Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. november 2013*

»Annullationssøgsmål — afgørelse 2011/866/EU — årlig tilpasning af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union — tjenestemandsvedtægten — vedtægtens artikel 65 — metoden for tilpasning — artikel 3 i bilag XI til vedtægten — undtagelsesklausul — artikel 10 i bilag XI til vedtægten — alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation — tilpasning af justeringskoefficienterne — vedtægtens artikel 64 — Rådets afgørelse — afvisning af at vedtage Kommissionens forslag«

I sag C-63/12,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 3. februar 2012,

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

sagsøger,

støttet af:

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

intervenient,

mod

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

sagsøgt,

støttet af:

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

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

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

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

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

* Processprog: fransk.

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

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

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

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

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

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

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse 2011/866/EU af 19. december 2011 om Kommissionens forslag til Rådets forordning om tilpasning med virkning fra den 1. juli 2011 af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union samt af justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner (EUT L 341, s. 54, herefter »den anfægtede afgørelse«), med den begrundelse, at denne afgørelse bl.a. tilsidesætter artikel 65 i vedtægten for tjenestemænd i Den Europæiske Union, indført ved Rådets forordning (EØF, Euratom, EKSF) nr. 259/68 af 29. februar 1968 om vedtægten for tjenestemænd i De Europæiske Fællesskaber og om ansættelsesvilkårene for de øvrige ansatte i disse Fællesskaber samt om særlige midlertidige foranstaltninger for tjenestemænd i Kommissionen (EFT 1968 I, s. 30), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1080/2010 af 24. november 2010 (EUT L 311, s. 1, herefter »vedtægten«), samt artikel 1, 3 og 10 i bilag XI til vedtægten.

Retsforskrifter

2 Vedtægtens artikel 64 bestemmer:

»Tjenestemandens vederlag, udtrykt i euro, skal efter fradrag af de beløb, der tilbageholdes i henhold til denne vedtægt eller gennemførelsesforordninger til denne, korrigeres med en koefficient, der er over, under eller lig med 100%, afhængig af de forskellige tjenestesteders levevilkår.

Disse koefficienter fastsættes af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen i henhold til artikel 16, stk. 4 og 5, i [TEU].«

3 Vedtægtens artikel 65 lyder således:

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

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

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

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

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

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

6 Dette bilag XI, med overskriften »Gennemførelsesbestemmelser til vedtægtens artikel 64 og 65«, omfatter flere kapitler, herunder kapitel 1, der består af artikel 1-3, med overskriften »Årlig undersøgelse af lønniveauet, jf. vedtægtens artikel 65, stk. 1«, og kapitel 4, med overskriften »Udarbejdelse og ophævelse af justeringskoefficienter (vedtægtens artikel 64)«.

7 Artikel 1 i bilag XI til vedtægten, som indgår i afdeling 1 i dette bilags kapitel 1, bestemmer, at Eurostat med henblik på den i vedtægtens artikel 65, stk. 1, foreskrevne årlige undersøgelse hvert år inden udgangen af oktober udarbejder en rapport om udviklingen i leveomkostningerne i Bruxelles (Belgien) (internationalt indeks for Bruxelles), om udviklingen i leveomkostningerne uden for Bruxelles (købekraftspariteter og implicitte indeks) og om købekraftsudviklingen for vederlagene til tjenestemænd i centraladministrationerne i otte medlemsstater (specifikke indikatorer). Nævnte artikel 1 indeholder ligeledes præciseringer vedrørende den procedure, som Eurostat skal følge, i samarbejde med medlemsstaterne, med henblik på at beregne disse udviklinger.

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

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

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

3. Værdien af den fastsatte tilpasning indarbejdes efter den nedenfor anførte metode i den grundlønstabel, der findes i vedtægtens artikel 66 […]

[...]

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

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

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

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

De bestemmelser i artikel 8 i dette bilag, der omhandler justeringskoefficienternes anvendelse med tilbagevirkende kraft på tjenestesteder med stærk inflation, finder dog anvendelse.

[...]«

9 Artikel 8 i bilag XI til vedtægten fastsætter de datoer, hvor de årlige og mellemliggende tilpasninger af justeringskoefficienterne for steder med stor stigning i leveomkostningerne får virkning.

10 Kapitel 5 i dette kapitel har overskriften »Undtagelsesklausul«. Det består af artikel 10, der bestemmer:

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

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

Baggrunden for tvisten og den anfægtede afgørelse

12 I december 2010 udtalte Rådet, at »de seneste finansielle og økonomiske kriser, der har været i [Unionen], og som har resulteret i betydelige finanspolitiske tilpasninger og øget jobusikkerhed i flere medlemsstater, har medført en kraftig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i [Unionen]«. Rådet anmodede Kommissionen om på grundlag af artikel 10 i bilag XI til vedtægten og i lyset af objektive oplysninger fra Kommissionen at fremlægge passende forslag i så god tid, at Europa-Parlamentet og Rådet kunne behandle og vedtage dem inden udgangen af 2011 (jf. Rådets dok. nr. 17946/10 ADD 1 af 17.12.2010).

13 Den 13. juli 2011 fremlagde Kommissionen en beretning for Rådet om undtagelsesklausulen (artikel 10 i bilag XI til vedtægten) (KOM(2011) 440 endelig, herefter »beretningen af 13. juli 2011«). Ved vurderingen af nødvendigheden af for 2011 at anvende den i artikel 10 i bilag XI til vedtægten fastsatte undtagelsesklausul (herefter »undtagelsesklausulen«) anvendte Kommissionen 15 indikatorer, nemlig væksten i bruttonationalproduktet (BNP), indenlandsk efterspørgsel, lagerbeholdninger, nettoeksport, privatforbrug, offentligt forbrug, samlede investeringer og inflation i EU, offentlig saldo og offentlig gæld i EU, samlet beskæftigelse, ledighedsprocent og aflønning af ansatte i EU, indikator for det økonomiske klima samt beskæftigelsesforventninger i EU. Kommissionen baserede sig i denne forbindelse på den europæiske økonomiske prognose, som blev offentliggjort af Generaldirektoratet for Økonomi og Finansielle Anliggender den 13. maj 2011.

14 Ifølge beretningen af 13. juli 2011 viste indikatorerne, at der skete en gradvis økonomisk genopretning i EU. Beretningen konkluderede, at der ikke indtrådte en alvorlig og pludselig forværring af den økonomiske og sociale situation i EU i referenceperioden fra den 1. juli 2010, datoen for

ikrafttrædelsen af den sidste årlige tilpasning af vederlag, til medio maj 2011, datoen, hvor de nyeste oplysninger blev tilgængelige, og at der derfor ikke var anledning til at fremlægge forslag i henhold til artikel 10 i bilag XI til vedtægten.

15 Undersøgelsen af beretningen af 13. juli 2011 gav anledning til efterfølgende drøftelser i Rådet, som førte til en ny anmodning fra Rådet til Kommissionen om at gennemføre nævnte artikel 10 og forelægge et passende forslag til tilpasning af vederlagene i så god tid, at Europa-Parlamentet og Rådet kunne behandle og vedtage det inden udgangen af 2011 (jf. Rådets dok. nr. 16281/11 af 31.10.2011).

16 Som svar på denne anmodning fremlagde Kommissionen meddelelse KOM(2011) 829 endelig af 24. november 2011 med supplerende oplysninger vedrørende beretningen af 13. juli 2011 (herefter »de supplerende oplysninger«), som bl.a. er baseret på de europæiske økonomiske prognoser, som blev udsendt af Kommissionens Generaldirektorat for Økonomi og Finansielle Anliggender den 10. november 2011. I disse supplerende oplysninger anførte Kommissionen, at disse prognoser »viser, at tendensen er forværret i 2011 i forhold til den prognose, som blev udsendt i foråret, både hvad angår de økonomiske og sociale indikatorer og den uro, som præger den europæiske økonomi«. Kommissionen fandt ikke desto mindre, at Unionen ikke, henset til flere oplysninger, stod over for en ekstraordinær situation som omhandlet i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, som retfærdiggjorde foranstaltninger, som er mere vidtgående end det tab af købekraft, som følger af den »normale« metode i dette bilags artikel 3. Følgelig ville Kommissionen ikke være i stand til at anvende undtagelsesklausulen uden at tilsidesætte nævnte artikel 10.

17 Samme dag fremlagde Kommissionen et forslag til Rådets forordning om tilpasning med virkning fra den 1. juli 2011 af vederlag og pensioner til tjenestemænd og øvrige ansatte ved Den Europæiske Union samt af justeringskoefficienterne for disse vederlag og pensioner (KOM(2011) 820 endelig, herefter »forslaget til forordning«), som var vedlagt en begrundelse. Den tilpasning af vederlagene, der blev foreslået på grundlag af den »normale« metode i artikel 3 i bilag XI til vedtægten, var på 1,7%.

18 Rådet besluttede ved den anfægtede afgørelsen »ikke at vedtage [forslaget til forordning]«, bl.a. af følgende grunde:

»(6) Rådet mener, at ingen af de to dokumenter, som Kommissionen har forelagt, dvs. »beretningen« [af 13. juli 2011] og »de supplerende oplysninger«, giver et korrekt og dækkende billede af den aktuelle økonomiske og sociale situation i Unionen.

(7) Endvidere mener Rådet, at Kommissionen begik en fejl ved at lade analysen omfatte en for kort periode. Denne fejl forhindrede Kommissionen i at foretage en korrekt vurdering af situationen og førte derfor til en kraftig fordrejning af de to dokumenters konklusioner, dvs. at der ikke var tale om nogen alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Unionen.

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

[...]

(10) For så vidt angår den økonomiske situation er Unionens vækstprognose for 2012 reduceret væsentligt fra + 1,9% til + 0,6%. EU's kvartalsvækst er faldet fra + 0,7% i første kvartal af 2011 til + 0,2% i andet og tredje kvartal af 2011. I fjerde kvartal af 2011 og første kvartal af 2012 forventes der ingen vækst i BNP.

(11) Ved vurderingen af den aktuelle økonomiske og sociale situation burde der have været sat større fokus på situationen på de finansielle markeder, navnlig på fordrejninger med hensyn til kreditudbuddet og faldende priser på aktiver, som er meget afgørende for den økonomiske udvikling.

(12) For så vidt angår den sociale situation har der ikke været tilstrækkelig jobskabelse til at foranledige et større fald i ledighedsprocenten. Ledighedsprocenten i EU svingede i 2010 og 2011 og nåede i oktober 2011 9,8% og vil formentlig holde sig på et konstant højt niveau.

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

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

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

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

Parternes påstande og sagen for Domstolen

19 Kommissionen har nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres, og at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Subsidiært frifindelse, og

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 Domstolens præsident har ved kendelse af 29. marts 2012 tilladt Europa-Parlamentet at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

22 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 6. juli 2012 har Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien, Kongeriget Nederlandene samt Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

Om formaliteten

Parternes argumenter

23 Rådet har gjort gældende, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling, da den anfægtede afgørelse ikke er en retsakt, der afføder selvstændige retsvirkninger, og derfor ikke er en retsakt, der kan anfægtes i henhold til artikel 263 TEUF.

24 Rådet har med vedtagelsen af denne afgørelse hverken ændret eller endeligt forkastet forslaget til forordning, men derimod blot – af gennemsigtighedshensyn – redegjort for grundene til, at det ikke kunne vedtage det. Den anfægtede afgørelse har ikke nogen virkning for forslaget til forordnings juridiske eksistens.

25 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at Rådet rent faktisk har vedtaget en »afgørelse« som omhandlet i artikel 288, stk. 4, TEUF, som blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, serie L. Rådet har haft til hensigt at handle med hensyn til forslaget til forordning, eftersom det udtrykkeligt henviste til dette forslag i tredje henvisning i og femte betragtning til den anfægtede afgørelse.

26 Ifølge Kommissionen afføder denne afgørelse selvstændige retsvirkninger. Afgørelsen medfører nemlig, at den årlige tilpasning, som er foreskrevet i vedtægtens artikel 64 og 65, forhindres, og det fremgår klart af afgørelsens begrundelse, at den af Rådet vedtagne holdning er endelig, således at afvisningen af at vedtage forslaget til forordning er lig med en afvisning af dette forslag.

27 I øvrigt udgør en institutions afvisning af at træffe en afgørelse en retsakt, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål som omhandlet i artikel 263 TEUF, når den retsakt, som institutionen afviser at vedtage, kunne have været anfægtet i henhold til denne bestemmelse. Den retsakt, som Rådet har afvist at vedtage, nemlig en forordning, er imidlertid som sådan en anfægtelig retsakt.

Domstolens bemærkninger

28 Det følger af fast retspraksis, at enhver af institutionerne udstedt retsakt – uanset karakter eller form – som tilsigter at have retligt bindende virkninger, udgør en anfægtelig retsakt i artikel 263 TEUF's forstand (jf. bl.a. dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, den såkaldte »AETR-dom«, Sml. 1971 s. 41, org.ref.: Rec. s. 263, præmis 42, af 17.7.2008, sag C-521/06 P, Athinaïki Techniki mod Kommissionen, Sml. I, s. 5829, præmis 29, af 18.11.2010, sag C-322/09 P, NDSHT mod Kommissionen, Sml. I, s. 11911, præmis 45, og af 19.12.2012, sag C-314/11 P, Kommissionen mod Planet, Sml., EU:C:2012:823, præmis 94).

29 I det foreliggende tilfælde drejer det sig om en særlig procedure, hvorefter institutionerne hvert år er forpligtede til at træffe afgørelse om tilpasning af vederlagene, enten ved at foretage en »matematisk« tilpasning ifølge metoden fastsat i artikel 3 i bilag XI til vedtægten eller ved at fravige denne matematiske beregning i overensstemmelse med artikel 10 i dette bilag.

30 I denne forbindelse må der tages hensyn til, at Kommissionen i forbindelse med den »normale« procedure for den årlige tilpasning af vederlag og pensioner, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, i bilag XI til vedtægten, fremlagde et forslag til forordning, med hensyn til hvilket Rådet skulle være fremkommet med sin afgørelse inden udgangen af 2011.

31 I betragtningerne til den anfægtede afgørelse anførte Rådet imidlertid, at den nuværende finansielle og økonomiske krise i Unionen er ensbetydende med en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Unionen, og at Kommissionen var forpligtet til at forelægge et passende forslag i henhold til artikel 10 i bilag XI til vedtægten.

32 Det følger heraf, at Rådet ikke ved den anfægtede afgørelse udsatte sin afgørelse vedrørende det forslag til forordning, som blev fremlagt på grundlag af artikel 3 i bilag XI til vedtægten. Rådet afviste tværtimod dette forslag og afsluttede således den procedure, der var indledt i henhold til denne artikel 3.

33 Det fremgår af det ovenstående, at den anfægtede afgørelse tilsigter at have retligt bindende virkninger.

34 Det følger heraf, at søgsmålet med påstand om annullation af denne afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

35 Kommissionen har til støtte for søgsmålet fremsat to klagepunkter, dels vedrørende Rådets afvisning af at tilpasse vederlag og pensioner, dels vedrørende Rådets afvisning af at tilpasse de justeringskoefficienter, som finder anvendelse på vederlag og pensioner alt efter de forskellige tjeneste- eller bopælssteder.

Om det første klagepunkt vedrørende Rådets afvisning af at tilpasse vederlag og pensioner

Parternes argumenter

36 Kommissionen har med sit første klagepunkt principalt gjort gældende, at Rådet har begået magtfordrejning og har tilsidesat vedtægtens artikel 65 samt artikel 3 og 10 i bilag XI til vedtægten.

37 Rådet har reelt anvendt denne artikel 10 ved, med den anfægtede afgørelse, at indefryse EU-lønningerne, selv om Kommissionen ikke har fremlagt noget forslag baseret på denne artikel. I mangel af et sådant forslag var betingelserne for anvendelse af nævnte artikel 10 imidlertid ikke opfyldt og Rådet var forpligtet til at vedtage forslaget til forordning baseret på artikel 3 i bilag XI til vedtægten, som ikke overlader Rådet nogen skønsmargin. Kun Kommissionen har beføjelse til at analysere kriterierne i artikel 10 i dette bilag og til at afgøre, om der er grundlag for at foreslå foranstaltninger samt karakteren af disse foranstaltninger.

38 Rådet har ligeledes tiltaget sig Parlamentets beføjelser ved selv at antage, at de betingelser, der er fastsat i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, var opfyldt, selv om denne artikel henviser til artikel 336 TEUF og således til den almindelige lovgivningsprocedure.

39 Den eneste måde, hvorpå Rådet kunne opnå anvendelse af undtagelsesklausulen, var, at det ved Domstolen anfægtede Kommissionens beslutning om at afvise Rådets anmodning om iværksættelse af denne klausul eller Kommissionens undladelse af at fremlægge et passende forslag i henhold til denne artikel 10, med påstand om, at der var anlagt et åbenbart urigtigt skøn, i givet fald ved samtidig at nedlægge påstand om foreløbige forholdsregler for den pågældende periode indtil afsigelsen af dommen om sagens realitet.

40 Kommissionen har subsidiært gjort gældende, at Rådet, selv hvis det antages, at det havde beføjelse til at vedtage den anfægtede afgørelse, har begået en retlig fejl ved at tilsidesætte betingelserne for anvendelsen af artikel 10 i bilag XI til vedtægten. Kommissionen er af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en »utilstrækkelig og fejlagtig« begrundelse, idet nævnte anvendelsesbetingelser ikke var opfyldt i 2011.

41 Kommissionen har henvist til, at den ifølge retspraksis råder over et omfattende skøn på de områder, hvor der kræves en kompleks vurdering af en økonomisk og/eller social situation, og har anført, at den har anvendt 15 indikatorer, som vedrørte såvel den økonomiske som den sociale situation, og

som ikke var blevet kritiseret af medlemsstaterne under drøftelserne vedrørende beretningen af 13. juli 2011 og de supplerende oplysninger. De begrundelser, som Rådet har anført i 7., 8. og 10.-12. betragtning til den anfægtede afgørelse, kan ikke rejse tvivl om den konklusion, som Kommissionen har draget i denne beretning og i de supplerende oplysninger.

42 Parlamentet har tilsluttet sig Kommissionens argumenter og har tilføjet, at Rådet, hvis det af politiske grunde relateret til den økonomiske krise ønskede at ændre den metode for tilpasning af vederlag og pensioner, der er fastsat i vedtægten, skulle have fulgt den almindelige lovgivningsprocedure, hvorefter det politiske valg foretages af de to medlovgivere, Parlamentet og Rådet.

43 Rådet har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke er baseret på artikel 10 i bilag XI til vedtægten. Da der ikke forelå et forslag fra Kommissionen på grundlag af denne bestemmelse, kunne Rådet ikke anvende denne bestemmelse og har ikke gjort dette.

44 Ifølge Rådet tilkommer vurderingen af den økonomiske og sociale situation i Unionen samt konstateringen af en eventuel alvorlig og pludselig forringelse heraf som omhandlet i denne artikel 10 ikke udelukkende Kommissionen, men Rådet og Parlamentet har selv beføjelser til at foretage et skøn i denne henseende. I henhold til nævnte artikel 10 og til forpligtelsen til loyalt samarbejde, som er fastsat i artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU, skal Kommissionen tilvejebringe objektive oplysninger til Parlamentet og Rådet med henblik på at sætte dem i stand til at foretage deres egen vurdering af situationen.

45 Når Rådet ved udøvelsen af nævnte skønsbeføjelse i modsætning til Kommissionen nåede frem til den konklusion, at betingelserne for anvendelse af undtagelsesklausulen forelå, havde det kun den mulighed ikke at vedtage Kommissionens forslag baseret på den »normale« metode i artikel 3 i bilag XI til vedtægten og samtidig anlægge sag ved Domstolen med henblik på, at det fastslås, at Kommissionens konklusion ikke er begrundet. Selv om vurderingen af betingelserne for at anvende undtagelsesklausulen udelukkende henhørte under Kommissionens beføjelse, ville denne under alle omstændigheder ikke kunne påberåbe sig en sådan beføjelse, uden at sidstnævnte var underlagt en domstolsprøvelse. Rådet skal benytte nævnte fremgangsmåde, når det er af den opfattelse, at Kommissionens analyse er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.

46 Dette er tilfældet i den foreliggende sag. Den anfægtede afgørelse har alene til formål at sikre Rådets retsstilling, indtil Domstolen afsiger en dom, som afgør spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne for anvendelse af undtagelsesklausulen i det foreliggende tilfælde var opfyldt, således at Kommissionen vil være forpligtet til at fremlægge et forslag på dette grundlag. En begæring om foreløbige forholdsregler for Domstolen for den pågældende periode indtil afsigelsen af dommen om sagens realitet ville ikke være passende i denne situation.

47 Desuden er begrundelsen for denne afgørelse hverken utilstrækkelig, idet de 16 betragtninger til nævnte afgørelse underbygger Rådets holdning, eller åbenbart fejlagtig.

48 Rådet er i denne forbindelse af den opfattelse, at det råder over en selvstændig skønsbeføjelse for så vidt angår bedømmelsen af den økonomiske og sociale situation, og at domstolsprøvelsen af udøvelsen af denne beføjelse skal undergives de samme begrænsninger som den beføjelse, der udøves af Kommissionen. Kommissionen burde derfor have godtgjort, at Rådet har anlagt et åbenbart urigtigt skøn.

49 Hvad angår begrebet »alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation« som omhandlet i artikel 10 i bilag XI til vedtægten deler Rådet endvidere i princippet Kommissionens opfattelse, hvorefter ordet »forringelse« beskriver en forværring af den økonomiske og sociale situation, karakteren »alvorlig« skal bedømmes i forhold til omfanget, men også varigheden af de konstaterede økonomiske og sociale indvirkninger, og karakteren »pludselig« skal bedømmes i forhold

til nævnte indvirkningers hastighed og forudseelige karakter. Kommissionen anvendte imidlertid disse kriterier på en åbenbart fejlagtig måde, og dens analyse indeholder talrige lakuner, metodefejl og urigtige skøn, som har fordrejet resultatet af dens analyse.

50 Den Tjekkiske Republik er af den opfattelse, at Rådet i processuel henseende ikke har haft andre handlemuligheder med henblik på at opnå en effektiv legalitetskontrol vedrørende Kommissionens udøvelse af sine kompetencer i henhold til artikel 10 i bilag XI til vedtægten. Lovligheden af denne fremgangsmåde er imidlertid underlagt et krav om, at Rådet har bedømt overholdelsen af betingelserne for anvendelsen af denne artikel korrekt, hvilket er det væsentligste spørgsmål.

51 Kongeriget Danmark har henvist til oplysninger vedrørende den økonomiske situation i Danmark og, navnlig, til en betydelig og pludselig forværring i reallønsudviklingen for danske statsansatte i 2011 med henblik på at illustrere, at der i den relevante periode indtraf en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Unionen.

52 Forbundsrepublikken Tyskland er af den opfattelse, at de af Kommissionen udledte konklusioner i beretningen af 13. juli 2011 og i de supplerende oplysninger er forkerte. Forbundsrepublikken Tyskland har henvist til flere oplysninger, som ifølge denne viser, at den økonomiske og sociale situation pludselig blev forværret i 2011, såsom den omstændighed, at det blev nødvendigt for tre medlemsstater at anmode om økonomisk støtte, samt et fald i BNP og i Unionens eksport i fjerde kvartal 2011. Denne medlemsstat er endvidere af den opfattelse, at Kommissionens redegørelser i dens beretning af 13. juli 2011 vedrørende »princippet om parallelitet« mellem udviklingen i købekraften for tjenestemænd i de otte referencemedlemsstater og udviklingen i købekraften for Unionens tjenestemænd ikke gælder i forbindelse med undersøgelsen af betingelserne for anvendelsen af artikel 10 i bilag XI til vedtægten, eftersom den »normale« metode for den årlige tilpasning af vederlag og pensioner, som er foreskrevet i vedtægten, ikke afspejler alle de elementer, som har indvirkning på købekraften for vederlagene til de nationale tjenestemænd.

53 Kongeriget Spanien er ligeledes af den opfattelse, at der på det tidspunkt, hvor Kommissionen fremlagde sit forslag til forordning, fandtes tilstrækkelige oplysninger, som viste, at der forelå en alvorlig og usædvanlig krise, som nødvendiggjorde en anvendelse af nævnte artikel 10, således som det bl.a. fremgik af Kommissionens økonomiske efterårsprognose fra 2011, offentliggjort den 10. november 2011, og af de foranstaltninger vedrørende arbejdstagere i den offentlige sektor, der blev vedtaget i Spanien i løbet af 2010 og 2011.

54 Kongeriget Nederlandene har anført, at Kommissionen ikke, selv om den forelægger de objektive oplysninger vedrørende den økonomiske og sociale situation, har enekompetence til at foretage en vurdering af denne situation. Rådet har, inden for rammerne af undtagelsesklausulen, skønsbeføjelser til at vurdere den økonomiske og sociale situation i Unionen. Denne medlemsstat har tilføjet, at Kommissionens formand, José Manuel Barroso, i november 2011 i forbindelse med fremlæggelsen af den årlige undersøgelse af væksten for 2012 henviste til, at der forelå en aktuel krise, som nødvendiggjorde, at der blev iværksat hasteforanstaltninger til imødegåelse heraf. I øvrigt fremgår det ikke af ordlyden af artikel 10 i bilag XI til vedtægten, at kun en økonomisk og social forringelse forårsaget af ydre begivenheder kan begrunde en anvendelse af undtagelsesklausulen.

55 Ifølge Det Forenede Kongerige kan Rådet i lyset af de objektive oplysninger, som Kommissionen har forelagt, konstatere, at der er opstået en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation, og i så fald beslutte ikke at vedtage det forslag, som Kommissionen har forelagt i henhold til artikel 3 i bilag XI til vedtægten. Desuden har Kommissionen i det foreliggende tilfælde baseret sin analyse af spørgsmålet om, hvorvidt artikel 10 i dette bilag fandt anvendelse, på den fejlagtige forudsætning, at der gjaldt et »parallelitetsprincip«, således som udtrykt i nævnte artikel 3. Imidlertid fremgår det hverken af ordlyden af eller ånden i nævnte artikel 10, at den eneste relevante måde at

fastslå en økonomisk eller social forringelse vil være at undersøge, om der er opstået en begivenhed, som har ændret købekraften for de nationale tjenestemænd på en måde, som der ikke har kunnet eller ikke vil kunne tages hensyn til ved den metode, der er fastsat i artikel 3 i bilag XI til vedtægten.

Domstolens bemærkninger

56 Det første klagepunkt, som Kommissionen har fremført, om magtfordrejning begået af Rådet og tilsidesættelse af vedtægtens artikel 65 samt af artikel 3 og 10 i bilag XI til vedtægten, vedrører i det væsentlige fordelingen af rollerne mellem Unionens institutioner i forbindelse med den årlige tilpasning af vederlag og pensioner.

57 Hvad for det første angår gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel 65, som findes i bilag XI til vedtægten, bemærkes, at artikel 3 i dette bilag, som fastlægger den »normale« procedure for den årlige tilpasning af vederlag og pensioner, foreskriver såvel en matematisk beregning af tilpasningen som denne tilpasnings virkningstidspunkt og således ikke overlader hverken Kommissionen eller Rådet noget skøn vedrørende forslagets indhold og den retsakt, der skal vedtages.

58 Hvad angår undtagelsesklausulen i artikel 10 i bilag XI til vedtægten tillægger denne institutionerne et vidt skøn vedrørende indholdet af de foranstaltninger, der skal træffes, og bestemmer, at Parlamentet og Rådet sammen træffer afgørelse efter proceduren i artikel 336 TEUF, dvs. ifølge den almindelige lovgivningsprocedure i artikel 294 TEUF.

59 I denne forbindelse tilføjes, at så længe bilag XI til vedtægten finder anvendelse, udgør proceduren i dette bilags artikel 10 den eneste mulighed for at tage hensyn til en økonomisk krise inden for rammerne af tilpasningen af vederlag og for at undlade at anvende de kriterier, der er fastsat i dette bilags artikel 3, stk. 2 (dommen af 24.11.2010 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 77).

60 Det følger heraf, at institutionerne er forpligtede til hvert år at træffe afgørelse vedrørende tilpasningen af vederlag, enten ved at foretage en »matematisk« tilpasning ifølge metoden i nævnte artikel 3 eller ved at fravige denne matematiske beregning i overensstemmelse med artikel 10 i bilag XI til vedtægten.

61 Som følge af de grundlæggende forskelle mellem disse to procedurer for så vidt angår forløbet af disse, navnlig hvad angår fastsættelsen af indholdet af den afgørelse, der skal træffes, samt hvad angår de implicerede institutioner, kan en procedure iværksat ved et forslag fra Kommissionen på grundlag af artikel 3 i bilag XI til vedtægten desuden ikke, på grundlag af dette forslag, af Rådet ændres til en procedure baseret på dette bilags artikel 10 (jf. i denne retning dommen af 24.11.2010 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 83). Eftersom et forslag fremsat på grundlag af denne artikel 3 ikke forelægges for Parlamentet, i modsætning til, hvad der er tilfældet med et forslag baseret på artikel 10 i bilag XI til vedtægten, vil en sådan ændring ikke kunne foretages, selv om Parlamentet og Rådet var enige om en sådan fremgangsmåde.

62 Den omstændighed, at det ikke er muligt for Parlamentet og Rådet at ændre det retsgrundlag, hvorpå Kommissionen har fremlagt et forslag, udgør en væsentlig forskel mellem dels de procedurer for den årlige tilpasning af vederlag og pensioner, der er fastsat i bilag XI til vedtægten, dels reglerne i EUF-traktaten om EU-institutionernes lovgivningsaktivitet. Ifølge sidstnævnte regler har Parlamentet og Rådet nemlig, når de handler i fællesskab, bl.a. i henhold til artikel 294, stk. 7, litra a), og artikel 13 TEUF mulighed for, under lovgivningsproceduren, at ændre det retsgrundlag, som Kommissionen har anvendt.

63 Under disse omstændigheder skal fordelingen af rollerne mellem institutionerne på tidspunktet for iværksættelsen af den procedure, hvorefter den årlige tilpasning af vederlag og pensioner finder sted, bedømmes i forhold til de specifikke omstændigheder, der gælder for de procedurer, der er fastsat i bilag XI til vedtægten.

64 For det andet bemærkes, at begrebet »alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Unionen« som omhandlet i artikel 10 i bilag XI til vedtægten er et objektivt begreb.

65 Selv om nævnte artikel 10 fastsætter flere etaper i proceduren og udtrykkeligt foreskriver, at det alene er Kommissionen, som fremlægger de objektive oplysninger og forelægger passende forslag for Parlamentet og Rådet, der træffer afgørelse vedrørende disse forslag, præciserer artiklen imidlertid ikke, hvilken/hvilke institution/-er det tilkommer at bedømme de af Kommissionen forelagte oplysninger med henblik på at konstatere, om der foreligger en forringelse som omhandlet i denne bestemmelse eller ej, navnlig i det tilfælde, hvor Kommissionen og Rådet forsvarer modstridende konklusioner.

66 Med henblik på under disse omstændigheder at fastlægge den eller de kompetente institutioner i denne forbindelse, må der henses til den kontekst, hvori nævnte artikel 10 i bilag XI indgår. Den findes i et bilag til vedtægten, som har til formål at fastsætte gennemførelsesbestemmelser til vedtægtens artikel 65.

67 Nævnte artikel 65, stk. 1, i vedtægten bestemmer imidlertid, at det er Rådet, som hvert år undersøger lønningsniveauet for tjenestemændene og de øvrige ansatte i Unionen og undersøger, om en tilpasning af vederlagene er rimelig inden for rammerne af Unionens økonomiske og sociale politik. Det fremgår af ordlyden af denne bestemmelse, at den tillægger Rådet en skønsbeføjelse inden for rammerne af den årlige undersøgelse af lønningsniveauet (jf. i denne retning dom af 5.6.1973, sag 81/72, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 575, præmis 7 og 11, og af 6.10.1982, sag 59/81, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3329, præmis 20-22 og 32, samt dommen af 24.11.2010 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 55).

68 Henset til den nævnte rolle, som vedtægtens artikel 65, stk. 1, tillægger Rådet, skal opbygningen af artikel 10 i bilag XI til vedtægten fortolkes således, at konstateringen af, at der foreligger en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation som omhandlet i artikel 10 med henblik på iværksættelse af den procedure, der er fastsat i nævnte artikel, på dette tidspunkt af proceduren tilkommer Rådet.

69 Henset til særegenhederne ved de procedurer, der er fastsat i artikel 3 og 10 i bilag XI til vedtægten, jf. denne doms præmis 60-62, kræver formålet med denne artikel 10, og navnlig hensynet til den rolle, som sidstnævnte tillægger Parlamentet, endvidere, at den procedure, der er fastsat i nævnte artikel 10, ligeledes kan udløses, når Kommissionen og Rådet er uenige om, hvorvidt der foreligger en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Unionen, og følgelig om spørgsmålet om, hvorvidt den procedure, der er fastsat i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, skal iværksættes. I et sådant tilfælde af uenighed er det alene en udløsning af sidstnævnte procedure, som gør det muligt at inddrage Parlamentet i beslutningsprocessen.

70 Denne udløsning ville imidlertid ikke være sikret, og den effektive virkning af nævnte artikel 10 ville kunne svækkes, hvis Kommissionen var den eneste, som havde beføjelse til at afgøre, om der foreligger en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Unionen.

71 I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at det henset, til den klare ordlyd af artikel 10 i bilag XI til vedtægten, ikke kan lægges til grund, at udøvelsen af den kompetence, som Kommissionen er blevet tillagt ved denne artikel til at forelægge passende forslag, har karakter af en simpel mulighed for denne institution (dommen af 24.11.2010 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 79).

72 Det tilkommer således Rådet at vurdere de af Kommissionen forelagte objektive oplysninger med henblik på at konstatere, om der foreligger en sådan alvorlig og pludselig forringelse, som gør det muligt at fravige den »normale« metode for den årlige tilpasning af vederlag og pensioner, der er fastsat i artikel 3 i bilag XI til vedtægten, og at udløse den i dette bilags artikel 10 fastsatte procedure med henblik på, at Rådet kan træffe afgørelse sammen med Parlamentet vedrørende de passende foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået i en sådan krisesituation.

73 En sådan fortolkning vil i øvrigt ikke, i modsætning til det af Kommissionen og Parlamentet anførte, påvirke hverken princippet om institutionel ligevægt eller fordelingen af kompetencer på området mellem EU's institutioner, eftersom Rådets nævnte konstatering kun udgør en mellemfase i den procedure, der er fastsat i artikel 10 i bilag XI til vedtægten.

74 Det skal nemlig fremhæves, at Kommissionen, når Rådet på grundlag af de af Kommissionen forelagte objektive oplysninger konstaterer, at der foreligger en alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Unionen som omhandlet i denne artikel 10, er forpligtet til at fremlægge passende forslag på grundlag af nævnte artikel for Parlamentet og Rådet. I denne situation råder Kommissionen imidlertid selv over et skøn hvad angår indholdet af disse forslag, dvs. hvad angår spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger den finder passende, henset til den givne økonomiske og sociale situation, samt i givet fald andre faktorer, der skal tages hensyn til, såsom de faktorer, der vedrører forvaltningen af de menneskelige ressourcer og, i særdeleshed, nødvendigheden af nyansættelse.

75 I det foreliggende tilfælde opfordrede Rådet Kommissionen til at fremlægge objektive oplysninger for Rådet med henblik på foretagelse af den konstatering, der er foreskrevet i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, og Kommissionen forelagde sådanne oplysninger for Rådet, ledsaget af sin egen konstatering.

76 Den vurdering, der blev foretaget af de to institutioner hver især, førte imidlertid til modstridende konklusioner, uden at Kommissionen fremlagde forslag på grundlag af Rådets vurdering, som gjorde det muligt for Parlamentet og Rådet at træffe afgørelse, i henhold til artikel 10 i bilag XI til vedtægten efter proceduren i artikel 294 TEUF, vedrørende passende foranstaltninger, henset til den økonomiske og sociale situation i Unionen.

77 I denne situation var Rådet ikke forpligtet til at vedtage det forslag til forordning, der var fremlagt på grundlag af artikel 3 i bilag XI til vedtægten, dvs. på grundlag af den »normale« metode for tilpasning af vederlag, eftersom det på dette trin i proceduren tilkommer Rådet at konstatere, at der foreligger en alvorlig og pludselig forringelse som omhandlet i artikel 10 i dette bilag, som gør det muligt at udløse den i denne artikel fastsatte procedure.

78 Følgelig begik Rådet ikke magtfordrejning med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse og tilsidesatte ikke hverken vedtægtens artikel 65 eller artikel 3 og 10 i bilag XI til vedtægten.

79 Hvad angår Kommissionens subsidiære argument, hvorefter Rådet tilsidesatte betingelserne for anvendelse af undtagelsesklausulen i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, idet disse ikke var opfyldt i 2011, bemærkes, at Kommissionen med dette argument har gjort gældende, at den råder over et omfattende skøn på de områder, hvor der kræves en kompleks vurdering af en økonomisk og/eller social situation, og at begrundelsen i den anfægtede afgørelse ikke kan rejse tvivl om den konklusion, som Kommissionen udledte i beretningen af 13. juli 2011 og de supplerende oplysninger.

80 Henset til konklusionen i denne doms præmis 77, hvorefter det på dette trin i proceduren tilkommer Rådet at konstatere, at der foreligger en forringelse som omhandlet i artikel 10 i bilag XI til vedtægten, som gør det muligt at udløse den i denne artikel fastsatte procedure, kan Kommissionen ikke påberåbe sig en skønsbeføjelse vedrørende denne konstatering, som påhviler Rådet.

81 Det følger heraf, at Kommissionens subsidiære argument er irrelevant.

82 På baggrund af ovenstående bemærkninger skal det første klagepunkt forkastes.

Om det andet klagepunkt vedrørende afvisning af at tilpasse de justeringskoefficienter, som finder anvendelse på vederlag og pensioner alt efter tjeneste- eller bopælssteder

Parternes argumenter

83 Kommissionen har med dette klagepunkt gjort gældende, at Rådet har tilsidesat vedtægtens artikel 64 og artikel 1 og 3 i bilag XI til vedtægten ved at afvise at vedtage forslaget til forordning, for så vidt som dette vedrørte tilpasningen af justeringskoefficienterne for vederlag og pensioner. Artikel 1 og 3 er lige så bindende for Rådet for så vidt angår koefficienter som for så vidt angår løntilpasningen. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til dens argumenter i forbindelse med det første klagepunkt og tilføjet, at tilpasningen af justeringskoefficienterne ifølge ordlyden og opbygningen af artikel 3 og 8 i bilag XI til vedtægten skal finde sted inden hvert års udløb, ligesom tilpasningen af det almindelige niveau for vederlag og pensioner.

84 Rådet har ligeledes tilsidesat ligebehandlingsprincippet, for så vidt som tilpasningen af justeringskoefficienterne tilsigter at opretholde en egentlig ligebehandling af tjenestemænd uanset deres tjenestested i Unionen. Denne købekraftsparitet mellem Bruxelles og de øvrige tjenestesteder skal sikres uafhængigt af tilpasningen af det almindelige niveau for vederlag og pensioner.

85 Endelig har Rådet tilsidesat artikel 296, stk. 2, TEUF ved at undlade at begrunde sin afgørelse for så vidt angår justeringskoefficienterne. Den anfægtede afgørelse nævner end ikke vedtægtens artikel 64. Bedømmelsen af forslaget til forordning vedrørende justeringskoefficienterne skal imidlertid adskilles fra forslaget vedrørende tilpasningen af vederlag. Disse justeringskoefficienter tilsigter nemlig at gennemføre ligebehandlingsprincippet uanset det almindelige lønniveau og er derfor ikke forbundet med den almindelige økonomiske og sociale udvikling i Unionen. Artikel 10 i bilag XI til vedtægten kunne således ikke begrunde en afvisning af at vedtage de af Kommissionen foreslåede justeringskoefficienter.

86 Ifølge Rådet er det andet klagepunkt, i lighed med det første klagepunkt, baseret på den fejlagtige antagelse, at Rådet endeligt forkastede forslaget til forordning. I modsætning til vedtægtens artikel 65 fastsættes det desuden hverken i vedtægtens artikel 64 eller i nogen anden bestemmelse i bilag XI til vedtægten, at Rådet er forpligtet til at træffe en afgørelse vedrørende tilpasningen af justeringskoefficienterne inden udgangen af året, selv om disse koefficienter af praktiske grunde almindeligvis tilpasses på samme tid som lønniveauet. Navnlig henviser artikel 3 i bilag XI til vedtægten ikke til nævnte artikel 64.

87 For så vidt angår den påståede tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet er Rådet af den opfattelse, at forskellene mellem de justeringskoefficienter, der har været gældende siden den 1. juli 2010, og de justeringskoefficienter, som Kommissionen foreslog i november 2011, alt i alt befinder sig inden for en margin, som sikrer, at der er en væsentlig og fornuftig overensstemmelse i behandlingen som omhandlet i retspraksis. I modsætning til tilpasningen af det almindelige lønniveau fastsætter bilag XI til vedtægten nemlig ikke nogen bindende matematisk metode, som gør det muligt at afgøre, hvori en sådan overensstemmelse består.

88 Hvad angår den angiveligt manglende begrundelse har Rådet gentaget sit argument om, at den anfægtede afgørelse ikke er en »retsakt« som omhandlet i artikel 296 TEUF og derfor ikke var underlagt den i denne artikel foreskrevne begrundelsespligt. Under alle omstændigheder var det primære formål med den anfægtede afgørelse den årlige tilpasning af niveauet for vederlag og pensioner og anvendelsen af undtagelsesklausulen på denne tilpasning. Tilpasningen af

justeringskoefficienterne er kun af sekundær betydning, bl.a. som følge af dens budgetmæssige betydning, og skal ikke være genstand for en specifik begrundelse, henset til retspraksis vedrørende nævnte artikel 296 TEUF.

89 Ifølge Det Forenede Kongerige afhænger spørgsmålet, om en tilpasning af justeringskoefficienterne er hensigtsmæssig, direkte af en eventuel afgørelse vedrørende den årlige tilpasning af niveauet for vederlag og pensioner. I mangel af en sådan afgørelse var Rådet ikke forpligtet til særskilt at angive begrundelsen for dets afgørelse om ikke at vedtage forslaget til forordning, for så vidt som det vedrørte justeringskoefficienterne.

Domstolens bemærkninger

90 Med henblik på at træffe afgørelse om rigtigheden af det andet klagepunkt må det undersøges, om undtagelsesklausulen i artikel 10 i bilag XI til vedtægten udelukkende finder anvendelse på den årlige tilpasning af det almindelige lønniveau, eller om den ligeledes omfatter den årlige tilpasning af justeringskoefficienterne.

91 Med henblik herpå må der dels tages hensyn til ordlyden af nævnte artikel 10, som er affattet i generelle vendinger uden udtrykkeligt at henvise til visse bestemte bestemmelser i bilag XI til vedtægten, til tilpasningen af det almindelige niveau for vederlag eller til justeringskoefficienterne.

92 Dels må der tages hensyn til opbygningen af bilag XI til vedtægten.

93 I denne forbindelse bemærkes, at artikel 10 i dette bilag findes i et selvstændigt kapitel hertil, som efterfølger de kapitler, som indeholder regler vedrørende den årlige og mellemliggende tilpasning af vederlag samt udarbejdelse og ophævelse af justeringskoefficienter.

94 Ved fastsættelsen af gennemførelsesbestemmelserne til vedtægtens artikel 64 og 65 sondrer bilag XI til vedtægten desuden ikke klart mellem regler vedrørende, på den ene side, justeringskoefficienterne og, på den anden side, tilpasningen af det almindelige niveau for vederlag, dvs. ændringen af grundlønstabellen. Derimod findes gennemførelsesbestemmelserne til vedtægtens artikel 64 i dette bilags kapitel 4 og vedrører udarbejdelse og ophævelse af justeringskoefficienter, mens gennemførelsesbestemmelserne til vedtægtens artikel 65, stk. 1, findes i nævnte bilags kapitel 1 og vedrører den årlige undersøgelse af niveauet for vederlag og pensioner. Sidstnævnte undersøgelse omfatter ifølge samme bilags artikel 3 imidlertid ikke blot tilpasningen af det almindelige niveau for vederlag og pensioner, dvs. af grundlønstabellen, men ligeledes tilpasningen af de gældende justeringskoefficienter, således som det fremgår af denne artikel 3, stk. 5.

95 Det følger heraf, at undtagelsesklausulen i artikel 10 i bilag XI til vedtægten omfatter den årlige tilpasning af vederlag og pensioner under ét, herunder tilpasningen af de gældende justeringskoefficienter.

96 Henset til det foregående og til Domstolens bedømmelse af det første klagepunkt, som blev påberåbt af Kommissionen, har Rådet ikke tilsidesat vedtægtens artikel 64 eller artikel 1 og 3 i bilag XI til vedtægten, da det besluttede ikke at vedtage det forslag til forordning, som blev fremlagt på grundlag af denne artikel 3, selv for så vidt som dette forslag vedrørte tilpasningen af justeringskoefficienterne.

97 Rådet har heller ikke tilsidesat ligebehandlingsprincippet. Rådet har nemlig med sin afvisning af at vedtage forslaget til forordning forfulgt formålet om iværksættelse af den procedure, der er fastsat i artikel 10 i bilag XI til vedtægten. Denne artikel 10 indfører en særlig procedure i tilfælde af alvorlig og pludselig forringelse af den økonomiske og sociale situation i Unionen, uden at foreskrive det indholdsmæssige resultat af denne procedure. Under disse omstændigheder er det fuldt ud muligt,

endog nødvendigt, at tage hensyn til ligebehandlingsprincippet i forbindelse med afgørelsen om indholdet af de foranstaltninger, der skal træffes, uden at dette princip udgør en hindring for iværksættelsen af nævnte procedure.

98 For så vidt angår den af Kommissionen påberåbte tilsidesættelse af artikel 296, stk. 2, TEUF bemærkes, at det ifølge fast retspraksis gælder, at selv om det af den begrundelse, der kræves efter denne bestemmelse, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol, kræves det ikke, at en retsakts begrundelse angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold (jf. bl.a. dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 29, af 12.7.2005, forenede sager C-154/04 og C-155/04, Alliance for Natural Health m.fl., Sml. I, s. 6451, præmis 133, og af 12.12.2006, sag C-380/02, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 11573, præmis 107).

99 Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsespligten er overholdt, skal desuden ikke blot vurderes i forhold til den anfægtede retsakts ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. bl.a. dommen af 29.2.1996 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 29, dommen i sagen Alliance for Natural Health m.fl., præmis 134, og dommen i sagen Tyskland mod Parlamentet og Rådet, præmis 108). En retsakt er navnlig tilstrækkeligt begrundet, når den er truffet under omstændigheder, som er den pågældende institution bekendt, og således gør det muligt for denne at forstå rækkevidden af den trufne foranstaltning (jf. i denne retning bl.a. dom af 29.10.1981, sag 125/80, Arning mod Kommissionen, Sml. s. 2539, præmis 13, af 22.6.2004, sag C-42/01, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 6079, præmis 69 og 70, og af 15.11.2012, sag C-417/11, Rådet mod Bamba, Sml., EU:C:2012:718, præmis 54).

100 I det foreliggende tilfælde fremgår det klart af betragtningerne til den anfægtede afgørelse, bl.a. 8. 15. og 16. betragtning, at denne afgørelse er baseret på den begrundelse, at de materielle betingelser for at anvende artikel 10 i bilag XI til vedtægten ifølge Rådets vurdering af den økonomiske og sociale situation i Unionen er opfyldt, og at Kommissionen følgelig burde have forelagt et forslag på grundlag af denne artikel i stedet for at forelægge et forslag i overensstemmelse med dette bilags artikel 3.

101 Desuden vedrørte Kommissionens og Rådets stillingtagen forud for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse det generelle spørgsmål om, hvorvidt der for 2011 skulle ske anvendelse af den »normale« metode i artikel 3 i bilag XI til vedtægten eller af undtagelsesklausulen, uden sondring mellem det almindelige niveau for vederlag og justeringskoefficienterne.

102 I øvrigt henvises der i den anfægtede afgørelses anden henvisning til bilag XI til vedtægten i dets helhed.

103 Under disse omstændigheder omfatter den anfægtede afgørelses begrundelse forslaget til forordning i dets helhed og herefter såvel tilpasningen af det almindelige niveau for vederlag og pensioner som vedtagelsen af justeringskoefficienterne.

104 Det følger heraf, at Rådet ikke tilsidesatte artikel 296, stk. 2, TEUF, da det i den anfægtede afgørelse ikke særskilt redegjorde for begrundelsen for, at det afviste at tilpasse justeringskoefficienterne, således som Kommissionen foreslog.

105 Det følger af det ovenstående, at Kommissionens andet klagepunkt om tilsidesættelse af vedtægtens artikel 64, af artikel 1 og 3 i bilag XI til vedtægten, af ligebehandlingsprincippet og af begrundelsespligten skal forkastes.

106 Da ingen af de af Kommissionen fremsatte klagepunkter til støtte for søgsmålet kan tages til følge, bør Rådet frifindes.

Sagens omkostninger

107 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Kommissionen betaler sagsomkostningerne, og da Kommissionen har tabt sagen, bør denne pålægges at betale omkostningerne. Ifølge procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

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

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.

3) Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien, Kongeriget Nederlandene, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og Europa-Parlamentet bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter