DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 24 november 2010 *

I mål C-40/10,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 22 januari 2010,

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Currall, G. Berscheid och J.-P. Keppenne, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Europaparlamentet, företrätt av S. Seyr och A. Neergaard, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

* Rättegångsspråk: franska.

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bauer, i egenskap av ombud, biträdd av D. Waelbroeck, avocat,

svarande,

med stöd av

Konungariket Danmark, företrätt av B. Weis Fogh, i egenskap av ombud,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av J. Möller och B. Klein, båda i egenskap av ombud,

Republiken Grekland, företrädd av A. Samoni-Rantou och S. Chala, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Republiken Litauen, företrädd av D. Kriaučiūnas och R. Krasuckaitė, båda i egenskap av ombud,

Republiken Österrike, företrädd av E. Riedl, i egenskap av ombud,

Republiken Polen, företrädd av M. Szpunar, i egenskap av ombud,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av S. Behzadi-Spencer och L. Seeboruth, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts samt domarna R. Silva de Lapuerta, E. Juhász, J. Malenovský och T. von Danwitz (referent),

generaladvokat: Y. Bot,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 21 oktober 2010,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen delvis ska ogiltigförklara rådets förordning (EU, Euratom) nr 1296/2009 av den 23 december 2009 om anpassning med verkan från och med den 1 juli 2009 av lönerna och pensionerna för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska unionen och av de på dessa löner och pensioner tillämpliga korrigeringskoefficienterna (EUT L 348, s. 10) (nedan kallad den angripna förordningen), på grund av att denna förordning utgör ett åsidosättande av artikel 65 i Tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska unionen, vilka infördes genom rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 av den 29 februari 1968 om fastställande av tjänsteföreskrifter för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkor för övriga anställda i dessa gemenskaper samt om införande av särskilda tillfälliga åtgärder beträffande kommissionens tjänstemän (EGT L 56, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 39), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 723/2004 av den 22 mars 2004 (EUT L 124, s. 1) (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), och ett åsidosättande av artiklarna 1 och 3–7 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, i den mån det i förordningen dels görs en felaktig anpassning av de olika belopp som föreskrivs i tjänsteföreskrifterna, dels föreskrivs en ny rättslig grund som möjliggör en översyn av den angripna förordningen.

Tillämpliga bestämmelser

Tjänsteföreskrifterna

2 I artikel 65 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs följande:

”1. Rådet skall varje år göra en översyn av lönerna till gemenskapernas tjänstemän och övriga anställda. Denna översyn skall göras i september på grundval av en gemensam rapport som läggs fram av kommissionen och som bygger på ett gemensamt index som utarbetats av Europeiska gemenskapernas statistikkontor i överensstämmelse med medlemsstaternas nationella statistiska kontor; indexet skall återge situationen den 1 juli i var och en av gemenskapernas medlemsstater.

Rådet skall i samband med översynen ta ställning till om det är lämpligt att, inom ramen för gemenskapernas ekonomiska och sociala politik, anpassa lönerna. Hänsyn skall särskilt tas till eventuella löneökningar i offentlig förvaltning och rekryteringsbehoven.

2. Om väsentliga förändringar av levnadskostnaderna inträffat skall rådet inom ... två månader besluta om vilka anpassningar som skall göras av korrigeringskoefficienterna och i förekommande fall om de skall tillämpas retroaktivt.

3. Vid tillämpningen av denna artikel skall rådet på förslag från kommissionen fatta beslut med kvalificerad majoritet enligt artiklarna 148.2 andra stycket första strecksatsen i fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen och 118.2 i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen."

3 I artikel 82.2 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs att när rådet enligt artikel 65.1 i tjänsteföreskrifterna beslutar att anpassa lönerna ska pensionerna anpassas på samma sätt.

4 I artikel 65a i tjänsteföreskrifterna anges att tillämpningsföreskrifter till artiklarna 64 och 65 i tjänsteföreskrifterna fastställs i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.

5 Bilaga XI, med rubriken "Regler för genomförande av artiklarna 64 och 65 i tjänsteföreskrifterna", innehåller flera kapitel. Det första kapitlet består av artiklarna 1–3 och avser den årliga översynen av lönenivån enligt artikel 65.1 i tjänsteföreskrifterna, medan det andra kapitlet avser mellanliggande anpassningar av löner och pensioner enligt artikel 65.2 i tjänsteföreskrifterna. Kapitel 2 består av artiklarna 4–7.

6 I kapitel 1 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna finns avsnitt 1, med rubriken "Faktorer som påverkar den årliga anpassningen". I artikel 1.1 i detta avsnitt föreskrivs att "[m]ed avseende på den översyn som föreskrivs i artikel 65.1 i tjänsteföreskrifterna skall Eurostat varje år före utgången av oktober månad utarbeta en rapport om förändringarna av levnadskostnaderna i Bryssel, de ekonomiska pariteterna mellan Bryssel och vissa orter i medlemsstaterna samt utvecklingen av köpkraften för lönerna för nationella tjänstemän i central statsförvaltning". Artikel 1.2–1.4 innehåller klargöranden

om det tillvägagångssätt som ska tillämpas av Eurostat, i samarbete med medlemsstaterna, för att beräkna förändringar av levnadskostnader i Bryssel (internationellt index för Bryssel), förändringar av levnadskostnader utanför Bryssel (ekonomiska pariteter och implicita index) och köpkraftsutvecklingen för nationella tjänstemän i central statsförvaltning i åtta medlemsstater (särskilda indikatorer).

7 I artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, vilken finns i avsnitt 2 som avser ”Närmare regler för den årliga anpassningen av lönerna och pensionerna”, föreskrivs följande:

”1. Enligt artikel 65.3 i tjänsteföreskrifterna skall rådet, på förslag av kommissionen och på grundval av de kriterier som föreskrivs i avsnitt 1 i denna bilaga, före utgången av varje år fatta beslut om anpassning av lönerna och pensionerna, med verkan från och med den 1 juli.

2. Anpassningen skall motsvara produkten av den särskilda indikatorn och det internationella indexet för Bryssel. Anpassningen skall fastställas som nettovärde i form av en enhetlig procentsats.

3. Beloppet av den anpassning som fastställs på så sätt skall i enlighet med nedanstående metod införas i grundlönetabellerna i artikel 66 i tjänsteföreskrifterna och i bilaga XIII till tjänsteföreskrifterna och i artiklarna 20, 63 och 93 i anställningsvillkoren för övriga anställda:

...

6. Institutionerna skall göra motsvarande positiva eller negativa anpassning av löner och pensioner till tjänstemän, före detta tjänstemän och andra berörda personer med retroaktiv verkan för tiden mellan den dag då beslutet om den nya anpassningen får verkan och den dag då det träder i kraft.

Om den retroaktiva anpassningen innebär att för högt utbetalda belopp skall återbetalas kan återbetalningen fördelas över högst 12 månader räknat från den dag då beslutet om nästa årliga anpassning träder i kraft."

8 Enligt artikel 4.1 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna "skall mellanliggande anpassningar av löner och pensioner, enligt artikel 65.2 i tjänsteföreskrifterna, göras [med verkan från och med den 1 januari] om levnadskostnaderna mellan juni och december förändras väsentligt ... och med hänsyn tagen till prognoserna för köpkraftsutvecklingen under den löpande årliga referensperioden".

9 Kapitel 5 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna har rubriken "Undantagsklausul". Kapitlet består av artikel 10, som har följande lydelse:

"Om en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen inom gemenskapen konstateras på grundval av objektiv information som tillhandahålls av kommissionen, skall kommissionen lägga fram lämpliga förslag för rådet, som skall fatta beslut i enlighet med förfarandet i artikel 283 i EG-fördraget."

10 I kapitel 7 i nämnda bilaga, med rubriken ”Slutbestämmelse och översynsklausul”, finns artikel 15 som har följande lydelse:

”1. Bestämmelserna i denna bilaga skall tillämpas från och med den 1 juli 2004 till och med den 31 december 2012.

2. De skall ses över i slutet av det fjärde året, särskilt mot bakgrund av budgetkonsekvenserna. I detta syfte skall kommissionen lägga fram en rapport till Europaparlamentet och rådet och eventuellt ett förslag om ändring av denna bilaga på grundval av artikel 283 i EG-fördraget.”

Den angripna förordningen

11 För att rådet, i enlighet med artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, före slutet av år 2009 skulle fatta beslut om anpassning av lönerna och pensionerna för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna, lade kommissionen den 29 oktober 2009 fram förslaget KOM(2009) 603 slutlig.

12 Den 19 november 2009 lades ett ändrat förslag till förordning fram (KOM(2009) 629 slutlig), med anledning av de korrigeringar som två medlemsstater hade gjort av sina statistikuppgifter avseende den referensperiod som ska beaktas vid beräkningen av förändringarna av levnadskostnaderna, vilka avses i artikel 1.4 a i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.

13 Enligt punkt 3.1 i motiveringen till detta förslag var den särskilda indikatorn 2,8 procent, det internationella indexet för Bryssel 0,9 procent och den föreslagna anpassningen av lönerna och pensionerna i Belgien och Luxemburg 3,7 procent, vilket motsvarar produkten av de två ovannämnda uppgifterna. Beträffande samtliga belopp som angavs i förslaget till förordning tillämpades en anpassningskoefficient på 3,7 procent.

14 I den angripna förordningen återges endast delar av kommissionens förslag.

15 I skäl 1 i den angripna förordningen, vilken återger lydelsen i förslagets enda skäl, anges att ”[i] syfte att se till att köpkraften för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska unionen utvecklas parallellt med köpkraften för tjänstemän i medlemsstaternas statsförvaltningar bör en anpassning av lönerna och pensionerna för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska unionen företas inom ramen för 2009 års översyn av lönenivån”.

16 I skäl 2 i den angripna förordningen, vilket rådet lade till, föreskrivs följande: ”Översynen av lönerna och pensionerna som föreslagits av kommissionen bör ändras mot bakgrund av den finansiella och ekonomiska krisen och som en del av unionens ekonomiska och sociala politik. Situationen bör bedömas på nytt när så är lämpligt.”

17 I artiklarna 2 och 4–17 i den angripna förordningen anges de nya lönebelopp som rådet har antagit med tillämpning av en anpassningskoefficient på 1,85 procent, vilka ersatte de belopp som kommissionen hade föreslagit med tillämpning av en anpassningskoefficient på 3,7 procent.

18 Artikel 18 i den angripna förordningen, vilken inte har någon motsvarighet i kommissionens förslag, har följande lydelse:

”Denna förordning ska vid behov ses över och kommissionen ska därför, om lämpligt, lämna in ett förslag till ändring av denna förordning om vilket rådet ska besluta med kvalificerad majoritet.”

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

19 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara den angripna förordningen, med undantag av artiklarna 1, 3 och 19 i densamma, och samtidigt låta dess verkningar bestå till dess att rådet har antagit en ny förordning genom en korrekt tillämpning av artiklarna 64 och 65 i tjänsteföreskrifterna och bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Rådet har yrkat att domstolen ska

— ogilla talan, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

21 Genom beslut av domstolens ordförande den 26 februari 2010 tilläts parlamentet att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

22 Genom beslut av domstolens ordförande den 4 maj 2010 tilläts Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Litauen, Republiken Österrike, Republiken Polen samt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

23 Genom beslut av domstolens ordförande den 30 juni 2010 avslogs den interventionsansökan som Union Syndicale Luxembourg hade ingett, på grund av att Union Syndicale Luxembourg, i egenskap av juridisk person enligt luxemburgsk rätt, inte har rätt att intervenera i förevarande mål, enligt artikel 40 andra stycket andra meningen i stadgan för Europeiska unionens domstol.

24 Kommissionens begäran om att målet skulle handläggas skyndsamt avslogs genom beslut av domstolens ordförande den 26 februari 2010.

Prövning av talan

25 Kommissionen har åberopat två grunder till stöd för sin talan, vilka avser att tjänsteföreskrifterna och bilaga XI till tjänsteföreskrifterna åsidosattes dels genom artiklarna 2 och 4–17 i den angripna förordningen, dels genom artikel 18 i nämnda förordning.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och artiklarna 1 och 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna

Parternas argument

26 Kommissionen har som första grund gjort gällande att rådet gjorde en felaktig anpassning av de olika löne- och pensionsbelopp som föreskrivs i tjänsteföreskrifterna och i anställningsvillkoren för övriga anställda, genom att ersätta de belopp som kommissionen föreslog med tillämpning av en anpassningskoefficient på 3,7 procent med belopp som beräknats enligt en koefficient på 1,85 procent.

27 Anpassningskoefficienten på 1,85 procent, vilken uppgår till exakt hälften av den koefficient som kommissionen beräknade, kan inte följa av en tillämpning av de faktorer som fastställs i artiklarna 1 och 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. Den fastställdes schablonmässigt, med hänsyn till allmänna överväganden avseende den ekonomiska situation som förelåg vid den tidpunkt då den angripna förordningen antogs.

28 Genom det förfarande som föreskrivs i artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och i artiklarna 1 och 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna har det inrättats en automatisk anpassningsmetod som inte ger rådet något utrymme för skönsmässig bedömning, såvida inte rådet bestrider de siffror som lagts fram. Den årliga löneanpassningen utgör inte en lagstiftningsakt, utan endast en genomförandeåtgärd som är av administrativ snarare än normativ karaktär.

29 Enligt kommissionen framgår det redan av själva lydelsen i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna att rådet endast har en normbunden behörighet på området. I motsats till vad rådet har hävdat kan artikel 65 i tjänsteföreskrifterna inte ha företräde framför artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, eftersom de båda bestämmelserna har samma ställning i normhierarkin. Vidare skulle artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna vara betydelselös, om artikel 3 i nämnda bilaga redan gav rådet ett utrymme för skönsmässig bedömning som gör det möjligt att, utöver de omständigheter som anges i artikel 3, beakta omständigheter som saknar samband med referensperioden, såsom den ekonomiska eller finansiella situation som föreligger vid den tidpunkt då förordningen om anpassning av lönerna antas.

30 Det förhållandet att rådet har en normbunden behörighet vid antagandet av förordningen om anpassning av lönerna och pensionerna bekräftas även av dom av den 5 juni 1973 i mål 81/72, kommissionen mot rådet (REG 1973, s. 575), punkterna 9 och 10, och av den 6 oktober 1982 i mål 59/81, kommissionen mot rådet (REG 1982, s. 3329), punkterna 23–25. Dessa domar avsåg tidigare versioner av metoden för

anpassning av löner, vilka föreskrev en mindre strikt och mindre detaljerad rättslig reglering än den som följer av nuvarande bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.

31 Kommissionen har framhållit att den automatiska karaktären på den anpassningsmetod som fastställs i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna följer av rådets egen önskan. I förordning nr 723/2004 hade nämligen rådet godtagit den metod som kommissionen hade föreslagit det, för att skapa en viss stabilitet på medellång sikt och på grund av att det fanns flera saker som rådet i gengäld fick igenom. I det avseendet har kommissionen nämnt införandet av den ”särskilda avgiften” på de löner som unionen betalar och höjningen av avgifterna till pensionssystemet, åtgärder som fick till effekt att löneökningarna minskade. Kommissionen har även erinrat om att den metod för årlig anpassning som föreskrivs i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna kan leda både till negativa och positiva resultat. Med beaktande av dessa aspekter har rådet, genom att godta denna metod, i princip samtyckt till att förbinda sig att iaktta de villkor som föreskrivs i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna under bilagans giltighetstid, det vill säga i åtta år.

32 Enligt kommissionen utgör artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna den enda bestämmelse som gör det möjligt att beakta en plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen. Denna artikel tillämpades dock inte i detta fall.

33 Rådet kunde inte omvandla det förslag som kommissionen utarbetat med tillämpning av artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna till ett förslag som har nämnda artikel 10 som rättslig grund, en artikel som ger kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller frågan huruvida ett förslag enligt denna bestämmelse krävs. Vidare riktade inte rådet någon formell anmodan till kommissionen med krav på att ett förslag grundat på artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna skulle läggas fram. Även om kommissionen hade lagt fram ett sådant förslag skulle det endast ha kunnat avse framtida ändringar av tjänsteföreskrifterna och skulle inte

ha kunnat befria rådet, som hade en normbunden behörighet, från dess skyldighet att utöva den behörighet som föreskrivs i artikel 3.1 i nämnda bilaga före slutet av år 2009, för att anpassa lönerna och pensionerna från och med den 1 juli 2009.

34 Med hänsyn till hänvisningen, i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, till artikel 283 EG (nu artikel 336 FEUF), skulle dessutom en ändring av metoden för anpassning av lönerna, efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget, endast kunna göras av parlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Påståendet att det föreligger en situation som ställer krav på skyndsamhet kan inte möjliggöra för rådet att bortse från dessa krav. Genom att i förordning nr 723/2004 inte föreskriva någon möjlighet att vidta åtminstone interimistiska åtgärder, har rådet medvetet godtagit ”trögheten” vid tillämpningen av undantagsklausulen.

35 Slutligen har kommissionen framhållit att eftersläpningen med att beakta den finansiella utvecklingen, både i negativ och positiv riktning, är en naturlig följd av den metod som föreskrivs i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. Den ekonomiska krisen ska således beaktas vid förfarandet år 2010, eftersom referensmedlemsstaterna, mellan juli månad år 2009 och juni månad år 2010, kommer att ha anpassat lönenivån inom sina respektive nationella offentliga förvaltningar till följderna av denna kris. Tillämpningen av artikel 10 i nämnda bilaga bör följaktligen förbehållas verkligt exceptionella och oförutsedda situationer.

36 Kommissionen har dock yrkat att domstolen, för att undvika brist på kontinuitet i löne- och pensionssystemet, ska tillämpa artikel 264 andra stycket FEUF, så att de ogiltigförklarade bestämmelsernas verkningar består till dess att rådet, för att följa

domen, antar en ny förordning, i enlighet med kommissionens förslag och med verkan från och med den 1 juli 2009.

37 Parlamentet stöder kommissionens samtliga grunder och yrkanden. Det har särskilt påpekat att rådet, genom att anta artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, på förhand har fastställt reglerna för utövandet av dess behörighet enligt artikel 65 i tjänsteföreskrifterna, vilket gör att beslutet om de årliga anpassningarna av lönerna och pensionerna endast utgör ett genomförande av de regler och kriterier som föreskrivs i nämnda bilaga XI. Artikel 65.3 i tjänsteföreskrifterna ska följaktligen tolkas som en bestämmelse som endast ger rådet en genomförandebefogenhet med avseende på denna årliga anpassning. Användningen av artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna förutsätter ett initiativ från kommissionen och en tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 336 FEUF. Det förfarandet följdes dock inte i förevarande fall.

38 Rådet anser däremot att det, med hänsyn till lydelsen av och den allmänna systematiken i artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, fortfarande har ett utrymme för skönsmässig bedömning vad beträffar de årliga anpassningarna av lönerna och pensionerna, även om rådet inte har bestritt att den beräkning av den årliga anpassningen som kommissionen lade fram hade gjorts på ett korrekt sätt med tillämpning av artikel 1 i nämnda bilaga XI. Med stöd av ordet ”särskilt”, som förekommer i nämnda artikel 65.1, har rådet gjort gällande att bilaga XI till tjänsteföreskrifterna fastställer tillämpningsföreskrifter till vissa kriterier som ska beaktas vid bedömningen av löne- och pensionsnivån, men att denna bilaga inte hindrar att rådet beaktar andra kriterier.

39 Även om rådet, genom att anta bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, i princip hade samtyckt till att förbinda sig att iaktta de villkor som föreskrivs i denna bilaga under bilagans giltighetstid, har det inte frånsagt sig allt utrymme för skönsmässig bedömning

vid fastställandet av den årliga anpassningen av lönerna och pensionerna. Rådet har nämligen varken upphävt artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och ersatt denna med bestämmelserna i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna eller delegerat hela sin behörighet att fatta beslut på området till kommissionen. Den tolkning av artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna som kommissionen har gjort gällande, enligt vilken det i denna artikel fastställs ett förfarande av automatisk karaktär, fråntar artikel 65 i tjänsteföreskrifterna all ändamålsenlig verkan. I det avseendet saknar det betydelse huruvida rådets beslut om den årliga anpassningen av lönerna och pensionerna utgör en lagstiftningsakt eller en genomförandeakt.

40 Vidare konstaterade domstolen i dom av den 6 oktober 1982 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 32, och Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt i dom av den 7 december 1995 i de förenade målen T-544/93 och T-566/93, Abello m.fl. mot kommissionen (REGP 1995, s. I-A-271 och s. II-815), punkt 53, av den 8 november 2000 i mål T-158/98, Bareyt m.fl. mot kommissionen (REGP 2000, s. I-A-235 och s. II-1085), punkt 57, och av den 25 september 2002 i de förenade målen T-201/00 och T-384/00, Ajour m.fl. mot kommissionen (REGP 2002, s. I-A-167 och s. II-885), punkt 47, att rådet har ett utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om den årliga anpassningen av lönerna och pensionerna.

41 Under alla omständigheter har rådet ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning vid en sådan särskilt allvarlig ekonomisk kris som den som uppstod i slutet av år 2008, vars uppkomst och omfattning ingen hade kunnat förutse vid den tidpunkt då förordning nr 723/2004 antogs. Det är otänkbart att en ansvarig lagstiftare helt skulle avstå från den flexibilitet som är helt oundgänglig vid en allvarlig ekonomisk och social kris.

42 Detta utrymme för skönsmässig bedömning grundat på artikel 65 i tjänsteföreskrifterna föreligger oberoende av artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. En tillämpning av sistnämnda artikel skulle visserligen göra det möjligt att uppnå ett liknande

resultat. En tillämpning av nämnda artikel 10 skulle dock kräva att ett mer tungrott förfarande genomförs än det som föreskrivs i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna för den årliga anpassningen av lönerna och pensionerna, vilket framhåller det faktum att nämnda artikel 10 varken har till syfte eller effekt att tillhandahålla ett substitut till rådets utrymme för skönsmässig bedömning som följer av artikel 65 i tjänsteföreskrifterna. I det sammanhanget har rådet hävdat att även inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 336 FEUF kan rådet, i enlighet med artikel 294.9 FEUF, med enhällighet ändra kommissionens förslag, även om kommissionen har avstyrkt ändringarna.

43 Föremålet för de åtgärder som kan vidtas med stöd av artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och artiklarna 1 och 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och föremålet för de åtgärder som kan vidtas med stöd av artikel 10 i bilaga XI är endast delvis identiska. Nämnda artikel 10 har en betydligt mer omfattande räckvidd än de övriga bestämmelserna, eftersom den inte bara gör det möjligt att justera den anpassning av lönerna och pensionerna som följer av den ”mekaniska” tillämpningen av metoden, utan även att upphöra att tillämpa metoden, att ändra den eller att upphäva den genom en lagstiftningsakt. Inom juridiken är det vanligt att rättsliga grunder delvis överlappar varandra.

44 Den ökning av lönerna och pensionerna med 1,85 procent som föreskrivs i den angripna förordningen syftar till att upprätthålla köpkraften hos unionens tjänstemän genom att undanröja effekterna av den konstaterade inflationen i Bryssel (0,9 procent), höjningen av tjänstemännens avgifter till pensionssystemet (0,4 procent) och höjningen av den särskilda avgiften (0,43 procent). Att bevilja unionens tjänstemän och övriga anställda en ännu större ökning av deras löner och pensioner än den som beviljades skulle endast skapa oförståelse för unionen bland unionsmedborgarna. Denna ökning skulle dessutom ha medfört ytterligare kostnader, som en belastning på medlemsstaternas budgetar, utöver kostnaderna för de åtgärder som den ekonomiska krisen har krävt. Med hänsyn till de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit

i förhållande till sina nationella tjänstemän som en följd av den ekonomiska krisen, skulle det inte vara tillräckligt att invänta att dessa åtgärder återverkar på nivån för nästa årliga anpassning av lönerna för unionens tjänstemän i slutet av år 2010.

45 Vad beträffar artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna har rådet först bestritt uppfattningen att denna artikel endast avser att den ”normala” metoden för årlig anpassning av lönerna och pensionerna eventuellt ska ersättas med en annan metod, som endast är tillämplig för framtiden, vilket gör att det är uteslutet att tillämpa nämnda artikel 10 vid genomförandet av den ”normala” metoden. Särskilt den omständigheten att nämnda artikel 10 har rubriken ”Undantagsklausul” visar att den möjliggör en justering av den årliga anpassningen om en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen uppstår, dock utan att ändra den ”normala” metoden för framtiden.

46 I förevarande fall var de materiella villkoren för att tillämpa artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna uppfyllda. Under referensperioden var nämligen unionen tvungen att hantera en särskilt allvarlig ekonomisk kris som orsakades av den finansiella krisen. Effekterna av denna kris visade sig från och med andra halvåret år 2008 och var särskilt betydande i början av år 2009. Dessa effekter beaktades emellertid inte i kommissionens förslag.

47 Trots kommissionens skyldighet att agera på eget initiativ om det föreligger tecken på en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen och att eventuellt lägga fram ett lämpligt förslag i tid med stöd av artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, tillämpade inte kommissionen denna artikel. Vid de diskussioner inom rådets förberedande organ som föregick antagandet av den angripna förordningen nämndes möjligheten att tillämpa artikel 10. Kommissionen uppgav dock, vid två möten som hölls i slutet av november år 2009 och i början

av december samma år, att den inte tänkte lägga fram något förslag med stöd av denna rättsliga grund.

48 Rådet har hävdat att det inte kunde använda artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, eftersom kommissionen inte lade fram något förslag med stöd av denna artikel. Rådet hade därför inte något annat val än att använda sig av det utrymme för skönsmässig bedömning som det förfogar över enligt artikel 65 i tjänsteföreskrifterna för att anta den angripna förordningen inom de föreskrivna fristerna. Domstolen har upprepade gånger slagit fast att ”exceptionella och oförutsedda situationer” kan föranleda ad hoc-lösningar, för att möjliggöra för unionen att vidta åtgärder och fullgöra sina uppgifter, vilket det obestridligen var fråga om i förevarande fall. Även om kommissionen, under december år 2009, hade lagt fram ett förslag med tillämpning av artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, hade det under alla omständigheter varit omöjligt att anta ett sådant förslag före årets slut, på grund av det tungrodda förfarande som föreskrivs i denna artikel.

49 Den danska, den tyska, den litauiska och den polska regeringen samt Förenade kungarikets regering har instämt i de grunder och yrkanden som rådet har anfört, men har gjort flera förtydliganden.

50 Det framgår således av lydelsen i artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna samt av domstolens och tribunalens praxis att rådet har ett utrymme för skönsmässig bedömning med avseende på de årliga anpassningarna av lönerna och pensionerna, särskilt med avseende på de omständigheter som ska beaktas vid denna anpassning. I synnerhet anges det inte på ett uttömmande sätt i artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och i bilaga XI till dessa dels vilka faktorer som rådet får beakta, dels vilka faktorer som rådet ska tillämpa.

51 Enligt den institutionella jämvikten i unionen utgör rådet inte bara ett ”verkställande organ” åt kommissionen. I princip är rådet inte skyldigt att utan ändringar anta ett förslag till en lagstiftningsakt som härrör från kommissionen, utan det kan med enhällighet göra ändringar i förslaget, med eller utan parlamentets medverkan beroende på förfarandet. Rådet är endast skyldigt att inte avvika från förslagets föremål och syfte, en skyldighet som iakttogs i förevarande fall. Även om genomförandebefogenheter överfördes till kommissionen, skulle rådet i ett flertal fall ha möjlighet att lägga hinder i vägen för en lagstiftningsakt som kommissionen föreslagit. Det framgår inte klart av lydelsen i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna att denna artikel enbart ger rådet behörighet att ”bekräfta” kommissionens förslag.

52 Enligt kommissionens tolkning av artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, skulle kommissionen helt kunna stoppa tillämpningen av denna undantagsklausul och därigenom frånta denna bestämmelse all ändamålsenlig verkan.

Domstolens bedömning

53 Den första grunden, vilken avser att artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och artiklarna 1 och 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna åsidosattes genom artiklarna 2 och 4–17 i den angripna förordningen, väcker frågan huruvida, och i så fall i vilken utsträckning, rådet förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning som gör att det får avvika från ett förslag av kommissionen rörande den årliga anpassningen av lönerna och pensionerna för unionens tjänstemän och övriga anställda genom att åberopa en allvarlig ekonomisk kris, utan att dock ifrågasätta att de siffror som kommissionen

lagt fram i sitt förslag till anpassning överensstämmer med kraven i artiklarna 1 och 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.

54 I artikel 65 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs den grundläggande regeln för den årliga översynen och eventuella anpassningen av lönerna till unionens tjänstemän och övriga anställda. Enligt artikel 82.2 i tjänsteföreskrifterna ska även pensionerna anpassas på samma sätt. I artikel 65.1 föreskrivs att rådet varje år ska göra en översyn av lönerna till unionens tjänstemän och övriga anställda. Rådet ska i samband med översynen ta ställning till om det är lämpligt att, inom ramen för unionens ekonomiska och sociala politik, anpassa lönerna. Hänsyn ska särskilt tas till eventuella löneökningar i offentlig förvaltning och rekryteringsbehoven.

55 Det framgår av lydelsen i artikel 65.1 i tjänsteföreskrifterna att denna bestämmelse ger rådet ett utrymme för skönsmässig bedömning vid den årliga översynen av lönerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 1973 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 7 och 11, och av den 6 oktober 1982 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 20–22 och 32).

56 I enlighet med artikel 65a i tjänsteföreskrifterna fastställs dock tillämpningsföreskrifter till nämnda artikel 65 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.

57 I artikel 3.1 i denna bilaga, vilken artikel avser ”Närmare regler för den årliga anpassningen av lönerna och pensionerna”, föreskrivs att rådet, på förslag av kommissionen och på grundval av de kriterier som föreskrivs i avsnitt 1 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, före utgången av varje år ska fatta beslut om anpassning av lönerna och

pensionerna, med verkan från och med den 1 juli. Enligt artikel 3.2 ska anpassningen motsvara produkten av den särskilda indikatorn och det internationella indexet för Bryssel, och anpassningen ska fastställas som nettovärde i form av en enhetlig procentsats. I artikel 3.3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna föreskrivs slutligen att beloppet av den anpassning som fastställs på så sätt, i enlighet med den metod som därefter anges, ska införas i grundlönetabellerna i vissa bestämmelser i tjänsteföreskrifterna och i anställningsvillkoren för övriga anställda.

58 Härav följer att artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, enligt lydelsen och systematiken i de bestämmelser som angetts i föregående punkt, på ett uttömmande sätt anger de kriterier som reglerar den årliga anpassningen av lönerna.

59 För att avgöra huruvida rådet, enligt artikel 65 i tjänsteföreskrifterna, inom denna ram likväl får beakta andra omständigheter, i synnerhet uppkomsten av en allvarlig ekonomisk kris, ska domstolen undersöka förhållandet mellan dessa båda bestämmelser.

— Förhållandet mellan artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna

60 Bilaga XI till tjänsteföreskrifterna har, enligt artikel 65a i tjänsteföreskrifterna, till funktion att fastställa tillämpningsföreskrifter till artiklarna 64 och 65 i tjänsteföreskrifterna.

61 Vidare ska det beaktas att denna bilaga, och särskilt artikel 3 däri, har samma rättsliga värde som artiklarna i tjänsteföreskrifterna och följaktligen som artikel 65 däri. Artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och bilaga XI till tjänsteföreskrifterna ingår båda i samma rättsakt av normativ karaktär och har därför samma ställning i normhierarkin.

62 Både antagandet av tjänsteföreskrifterna och samtliga ändringar som införts i dessa, bland annat införandet av bilaga XI, har skett genom förordning, en rättsakt som enligt lydelsen i artikel 288 andra stycket FEUF ska vara bindande till alla delar. Domstolen har, beträffande en bestämmelse i bilaga VIII till tjänsteföreskrifterna, redan slagit fast att de tjänsteföreskrifter som fastställts genom förordning nr 259/68 har alla de kännetecken som anges i artikel 189 andra stycket EEG (vilken för närvarande motsvaras av artikel 288 andra stycket FEUF) och är bindande till alla delar (se dom av den 20 oktober 1981 i mål 137/80, kommissionen mot Belgien, REG 1981, s. 2393, punkt 7).

63 Med hänsyn till bakgrunden till bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, är den gällande versionen av denna bilaga slutresultatet av en fortlöpande utveckling som började under år 1972. Denna utveckling kännetecknas av en alltmer exakt och mer ingripande reglering av metoden för årlig anpassning av lönerna både vad gäller den typ av rättsakt som används och dess innehåll.

64 Som framgår av dom av den 5 juni 1973 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 3 och 4, av den 26 juni 1975 i mål 70/74, kommissionen mot rådet (REG 1975, s. 795), punkt 7, och av den 6 oktober 1982 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 8, beslutade rådet allra först under år 1972 att, på försök och för en period av tre år, tillämpa en ordning för anpassning av lönerna som innebar att två bestämda indikatorer tillämpades, samtidigt som det inte gjordes någon automatisk tillämpning av ett aritmetiskt medelvärde av de båda indikatorerna. Med hänsyn till detta tillvägagångssätt slog domstolen fast att rådet genom detta beslut, vilket fattades inom ramen för den behörighet som det har getts genom artikel 65

i tjänsteföreskrifterna beträffande löner till personalen, har påtagit sig skyldigheter som det har förbundit sig att iaktta under den period som rådet självt har fastställt (se dom av den 5 juni 1973 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 8 och 9, av den 26 juni 1975 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 20–22, och av den 6 oktober 1982 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 8).

65 Under år 1976 antog rådet en ny metod för anpassning av lönerna, såsom framgår av dom av den 6 oktober 1982 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 9–13. Därefter fastställdes en annan metod för anpassning av lönerna för en tioårsperiod genom rådets beslut 81/1061/Euratom, EKSG, EEG av den 15 december 1981 om ändring av metoden för anpassning av lönerna för tjänstemän och övriga anställda i gemenskaperna (EGT L 386, s. 6).

66 Slutligen införde rådet metoden för anpassning av lönerna i själva tjänsteföreskrifterna, genom att införa bilaga XI i dessa, för perioden från och med den 1 juli 1991 till och med den 30 juni 2001, genom rådets förordning (EKSG, EEG, Euratom) nr 3830/91 av den 19 december 1991 om ändring av tjänsteföreskrifterna för tjänstemännen i Europeiska gemenskaperna och anställningsvillkoren för övriga anställda i dessa gemenskaper vad beträffar närmare föreskrifter om anpassning av löner (EGT L 361, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 2, s. 149). Giltighetstiden för bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, i dess lydelse enligt förordning nr 3830/91, har förlängts vid två tillfällen, i december 2000 och i december 2003, innan den nuvarande versionen av denna bilaga antogs, genom förordning nr 723/2004, för en tid på åtta år.

67 Mot bakgrund av ovannämnda överväganden ska slutsatsen dras att även om rådet inte har ändrat lydelsen i artikel 65 i tjänsteföreskrifterna, har det genom antagandet av bilaga XI till tjänsteföreskrifterna utfärdat bestämmelser som syftar till att

genomföra denna artikel. De allmänna anvisningarna i denna artikel preciseras i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, varigenom rådet, för ett visst antal år, har fastställt de konkreta bestämmelserna för det förfarande som föreskrivs i artikel 65 i tjänsteföreskrifterna, i synnerhet de kriterier som uttömmande reglerar den årliga anpassningen av lönerna.

68 Denna reglering, vilken begränsar rådets utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 65 i tjänsteföreskrifterna, motiveras särskilt av målen att säkerställa en viss stabilitet på medellång sikt och undvika återkommande diskussioner och problem, särskilt mellan de organisationer som företräder personalen och de berörda institutionerna, när det gäller frågan i vilken mån en anpassning är motiverad eller nödvändig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 1973 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 2). I det avseendet angavs det redan i första skälet i beslut 81/1061 och i andra och tredje skälen i förordning nr 3830/91 att denna reglering av rådets utrymme för skönsmässig bedömning syftade till att bibehålla harmoniska relationer mellan EG-institutionerna och deras tjänstemän och övriga anställda.

69 För att dessa mål ska kunna uppnås krävs det dock att rådet följer de kriterier som fastställs i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.

70 Den anpassningsmekanism som föreskrivs i nämnda artikel 3 grundar sig huvudsakligen på tanken att löneutvecklingen på unionsnivå ska anpassas, visserligen med en viss eftersläpning, till den löneutveckling som skett mellan juli månad föregående år och juli månad innevarande år i referensmedlemsstaterna, vilken återspeglar de beslut beträffande tjänstemännens löner som myndigheterna i dessa medlemsstater har fattat med hänsyn till den ekonomiska situation som rådde under denna period.

De kriterier som fastställs i nämnda artikel 3 kan för övrigt leda både till negativa och positiva resultat, vilket särskilt framgår av artikel 3.6.

71 Härav följer att rådet, genom att anta bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, har åtagit sig genom ett självständigt beslut att under bilagans giltighetstid iaktta de kriterier som uttömmande fastställs i artikel 3 i nämnda bilaga vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt artikel 65 i tjänsteföreskrifterna. Domstolens resonemang i dom av den 5 juni 1973 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 9, och av den 26 juni 1975 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 20–22, gäller i tillämpliga delar den förordning varigenom bilaga XI till tjänsteföreskrifterna infördes och som rådet antog i enlighet med artikel 65a i tjänsteföreskrifterna. Under dessa omständigheter kan inte rådet, inom ramen för nämnda artikel 3, åberopa ett utrymme för skönsmässig bedömning som går utöver de kriterier som fastställs i sistnämnda artikel.

72 Följaktligen kan inte rådet, vid den årliga översynen av lönerna, stödja sig på det utrymme för skönsmässig bedömning som det har enligt artikel 65 i tjänsteföreskrifterna, för att avvika från den metod som föreskrivs i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och beakta andra kriterier än de som föreskrivs i sistnämnda artikel.

— Möjligheten att beakta en allvarlig ekonomisk kris

73 Vad beträffar möjligheten, som rådet och de intervenerande medlemsstaterna har åberopat, att beakta en allvarlig ekonomisk kris vid den årliga översynen av lönerna, ska det påpekas att det i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna föreskrivs att ”[o]m en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen

inom gemenskapen konstateras på grundval av objektiv information som tillhandahålls av kommissionen, skall kommissionen lägga fram lämpliga förslag för rådet, som skall fatta beslut i enlighet med förfarandet i artikel 283 i EG-fördraget".

74 Denna artikel gör det möjligt att i en extraordinär situation sporadiskt avvika från den metod som föreskrivs i artikel 3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, utan att dock ändra eller upphäva metoden för kommande år. Artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna finns nämligen i kapitel 5 i nämnda bilaga, med rubriken "Undantagsklausul". Ändringar av bestämmelserna i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna behandlas däremot i kapitel 7 i nämnda bilaga, som har rubriken "Slutbestämmelse och översynsklausul", ett kapitel som innehåller endast en artikel, nämligen artikel 15. I artikel 15 fastställs giltighetstiden för bestämmelserna i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och föreskrivs regler om att dessa bestämmelser ska ses över i slutet av det fjärde året, särskilt mot bakgrund av budgetkonsekvenserna. I artikeln anges även att en ändring av denna bilaga kan göras på grundval av artikel 283 EG.

75 Enligt sin lydelse syftar vidare artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna till att möjliggöra för institutionerna att reagera på plötsliga händelser som snarare kräver en sporadisk reaktion än en fullständig ändring av den "normala" metoden för anpassning av lönerna. Som kommissionen fann i sin rapport av den 27 juni 1994 om tillämpningen av undantagsklausulen (SEK(94) 1027 slutlig, under II.3, s. 5 och 6), gör slutligen denna klausul det möjligt att beakta konsekvenserna av en försämring av den ekonomiska och sociala situationen som är både allvarlig och plötslig, då tjänstemännens löner inte justeras tillräckligt skyndsamt genom tillämpning av den "normala metoden".

76 I bilaga XI till tjänsteföreskrifterna föreskrivs följaktligen ett särskilt förfarande för anpassning av löner om det föreligger en allvarlig ekonomisk kris.

77 För att bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, särskilt artiklarna 3 och 10 i denna bilaga, inte ska fråntas sin bindande verkan (se, analogt, dom av den 5 juni 1973 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 13), och eftersom det i denna bilaga saknas andra bestämmelser som avser den eventuella inverkan av en ekonomisk kris på anpassningen av lönerna, drar domstolen slutsatsen att det förfarande som föreskrivs i artikel 10 i nämnda bilaga, under den tid som bilagan tillämpas, utgör den enda möjligheten att beakta en ekonomisk kris vid anpassningen av lönerna och följaktligen avvika från tillämpningen av de kriterier som fastställs i artikel 3.2 i nämnda bilaga.

78 Denna slutsats påverkas inte av det faktum att tillämpningen av artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna är avhängig ett förslag från kommissionen. Det framgår särskilt av artikel 17.2 FEU att det är förenligt med den institutionella jämvikt som föreskrivs i fördragen, vilka i princip ger kommissionen exklusiv förslagsrätt i lagstiftningsförfaranden.

79 Enligt artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna ska kommissionen ”lägga fram” lämpliga förslag, om en allvarlig och plötslig försämring av den ekonomiska och sociala situationen uppstår. Med beaktande av den klara ordalydelsen i denna artikel, kan det inte anses att utövandet av den behörighet som kommissionen har getts genom artikel 10 endast utgör en möjlighet för denna institution.

80 Kommissionen ska vidare iaktta institutionernas skyldighet att lojalt samarbeta med varandra, vilken har slagits fast i rättspraxis (se bland annat dom av den 27 september 1988 i mål 204/86, Grekland mot rådet, REG 1988, s. 5323, punkt 16, svensk specialutgåva, volym 9, s. 669, och av den 10 december 2002 i mål C-29/99, kommissionen mot rådet, REG 2002, s. I-11221, punkt 69) och vilken, sedan ikraftträdandet av Lissabonfördraget, uttryckligen föreskrivs i artikel 13.2 andra meningen FEU. Slutligen framgår det av artikel 241 FEUF att rådet får anmoda kommissionen att företa de utredningar som rådet finner nödvändiga för att förverkliga de gemensamma målen samt att förelägga rådet lämpliga förslag. Före antagandet av den angripna förordningen hade dock inte rådet, till skillnad från år 1994 (se kommissionens rapport SEK(94) 1027 slutlig, av den 27 juni 1994, under I, s. 3), riktat någon formell begäran till kommissionen och anmodat den att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.

81 Det förhållandet att det förfarande som föreskrivs i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna är mer tungrott än det förfarande som föreskrivs i artikel 3 i samma bilaga, särskilt på grund av parlamentets medverkan sedan ikraftträdandet av Lissabonfördraget, kan inte befria rådet från skyldigheten att följa de regler som föreskrivs i bilagan. I det avseendet ska det påpekas att rådet självt har medgett att även komplicerade förfaranden där flera institutioner är inblandade kan slutföras snarast möjligt om det finns en politisk vilja att snabbt uppnå ett resultat. Denna möjlighet följer bland annat av de sätt att påskynda parlamentets behandling av ett förfarande som föreskrivs i artikel 229 andra stycket FEUF samt i artiklarna 134.4 andra stycket, 142 och 144 i Europarlamentets arbetsordning.

82 Vad beträffar den situation som förelåg vid antagandet av den angripna förordningen ska det påpekas att rådet har hävdat att konsekvenserna av den ekonomiska krisen var märkbara redan under referensperioden, vilken upphörde under juli månad år 2009. Rådet skulle således ha kunnat vidta åtgärder redan under sommaren

år 2009, i syfte att ett förslag skulle läggas fram med stöd av artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna.

83 Av det ovan anförda följer att rådet inte har något utrymme för skönsmässig bedömning som gör att det, utan att tillämpa det förfarande som föreskrivs i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, på grund av en ekonomisk kris kan fatta beslut om och fastställa en anpassning av lönerna som avviker från den som kommissionen har föreslagit enbart med stöd av artikel 3 i nämnda bilaga, vilket rådet gjorde i artiklarna 2 och 4–17 i den angripna förordningen.

84 Följaktligen ska artiklarna 2 och 4–17 i den angripna förordningen ogiltigförklaras.

Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och artiklarna 3–7 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna

Parternas argument

85 Kommissionen har som andra grund gjort gällande att artikel 18 i den angripna förordningen strider mot artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och artiklarna 3–7 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, genom att den skapar en ny rättslig grund som möjliggör en översyn av den angripna förordningen och följaktligen en möjlighet till mellanliggande anpassning av lönerna.

86 I artikel 65 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs nämligen endast att en anpassning av lönerna ska ske före utgången av varje år. Möjligheten till en mellanliggande anpassning av lönerna, vilken föreskrivs i artiklarna 4–7 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, förutsätter att väsentliga förändringar av levnadskostnaderna har inträffat mellan juni månad och december månader och dessutom att kommissionen lägger fram ett förslag. Rådet anmodade dock inte kommissionen att lägga fram ett förslag med den innebörden, och kommissionen har under alla omständigheter inte lagt fram något sådant förslag. Rådet kan inte heller självt frångå de processuella kraven i artikel 10 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, särskilt kravet på att kommissionen ska lägga fram ett förslag och att parlamentet ska medverka i lagstiftningsförfarandet.

87 En ogiltigförklaring av artiklarna 2 och 4–17 i den angripna förordningen skulle under alla omständigheter medföra att översynsklausulen i artikel 18 i nämnda förordning inte längre har något syfte.

88 Parlamentet har tillagt att artikel 290 FEUF inte tillåter att rådet förbehåller sig behörighet i en genomförandeakt och att artiklarna 64 och 65 i tjänsteföreskrifterna samt bilaga XI till tjänsteföreskrifterna inte tillhandahåller någon rättslig grund för en sådan översynsklausul.

89 Rådet har gjort gällande att den andra grunden hänger samman med den första grunden och med kommissionens ståndpunkt att rådet, genom att anta bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, har avstått från allt utrymme för skönsmässig bedömning. Artikel 18 i den angripna förordningen kan inte strida mot artiklarna 4–7 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna, eftersom dessa artiklar inte avser samma fall. Artikel 18 avser nämligen möjligheten att, på förslag av kommissionen, se över den anpassningskoefficient för lönerna och pensionerna som fastställts i den angripna förordningen, med beaktande av den ekonomiska och finansiella krisens utveckling samt unionens

ekonomiska och sociala politik, genom att tillämpa den flexibilitet som uttryckligen föreskrivs i tjänsteföreskrifterna.

Domstolens bedömning

90 Kommissionens andra grund avser att artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och artiklarna 3–7 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna åsidosattes genom artikel 18 i den angripna förordningen, vilken föreskriver en möjlighet att göra en översyn av den angripna förordningen. Någon sådan möjlighet föreskrevs inte i kommissionens förslag.

91 I artikel 65.1 i tjänsteföreskrifterna föreskrivs endast en årlig översyn av lönenivån. Artikel 65.2 i tjänsteföreskrifterna tillåter däremot att mellanliggande anpassningar görs av korrigeringskoefficienterna, om väsentliga förändringar av levnadskostnaderna har inträffat. I artiklarna 1–3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna anges de närmare reglerna för den årliga översynen av lönenivån, och i artiklarna 4–7 i samma bilaga föreskrivs mer detaljerade regler för de mellanliggande anpassningarna av korrigeringskoefficienterna.

92 Inte i någon av dessa bestämmelser föreskrivs en möjlighet att, i samband med den årliga översynen av lönenivån, föreskriva nya regler som möjliggör en översyn av denna nivå eller att anpassa lönerna utanför den årliga anpassningen i enlighet med artikel 65.1 i tjänsteföreskrifterna och artiklarna 1–3 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna. De tillåter inte heller att man avviker från den mellanliggande anpassning av korrigeringskoefficienterna som föreskrivs i artikel 65.2 i tjänsteföreskrifterna och i artiklarna 4–7 i nämnda bilaga XI.

93 Artikel 18 i den angripna förordningen har följaktligen antagits i strid med artikel 65 i tjänsteföreskrifterna och artiklarna 3–7 i bilaga XI till tjänsteföreskrifterna och ska därför även ogiltigförklaras.

94 Av det ovan anförda följer att artiklarna 2 och 4–18 i den angripna förordningen ska ogiltigförklaras.

95 För att undvika en brist på kontinuitet i lönesystemet, ska emellertid artikel 264 andra stycket FEUF tillämpas, och verkningarna av de ogiltigförklarade bestämmelserna i den angripna förordningen rörande anpassningen av lönerna och pensionerna för unionens tjänstemän och övriga anställda från och med den 1 juli 2009, det vill säga artiklarna 2 och 4–17 i den angripna förordningen, ska bestå till dess att en ny förordning träder i kraft som rådet har antagit för att följa denna dom.

Rättegångskostnader

96 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas. Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Artiklarna 2 och 4–18 i rådets förordning (EU, Euratom) nr 1296/2009 av den 23 december 2009 om anpassning med verkan från och med den 1 juli 2009 av lönerna och pensionerna för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska unionen och av de på dessa löner och pensioner tillämpliga korrigeringskoefficienterna ogiltigförklaras.

2) Verkningarna av artiklarna 2 och 4–17 i förordning nr 1296/2009 ska bestå till dess att en ny förordning träder i kraft som Europeiska unionens råd har antagit för att följa denna dom.

3) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.

4) Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Litauen, Republiken Österrike, Republiken Polen, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Europaparlamentet ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter