti asiaa koskevat ehdotukset neuvostolle, joka säätää asiasta EY:n perustamissopimuksen 283 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen".

74 Kyseisen artiklan perusteella henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 3 artiklassa säädetystä menetelmästä on poikkeuksellisessa tilanteessa mahdollista poiketa tapauskohtaisesti mutta kuitenkaan muuttamatta tai kumoamatta menetelmää seuraavien vuosien osalta. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI oleva 10 artikla nimittäin sisältyy tämän liitteen 5 lukuun, jonka otsikko on "Poikkeuslauseke". Henkilöstösääntöjen liitteen XI säännösten muuttamista käsitellään sen sijaan kyseisen liitteen 7 luvussa, jonka otsikko on "Loppusäännös ja tarkistuslauseke" ja johon sisältyy ainoana artiklana 15 artikla. Kyseisessä 15 artiklassa yhtäältä vahvistetaan henkilöstösääntöjen liitteessä XI annettujen säännösten voimassaoloaika ja toisaalta vahvistetaan sääntöjä kyseisten säännösten tarkistamisesta neljännen vuoden päättyessä erityisesti edellä mainittujen säännösten budjettivaikutusten kannalta. Siinä mainitaan myös mahdollisuus liitteen muuttamiseen EY 283 artiklassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti.

75 Lisäksi henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan tarkoituksena on sen sanamuodon mukaan antaa toimielimille mahdollisuus reagoida äkillisiin tapahtumiin, jotka edellyttävät pikemminkin tapauskohtaista reagointia kuin palkkojen "normaalin" mukauttamismenetelmän täydellistä muuttamista. Lopuksi on todettava, kuten komissio on katsonut poikkeuslausekkeen soveltamisen edellytyksistä 27.6.1994 antamassaan kertomuksessa (SEC(94) 1027 lopullinen, II.3 jakso, s. 5 ja 6), että lausekkeen perusteella voidaan ottaa huomioon taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen heikkeneminen silloin, kun se on sekä vakava että äkillinen ja kun virkamiesten palkkojen mukauttaminen "normaalia menetelmää" soveltamalla ei tapahtuisi riittävän nopeasti.

76 Henkilöstösääntöjen liitteessä XI säädetään tämän vuoksi erityisestä menettelystä palkkojen mukauttamiseksi vakavan talouskriisin vuoksi.

77 Jotta henkilöstösääntöjen liitteeltä XI ja erityisesti sen 3 ja 10 artiklalta ei poistettaisi niiden velvoittavuutta (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 5.6.1973, 13 kohta) ja kun kyseisessä liitteessä ei ole muita säännöksiä talouskriisin mahdollisista vaikutuksista palkkojen mukautukseen, on päädyttävä siihen lopputulokseen, että niin kauan kuin kyseistä liitettä sovelletaan, sen 10 artiklassa säädetty menettely on ainoa mahdollisuus talouskriisin huomioon ottamiseen palkkojen mukauttamisessa ja näin ollen kyseisessä liitteessä olevan 3 artiklan 2 kohdassa vahvistettujen perusteiden soveltamatta jättämiseen.

78 Se, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan soveltaminen edellyttää komission ehdotusta, ei muuta tätä johtopäätöstä. Erityisesti SEU 17 artiklan 2 kohdasta johtuu, että tämä on perussopimuksissa määrätyn toimielinten välisen tasapainon mukaista, koska perussopimuksissa komissiolle annetaan lainsäädäntömenettelyissä lähtökohtaisesti yksinomainen aloiteoikeus.

79 Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan mukaan komissio ”esittää” taloudellisen ja sosiaalisen tilanteen vakavan ja äkillisen heikkenemisen edellyttämät asiaa koskevat ehdotukset. Artiklan selkeän sanamuodon vuoksi ei voida katsoa, että kyseisessä 10 artiklassa komissiolle annetun toimivallan käyttäminen olisi kyseiselle toimielimelle pelkkä oikeus.

80 Lisäksi komission on noudatettava toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön velvollisuutta, joka on tunnustettu oikeuskäytännössä (ks. mm. asia 204/86, Kreikka v. neuvosto, tuomio 27.9.1988, Kok., s. 5323, Kok. Ep. IX, s. 689, 16 kohta ja asia C-29/99, komissio v. neuvosto, tuomio 10.12.2002, Kok., s. I-11221, 69 kohta) ja Lissabonin sopimuksen tultua voimaan myös nimenomaisesti vahvistettu SEU 13 artiklan 2 kohdan jälkimmäisessä virkkeessä. Lopuksi on todettava se SEUT 241 artiklasta ilmenevä seikka, että neuvosto voi pyytää komissiolta tutkimuksia, joita se pitää yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisina, ja pyytää komissiota tekemään sille aiheellisia ehdotuksia. Toisin kuin vuonna 1994 (ks. 27.6.1994 annettu komission kertomus SEC(94) lopullinen, I jakso, s. 3), ennen riidanalaisen asetuksen antamista neuvosto ei kuitenkaan esittänyt komissiolle minkäänlaista virallista pyyntöä kehottaakseen komissiota täyttämään henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevan 10 artiklan mukaiset tehtävänsä.

81 Se seikka, että henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädetty menettely on samassa liitteessä olevassa 3 artiklassa säädettyä menettelyä raskaampi varsinkin siksi, että Lissabonin sopimuksen tultua voimaan parlamentti osallistuu menettelyyn, ei voi vapauttaa neuvostoa kyseisessä liitteessä asetettujen sääntöjen noudattamisesta. Tältä osin on todettava neuvoston itse myöntäneen, että myös monivaiheisia ja useiden toimielinten osallistumista edellyttäviä menettelyjä pystytään viemään päätökseen lyhyessä ajassa, jos poliittinen tahto tuloksen nopeaan saavuttamiseen on olemassa. Tämä mahdollisuus perustuu erityisesti SEUT 229 artiklan toisen kohdan sekä Euroopan parlamentin työjärjestyksen 134 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan ja 142 ja 144 artiklan mukaisiin keinoihin asian käsittelyn nopeuttamiseksi parlamentin menettelyssä.

82 Riidanalaista asetusta annettaessa vallinneesta tilanteesta on lisäksi syytä huomauttaa, että neuvoston esittämien perustelujen mukaan talouskriisin vaikutukset olivat havaittavissa jo vuoden 2009 heinäkuussa päättyneen viitejakson lopussa. Neuvosto

olisi siten voinut jo kesällä 2009 ryhtyä toimenpiteisiin henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevaan 10 artiklaan perustuvan ehdotuksen tekemiseksi.

83 Kaikesta edellä todetusta seuraa, ettei neuvostolla ole sellaista harkintavaltaa, jonka perusteella se voisi talouskriisin vuoksi henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädettyä menettelyä noudattamatta päättää ja vahvistaa palkkojen mukauttamisen poiketen komission ehdotuksesta, joka on perustunut vain samassa liitteessä olevaan 3 artiklaan, kuten neuvosto on tehnyt riidanalaisen asetuksen 2 ja 4–17 artiklassa.

84 Riidanalaisen asetuksen 2 ja 4–17 artikla on sen vuoksi kumottava.

Toinen kanneperuste, joka koskee henkilöstösääntöjen 65 artiklan sekä henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevien 3–7 artiklan virheellistä soveltamista

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

85 Toisessa kanneperusteessaan komissio katsoo, että riidanalaisen asetuksen 18 artikla on henkilöstösääntöjen 65 artiklan ja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevien 3–7 artiklan vastainen, koska siinä otetaan käyttöön uusi oikeudellinen perusta, jonka nojalla riidanalaista asetusta voidaan tarkastella uudelleen, ja siten mahdollisuus palkkojen väliaikaiseen mukauttamiseen.

86 Henkilöstösääntöjen 65 artiklassa nimittäin säädetään ainoastaan vuosittaisesta määräajasta palkkojen mukauttamiseksi. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevissa 4–7 artiklassa säädetty mahdollisuus palkkojen väliaikaiseen mukauttamiseen edellyttäisi elinkustannusten huomattavaa muuttumista kesäkuun ja joulukuun välisenä aikana ja lisäksi komission ehdotusta. Neuvosto ei kuitenkaan ole kehottanut komissiota esittämään sellaista ehdotusta, ja missään tapauksessa komissio ei myöskään ole tehnyt sellaista ehdotusta. Neuvosto ei yksin voi myöskään sivuuttaa henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevassa 10 artiklassa säädettyjä menettelyä koskevia vaatimuksia, joissa edellytetään muun muassa komission ehdotusta ja parlamentin osallistumista lainsäädäntömenettelyyn.

87 Riidanalaisen asetuksen 2 ja 4–17 artiklan kumoaminen tekee sen 18 artiklaan sisältyvän tarkistuslausekkeen joka tapauksessa merkityksettömäksi.

88 Parlamentti katsoo lisäksi, ettei SEUT 290 artiklassa oikeuteta neuvostoa pidättämään täytäntöönpanosäädöksessä itselleen toimivaltaa ja ettei henkilöstösääntöjen 64 ja 65 artiklassa eikä niiden liitteessä XI anneta minkäänlaista oikeudellista perustaa tällaiselle tarkistuslausekkeelle.

89 Neuvosto katsoo, että toinen kanneperuste liittyy ensimmäiseen kanneperusteeseen ja komission näkemykseen, jonka mukaan neuvosto olisi henkilöstösääntöjen liitteen XI vahvistaessaan luopunut kaikesta harkintavallasta. Riidanalaisen asetuksen 18 artikla ei voi olla henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevien 4–7 artiklan vastainen, koska näissä artikloissa ei tarkoiteta samaa tilannetta. Kyseisessä 18 artiklassa nimittäin tarkoitetaan mahdollisuutta tarkastella riidanalaisessa asetuksessa määritettyä palkkojen ja eläkkeiden mukautusten suuruutta komission ehdotuksesta uudelleen ottaen huomioon unionin talouskriisin ja rahoituskriisin kehityksen sekä talous- ja

sosiaalipolitiikan, kuten henkilöstösäännöissä nimenomaisesti ilmaistun joustavuuden soveltaminen edellyttää.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

90 Komission toinen kanneperuste koskee sitä, että riidanalaisen asetuksen 18 artikla, jossa säädetään mahdollisuudesta riidanalaisen asetuksen uudelleentarkasteluun, on henkilöstösääntöjen 65 artiklan ja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevien 3–7 artiklan vastainen. Komission ehdotukseen ei sisältynyt uudelleentarkastelumahdollisuutta.

91 Palkkojen tason osalta henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdassa säädetään vain niiden tarkistamisesta vuosittain. Korjauskertoimien osalta saman artiklan 2 kohdassa sen sijaan annetaan mahdollisuus toimenpiteisiin niiden mukauttamiseksi väliaikaisesti, jos elinkustannukset muuttuvat huomattavasti. Henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevissa 1–3 artiklassa täsmennetään palkkojen tason vuosittaisessa tarkistamisessa noudatettavat yksityiskohtaiset säännöt, ja samassa liitteessä olevissa 4–7 artiklassa annetaan yksityiskohtaisempia sääntöjä korjauskertoimien väliaikaisista mukautuksista.

92 Missään kyseisistä säännöksistä ei säädetä mahdollisuudesta antaa palkkojen tason vuosittaisen tarkistuksen yhteydessä uusia sääntöjä, joiden nojalla palkkojen tasoa voitaisiin tarkastella uudelleen, eikä mahdollisuudesta mukauttaa palkkoja muuten kuin vuosittaisella mukautuksella henkilöstösääntöjen 65 artiklan 1 kohdan ja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevien 1–3 artiklan mukaisesti. Niissä ei myöskään anneta oikeutta poiketa henkilöstösääntöjen 65 artiklan 2 kohdassa ja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevissa 4–7 artiklassa säädetystä korjauskertoimien väliaikaisesta mukauttamisesta.

93 Tästä seuraa, että riidanalaisen asetuksen 18 artikla on annettu henkilöstösääntöjen 65 artiklan ja henkilöstösääntöjen liitteessä XI olevien 3–7 artiklan vastaisesti, joten myös se on kumottava.

94 Kaikesta edellä todetusta seuraa, että riidanalaisen asetuksen 2 ja 4–18 artikla on kumottava.

95 Palkkajärjestelmän toiminnan katkosten välttämiseksi on kuitenkin syytä soveltaa SEUT 264 artiklan toista kohtaa ja pysyttää riidanalaiseen asetukseen sisältyvien unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden vuosittaista mukauttamista 1.7.2009 lähtien koskevien kumottujen säännösten eli kyseisen asetuksen 2 ja 4–17 artiklan vaikutukset voimassa siihen saakka, kunnes neuvoston uusi asetus tämän tuomion täytäntöön panemiseksi tulee voimaan.

Oikeudenkäyntikulut

96 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut neuvoston velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) Euroopan unionin virkamiesten ja muun henkilöstön palkkojen ja eläkkeiden sekä näihin palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvien korjauskertoimien mukauttamisesta 1 päivästä heinäkuuta 2009 23.12.2009 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 1296/2009 2 ja 4–18 artikla kumotaan.

2) Asetuksen N:o 1296/2009 2 ja 4–17 artiklan vaikutukset pysytetään voimassa siihen saakka, kunnes Euroopan unionin neuvoston uusi asetus tämän tuomion täytäntöön panemiseksi tulee voimaan.

3) Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4) Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Helleenien tasavalta, Liettuan tasavalta, Itävallan tasavalta, Puolan tasavalta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan parlamentti vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset