A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2013. november 19.*

„Megsemmisítés iránti kereset — 2011/866/EU határozat — Az Európai Unió tisztviselői és egyéb alkalmazottai díjazásának és nyugdíjának éves kiigazítása — A tisztviselők személyzeti szabályzata — A személyzeti szabályzat 65. cikke — A kiigazítás módszere — A személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. cikke — Kivételi záradék — A személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikke — A gazdasági és szociális helyzet komoly és hirtelen romlása — A korrekciós együtthatók kiigazítása — A személyzeti szabályzat 64. cikke — A Tanács határozata — A bizottsági javaslat elfogadásának megtagadása”

A C-63/12. sz. ügyben,

az EUMSZ 263. cikk alapján megsemmisítés iránt 2012. február 3-án

az **Európai Bizottság** (képviselik: J. Currall, D. Martin és J.-P. Keppenne, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek,

támogatja:

az **Európai Parlament** (képviselik: A. Neergaard és S. Seyr, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó,

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: M. Bauer és J. Herrmann, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

támogatják:

a **Cseh Köztársaság** (képviselik: M. Smolek, D. Hadroušek és J. Vláčil, meghatalmazotti minőségben),

a **Dán Királyság** (képviselik: V. Pasternak Jørgensen és C. Thorning, meghatalmazotti minőségben),

a **Németországi Szövetségi Köztársaság** (képviselik: T. Henze és N. Graf Vitzthum, meghatalmazotti minőségben),

a **Spanyol Királyság** (képviselik: N. Díaz Abad és S. Centeno Huerta, meghatalmazotti minőségben),

a **Holland Királyság** (képviselik: C. Wissels és M. Bulterman, meghatalmazotti minőségben),

* Az eljárás nyelve: francia.

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (képviselik: E. Jenkinson és J. Beeko, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: R. Palmer barrister)

beavatkozók,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, K. Lenaerts elnökhelyettes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (előadó), Juhász E., M. Safjan, C. G. Fernlund és J. L. da Cruz Vilaça tanácselnökök, A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader és C. Vajda bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,

hivatalvezető: V. Tourrès tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2013. július 2-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2013. szeptember 12-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Keresetlevelében az Európai Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg az Európai Unió tisztviselői és egyéb alkalmazottai díjazásának és nyugdíjának, valamint az azokra alkalmazott korrekciós együtthatóknak 2011. július 1-jétől kezdődő hatállyal történő kiigazításáról szóló tanácsi rendeletre vonatkozó bizottsági javaslatról szóló 2011. december 19-i, 2011/866/EU tanácsi határozatot (HL L 341., 54. o., a továbbiakban: megtámadott határozat), mivel e határozat sérti többek között az Európai Közösségek tisztviselői személyzeti szabályzatának, valamint az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről és a Bizottság tisztviselőire vonatkozó egyedi átmeneti intézkedések bevezetéséről szóló, 2010. november 24-i 1080/2010/EU, Euratom rendelettel (HL L 311., 1. o.; helyesbítés: HL L 144., 2012.6.5., 48. o.) módosított, 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelettel létrehozott, az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának (HL L 56., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 2. kötet, 5. o.; helyesbítés: HL 2007. L 248., 26. o.; a továbbiakban: személyzeti szabályzat) 65. cikkét, valamint a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 1., 3. és 10. cikkét.

Jogi háttér

2 A személyzeti szabályzat 64. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A tisztviselő euróban kifejezett díjazását, az e személyzeti szabályzatban vagy annak végrehajtási rendeleteiben meghatározott kötelező levonások megtörténte után a különböző alkalmazási helyeken fennálló életkörülményektől függően egy 100% fölötti, azzal egyenlő, vagy az alatti százalékértékkel [helyesen: korrekciós együtthatóval] kell súlyozni.

Ezt a súlyozást [helyesen: ezeket az együtthatókat] a Tanács a Bizottság javaslata alapján, az [EUSZ] 16. cikkének (4) és (5) bekezdésében meghatározottaknak megfelelően minősített többséggel eljárva fogadja el.”

3 A személyzeti szabályzat 65. cikke kimondja:

„(1) A Tanács minden évben felülvizsgálja az Unió tisztviselőinek és egyéb alkalmazottainak díjazását. E felülvizsgálatot szeptemberben kell elvégezni, a Bizottságnak az Európai Unió Statisztikai Hivatalának a tagállamok nemzeti statisztikai hivatalaival egyetértésben elkészített közös indexén alapuló közös jelentése alapján; az index az Unió minden egyes országában a július 1-jén fennálló helyzetet tükrözi.

E felülvizsgálat során a Tanács mérlegeli [helyesen: megvizsgálja], hogy az Unió gazdasági és szociális politikájának keretében a díjazást ki kell-e igazítani. Különös figyelmet kell fordítani a közszolgálatbeli fizetések emelkedésére és a személyzetfelvétel szükségleteire.

(2) A megélhetési költségek jelentős változása esetén a Tanács két hónapon belül határoz a súlyozás [helyesen: az együtthatók] kiigazításáról és adott esetben visszamenőleges hatályú alkalmazásáról.

(3) E cikk alkalmazásában a Tanács a Bizottság javaslata alapján az [EUSZ] 16. cikkének (4) és (5) bekezdésében meghatározottaknak megfelelően minősített többséggel jár el.”

4 A személyzeti szabályzat 82. cikkének (2) bekezdése értelmében, amennyiben a Tanács a 65. cikk (1) bekezdésével összhangban a díjazás kiigazításáról határoz, ugyanezt a kiigazítást kell alkalmazni a nyugdíjakra is.

5 A személyzeti szabályzat 65a. cikke értelmében a személyzeti szabályzat 64. és 65. cikkének végrehajtására vonatkozó szabályokat a személyzeti szabályzat XI. melléklete határozza meg.

6 „A személyzeti szabályzat 64. és 65. cikkének végrehajtására vonatkozó szabályok” címet viselő ezen XI. melléklet több fejezetből áll, melyek közül az 1–3. cikkből álló 1. fejezet „A díjazásnak a személyzeti szabályzat 65. cikkének (1) bekezdésében előírt éves felülvizsgálata” címet viseli, a 4. fejezet címe pedig „A korrekciós együttható megállapítása és visszavonása (a személyzeti szabályzat 64. cikke)”.

7 A személyzeti szabályzat XI. mellékletének 1. cikke – amely e melléklet 1. fejezete 1. szakaszának részét képezi –, kimondja, hogy a személyzeti szabályzat 65. cikkének (1) bekezdésében előírt felülvizsgálat céljából, az Eurostat minden évben október vége előtt jelentést készít a brüsszeli (Belgium) megélhetési költségek változásáról (Brüsszeli Nemzetközi Index), a brüsszeli és a tagállamokban található meghatározott alkalmazási helyek közötti gazdasági paritásokról (gazdasági paritások és közvetett mutatók), valamint a központi közigazgatás nemzeti közszolgálataiban fizetett bérek vásárlóerejének változásáról (fajlagos mutatók). Az említett 1. cikk emellett pontosításokat tartalmaz az Eurostat által a tagállamokkal együttműködve, a változások kiszámítása céljából követendő eljárásra vonatkozóan.

8 A személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. cikke értelmében, amely e mellékletnek „A díjazás és a nyugdíjak éves kiigazítására vonatkozó szabályok” című 2. szakaszát alkotja:

„(1) Július 1-jétől kezdődő hatállyal a személyzeti szabályzat 65. cikkének (3) bekezdése értelmében a Tanács – a Bizottság javaslata és az e melléklet 1. szakaszában meghatározott kritériumok alapján – minden év vége előtt határoz a díjazás és a nyugdíjak kiigazításáról [helyesen: A Tanács – a Bizottság javaslata és az e melléklet 1. szakaszában meghatározott kritériumok alapján – minden év vége előtt, a személyzeti szabályzat 65. cikke (3) bekezdésének megfelelően határoz a díjazás és a nyugdíjak július 1-jei hatállyal történő kiigazításáról].

(2) A kiigazítás összegét a Brüsszeli Nemzetközi Index és a fajlagos mutató szorzatával határozzák meg. A kiigazítást nettó értékben, egységes százalékban fejezik ki.

(3) Az így rögzített kiigazítások összegét a következő módszerrel összhangban kell belefoglalni a személyzeti szabályzat 66. cikkében […] található alapilletmény-táblázatokba:

[…]

(5) Belgiumban és Luxemburgban nem kell korrekciós együtthatót alkalmazni. A korrekciós együtthatókat, amelyeket a következőkre kell alkalmazni:

a) a többi tagállamban és bizonyos más alkalmazási helyeken szolgálatot teljesítő uniós tisztviselők illetménye;

b) […] a többi tagállamban a 2004. május 1-jét megelőzően szerzett nyugdíjjogosultságnak megfelelő része tekintetében folyósított nyugdíjak[,]

[a]z e melléklet 1. cikkében említett megfelelő gazdasági paritások és a személyzeti szabályzat 63. cikkében az érintett országok tekintetében meghatározott átváltási árfolyamok közötti arány alapján határozzák meg.

A korrekciós együtthatóknak a magas inflációs rátával rendelkező alkalmazási helyeken történő visszamenőleges hatályú alkalmazására vonatkozó, az e melléklet 8. cikkében meghatározott eljárásokat kell alkalmazni.

[…]”

9 A személyzeti szabályzat XI. mellékletének 8. cikke meghatározza a korrekciós együttható éves és időközi kiigazítása hatálybalépésének időpontját azon helyek tekintetében, ahol a megélhetési költségek jelentősen nőnek.

10 E melléklet 5. fejezete a „Kivételi záradék” címet viseli. E fejezet a 10. cikkből áll, amely kimondja:

„Ha a Bizottság által e célból rendelkezésre bocsátott objektív adatok alapján értékelve az Unión belüli gazdasági és szociális helyzetben komoly és hirtelen romlás következik be, a Bizottság megfelelő javaslatokat nyújt be, amelyekkel kapcsolatban a Tanács és az Európai Parlament az [EUMSZ] 336. cikkével összhangban határoz.”

11 Az említett melléklet 15. cikkének (1) bekezdése szerint az e mellékletben szereplő rendelkezéseket 2004. július 1-jétől 2012. december 31-ig kell alkalmazni.

A jogvita előzményei és a megtámadott határozat

12 2010 decemberében a Tanács úgy nyilatkozott, hogy „az [Unióban] a közelmúltban bekövetkezett, [több tagállamban] jelentős pénzügyi kiigazításokat, illetve fokozott munkaerő-piaci bizonytalanságot eredményező pénzügyi és gazdasági válsá[g] a gazdasági és szociális helyzet súlyos és hirtelen romlását idézt[e] elő [az Unióban]”. A Tanács felkérte a Bizottságot, hogy a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikke alapján és a Bizottság által szolgáltatott objektív adatok fényében terjesszen megfelelő javaslatokat az Európai Parlament és a Tanács elé, kellő időben ahhoz, hogy azokat 2011 vége előtt megvizsgálhassák és elfogadhassák (lásd a 2010. december 17-i, 17946/10. ADD 1. sz. tanácsi dokumentumot).

13 A Bizottság 2011. július 13-án a Tanács elé terjesztette a kivételi záradékról (a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikke) szóló jelentését (COM(2011) 440 végleges, a továbbiakban: 2011. július 13-i jelentés). Annak megállapítására, hogy szükséges-e alkalmazni a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkében előírt kivételi záradékot (a továbbiakban: kivételi záradék) 2011-ben, a

Bizottság tizenöt mutatót használt: a bruttó hazai termék (GDP) növekedése, belső kereslet, árukészletek, nettó export, magánfogyasztás, közfogyasztás, összes beruházás és az Unión belüli infláció, államháztartási egyenleg és államadósság az Unióban, teljes foglalkoztatás, munkanélküliségi ráta és a munkavállalók jövedelme az Unióban, gazdaságihangulat-index és foglalkoztatási várakozások az Unióban. E tekintetben a Bizottság a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság által 2011. május 13-án közzétett európai gazdasági előrejelzésre támaszkodott.

14 A 2011. július 13-i jelentés szerint az Unió gazdasági talpra állása tovább halad előre. A jelentés arra a következtetésre jutott, hogy az illetmények legutóbbi éves kiigazítása, vagyis 2010. július 1-je és a legutóbbi adatok rendelkezésre bocsátása, vagyis 2011. május közepe közötti referencia-időszakban nem került sor az Unióban a gazdasági és szociális helyzet súlyos és hirtelen romlására, így nem szükséges a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkén alapuló javaslat előterjesztése.

15 A 2011. július 13-i jelentés vizsgálatát a Tanácsban viták sora követte, melynek eredményeként a Tanács ismételten felkérte a Bizottságot, hogy alkalmazza a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkét, és a díjazás kiigazítására irányuló megfelelő javaslatot kellő időben nyújtsa be ahhoz, hogy az Európai Parlament és a Tanács 2011 vége előtt megvizsgálhassa és elfogadhassa azt (lásd a 2011. október 31-i, 16281/11. sz. tanácsi dokumentumot).

16 E kérésre válaszul a Bizottság előterjesztette a kiegészítő információk szolgáltatása a Bizottság kivételi záradékról szóló, 2011. július 13-i jelentéséhez című, 2011. november 24-i COM(2011) 829 végleges közleményt (a továbbiakban: kiegészítő információk), amely többek között a Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága által 2011. november 10-én kiadott európai gazdasági előrejelzésekre támaszkodott. E kiegészítő információkban a Bizottság kifejtette, hogy ezen előrejelzések szerint „a tavaszi előrejelzéshez képest a gazdasági és a szociális mutatók tekintetében egyaránt romló 2011-es tendenciák bontakoznak ki, továbbá hogy jelenleg zavarok mutatkoznak az európai gazdaságban”. Mindazonáltal a Bizottság úgy vélte, hogy az Unió nem küzd a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikke szerinti olyan rendkívüli helyzettel, amely igazolná olyan intézkedések meghozatalát, amelyek meghaladják az e melléklet 3. cikkében előírt „rendes” módszer alkalmazásával járó vásárlóerő-csökkenés mértékét. Következésképpen a Bizottság az említett 10. cikk megsértése nélkül nem kezdeményezheti a kivételi záradék alkalmazását.

17 Ugyanezen a napon a Bizottság előterjesztette az Európai Unió tisztviselői és egyéb alkalmazottai díjazásának és nyugdíjának, valamint az azokra alkalmazott korrekciós együtthatóknak 2011. július 1-jétől kezdődő hatállyal történő kiigazításáról szóló tanácsi rendeletre vonatkozó javaslatát (COM(2011) 820 végleges, a továbbiakban: rendeletjavaslat), melyet részletes indokolással látott el. A személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. cikkében szereplő „rendes” módszer alapján a díjazás kiigazításának javasolt mértéke 1,7% volt.

18 A megtámadott határozatban a Tanács úgy határozott, hogy többek között az alábbiak miatt „nem fogadja el a [rendelet]javaslatot”:

„(6) A Tanács úgy véli, hogy a Bizottság által benyújtott dokumentumok egyike sem – vagyis, sem a »[2011. július 13-i] jelentés«, sem a »kiegészítő információk« – nem tükrözik pontos és átfogó módon az Unióban jelenleg tapasztalható gazdasági és szociális helyzetet.

(7) Ezenfelül a Tanács meglátása szerint a Bizottság tévedett, amikor az általa elemzett időkeretet túl szűken határozta meg. Ezen hiba miatt a Bizottságnak nem volt módjában megfelelően felmérni a helyzetet, ez pedig jelentősen torzította a két dokumentumból levont következtetéseket; azaz így állapíthatta meg a Bizottság, hogy az Unióban a gazdasági és szociális helyzetet illetően nem lehetett hirtelen és komoly romlást tapasztalni.

(8) A Tanács nem osztja e következtetéseket. A Tanács meggyőződése, hogy az Unióban jelenleg tapasztalható pénzügyi és gazdasági válság, amely következményeként a tagállamok nagy hányadában jelentős költségvetési kiigazításokra, többek között a nemzeti köztisztviselők javadalmazása kiigazítására került sor, az Unión belüli gazdasági és szociális helyzet komoly és hirtelen romlásához vezetett.

[…]

(10) Ami a gazdasági helyzetet illeti, 2012-ben az Unió gazdasági növekedése a módosított előrejelzések szerint + 1,9% helyett + 0,6% lesz. Az Unió negyedéves növekedése 2011 1. negyedének + 0,7%-os számadatát követően ugyanezen év 2. és 3. negyedében + 0,2%-ra csökkent. 2011 4. negyedében és 2012 1. negyedében nem várható növekedés a GDP-ben.

(11) A jelenlegi gazdasági és szociális helyzet vizsgálata során nagyobb hangsúlyt kellett volna fektetni a pénzügyi piacok helyzetére, különösen arra, hogy a hitelkínálat torzulásai és az eszközárak esései nagyban meghatározzák a gazdasági helyzet alakulását.

(12) Ami a szociális helyzetet illeti, a munkahelyteremtés mértéke nem jelentett elégséges megoldást a foglalkoztatási arány jelentős csökkenésére. Az Unió munkanélküliségi rátája 2010 és 2011 között ingadozó volt, 2011 októberében pedig 9,8%-os értéket mutatott, és várhatóan folyamatosan magas marad.

(13) A fentiek fényében a Tanács úgy véli, hogy a Bizottság nyilvánvalóan hiányos tények és téves megfontolás alapján alakította ki álláspontját a gazdasági és szociális helyzet komoly és hirtelen romlásával kapcsolatban, és ezért tagadta meg, hogy a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkén alapuló javaslatot nyújtson be.

(14) Mivel a […] Bíróság a [C-40/10. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2010. november 24-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-12043. o.) alapjául szolgáló] ügyben kimondta, hogy a személyzeti szabályzat XI. mellékletének alkalmazására vonatkozó időszak tekintetében egyedül a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkében szereplő eljárás ad lehetőséget a gazdasági válság figyelembevételére a díjazás kiigazítása során, a Tanács csak bizottsági javaslat alapján tudta volna az említett cikket válság idején alkalmazni.

(15) A Tanácsnak meggyőződése, hogy a személyzeti szabályzat XI. melléklete 10. cikkének megfogalmazása alapján, valamint figyelemmel arra, hogy az [EUSZ] 13. cikke (2) bekezdésének második mondata értelmében az intézmények kötelesek jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködni egymással, a Bizottságnak kötelessége lett volna megfelelő javaslatot benyújtani a Tanács részére. A Bizottság a következtetéseivel, valamint a javaslat benyújtásának elmulasztásával az említett kötelezettségét megszegte.

(16) Tekintettel arra, hogy a Tanács csak bizottsági javaslat alapján járhat el, a Bizottság azzal, hogy elmulasztott a rendelkezésre álló dokumentumokból megfelelő következtetéseket levonni és a személyzeti szabályzat XI. melléklete 10. cikke szerinti javaslatot benyújtani, megakadályozta a Tanácsot abban, hogy a személyzeti szabályzat XI. melléklete 10. cikke szerinti jogi aktus elfogadása révén megfelelően reagáljon a gazdasági és szociális helyzet komoly és hirtelen romlására.”

A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

19 A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a megtámadott határozatot és a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

20 A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

– a keresetet mint elfogadhatatlant utasítsa el;

– másodlagosan a keresetet mint megalapozatlant utasítsa el és

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

21 A Bíróság elnöke 2012. március 29-i végzésével engedélyezte a Parlament számára, hogy a Bizottság kereseti kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

22 A Bíróság elnöke 2012. július 6-i végzésével engedélyezte a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Holland Királyság, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága számára, hogy a Tanács kereseti kérelmeinek támogatása végett beavatkozzanak.

A kereset elfogadhatóságáról

A felek érvei

23 A Tanács azt állítja, hogy a kereset elfogadhatatlan, mivel a megtámadott határozat nem minősül önálló joghatásokat kiváltó jogi aktusnak, így nem minősül az EUMSZ 263. cikk szerinti megtámadható jogi aktusnak.

24 E határozat elfogadásával a Tanács nem módosította, és nem is utasította el véglegesen a rendeletjavaslatot, hanem csupán arra szorítkozott, hogy az átláthatóság érdekében kifejtse azon indokokat, amelyek alapján nem fogadhatta el e javaslatot. A megtámadott határozat tehát semmiféle hatással nincs a rendeletjavaslat jogi létére.

25 Ezzel szemben a Bizottság azt hangsúlyozza, hogy a Tanács ténylegesen az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdése szerinti határozatot hozott, amelyet közzétettek az *Európai Unió Hivatalos Lapjának* L-sorozatában. A Tanács a rendeletjavaslatról kívánt dönteni, mivel kifejezetten e javaslatra hivatkozott a megtámadott határozat harmadik bevezető hivatkozásában és (5) preambulumbekezdésében.

26 A Bizottság szerint e határozat önálló joghatásokat vált ki. E határozat ugyanis a személyzeti szabályzat 64. és 65. cikkében előírt éves kiigazítás megakadályozásával jár, és a határozat indokolásából egyértelműen kitűnik, hogy a Tanács álláspontja végleges, így a rendeletjavaslat elfogadásának megtagadása e javaslat elutasításával egyenértékű.

27 Másfelől valamely intézmény részéről a határozathozatal megtagadása az EUMSZ 263. cikk értelmében vett megsemmisítés iránti keresettel megtámadható aktusnak minősül, amennyiben azon jogi aktus, amelynek meghozatalát az intézmény megtagadta, e rendelkezés értelmében megtámadható lett volna. Márpedig azon jogi aktus, melynek meghozatalát a Tanács megtagadta, vagyis valamely rendelet, megtámadható jogi aktusnak minősül.

A Bíróság álláspontja

28 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 263. cikk értelmében megtámadható jogi aktusnak minősül az intézmények által elfogadott valamennyi olyan jogi aktus, függetlenül annak jellegétől vagy formájától, amely kötelező joghatások kiváltására irányul (lásd többek között a 22/70. sz., Bizottság kontra Tanács, ún. „AETR”-ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1971., 263. o.]

42. pontját, a C-521/06. P. sz., Athinaïki Techniki kontra Bizottság ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-5829. o.] 29. pontját, a C-322/09. P. sz., NDSHT kontra Bizottság ügyben 2010. november 18-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-11911. o.] 45. pontját, valamint a C-314/11. P. sz., Bizottság kontra Planet ügyben 2012. december 19-én hozott ítélet 94. pontját).

29 A jelen ügyben olyan eljárásról van szó, amelyben az intézmények kötelesek minden évben határozni a díjazás kiigazításáról, akár a személyzeti szabályzat XI. melléklete 3. cikkében szereplő módszer szerinti „matematikai” kiigazítást elvégezve, akár az e melléklet 10. cikkének megfelelően a matematikai számítástól eltérve.

30 E tekintetben figyelembe kell venni, hogy a díjazás és a nyugdíjak éves kiigazításának a személyzeti szabályzat XI. melléklete 3. cikke (1) bekezdésében előírt „rendes” eljárása keretében a Bizottság rendeletjavaslatot terjesztett elő, amelyről a Tanácsnak a 2011. év vége előtt határozatot kellett volna hoznia.

31 A Tanács azonban a megtámadott határozat preambulumbekezdéseiben arra mutatott rá, hogy az Unióban jelenleg tapasztalható pénzügyi és gazdasági válság az Unióban a gazdasági és szociális helyzet súlyos és hirtelen romlásának minősül, és a Bizottságnak a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkével összhangban kellett megfelelő javaslatot benyújtania.

32 Ebből következik, hogy a megtámadott határozattal a Tanács nem halasztotta el a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. cikkén alapuló rendeletjavaslatról való határozathozatalt. Éppen ellenkezőleg, a Tanács elutasította e javaslatot, ezzel véget vetve az e 3. cikk alapján megindult eljárásnak.

33 A fentiekből következik, hogy a megtámadott határozat kötelező joghatások kiváltására irányul.

34 Ezek alapján a határozat megsemmisítésére irányuló kereset elfogadható.

Az ügy érdeméről

35 Keresetének alátámasztására a Bizottság két kifogást hoz fel, amelyek egyrészt a díjazás és a nyugdíjak kiigazításának Tanács általi megtagadására, másrészt a díjazásra és a nyugdíjakra a különböző alkalmazási helyek vagy lakóhelyek függvényében alkalmazandó korrekciós együtthatók kiigazításának Tanács általi elutasítására vonatkoznak.

A díjazás és a nyugdíjak kiigazításának Tanács általi megtagadására vonatkozó első kifogásról

A felek érvei

36 Első kifogásával a Bizottság elsődlegesen azzal érvel, hogy a Tanács hatáskörrel való visszaélést követett el, és megsértette a személyzeti szabályzat 65. cikkét, valamint a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. és 10. cikkét.

37 A Tanács valójában e 10. cikket alkalmazta, amikor a megtámadott határozattal befagyasztotta az uniós fizetéseket, noha a Bizottság nem terjesztett elő e cikken alapuló javaslatot. Márpedig ilyen javaslat hiányában az említett 10. cikk alkalmazási feltételei nem teljesültek, és a Tanács köteles lett volna elfogadni a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. cikkén alapuló rendeletjavaslatot, amely cikk semmiféle mozgásteret nem enged a Tanács számára. Egyedül a Bizottság jogosult arra, hogy értékelje az e melléklet 10. cikkében szereplő szempontokat, és eldöntse, szükséges-e intézkedéseket javasolni, valamint meghatározza ezen intézkedések jellegét.

38 Ugyanakkor a Tanács jogellenesen elvonta a Parlament jogkörét, amikor egymaga állapította meg, hogy a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkében szereplő feltételek teljesültek, noha e cikk az EUMSZ 336. cikkre, vagyis a rendes jogalkotási eljárásra hivatkozik.

39 A Tanács számára egyetlen lehetőség állt volna rendelkezésre a kivételi záradék alkalmazásának elérésére, mégpedig ha nyilvánvaló értékelési hibára hivatkozva a Bíróság előtt vitatja a Bizottság azon döntését, hogy elutasította e záradék alkalmazására vonatkozó kérelmét, vagy a Bizottság azon mulasztását, hogy nem terjesztett elő e 10. cikken alapuló megfelelő javaslatot, adott esetben egyidejűleg ideiglenes intézkedések elrendelését kérve az ügy érdemére vonatkozó ítélet meghozataláig.

40 Másodlagosan a Bizottság azt állítja, hogy még ha feltételezzük is, hogy a Tanácsnak lett volna hatásköre a megtámadott határozat meghozatalára, akkor is tévesen alkalmazta a jogot a személyzeti szabályzat XI. melléklete 10. cikke alkalmazási feltételeinek megsértésével. A Bizottság szerint a megtámadott határozat indokolása „hiányos és téves”, mivel az említett alkalmazási feltételek 2011-ben nem teljesültek.

41 Emlékeztetve arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint a Bizottságot széles mérlegelési jogkör illeti meg azon területeken, melyeken összetett gazdasági és/vagy szociális helyzet értékelése szükséges, a Bizottság kifejti, hogy tizenöt mutatót használt, amelyek mind a gazdasági, mind a szociális helyzetre kiterjedtek, és ezeket a tagállamok a 2011. július 13-i jelentésre, valamint a kiegészítő információkra vonatkozó vita során nem kifogásolták. A Tanács által a megtámadott határozat (7), (8) és (10)–(12) preambulumbekezdésében előadott indokok nem kérdőjelezik meg a Bizottság által az e jelentésben és a kiegészítő információkban levont következtetéseket.

42 A Parlament támogatja a Bizottság érveit, és hozzáteszi, hogy amennyiben a Tanács a pénzügyi válságból eredő politikai okok miatt módosítani kívánta volna a díjazás és a nyugdíjak kiigazításának személyzeti szabályzatban lefektetett módszerét, akkor a rendes jogalkotási eljárást kellett volna követnie, amelynek során a politikai döntést a két társjogalkotó, a Parlament és a Tanács hozza meg.

43 A Tanács azzal érvel, hogy a megtámadott határozat nem a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkén alapul. A Bizottság által e rendelkezés alapján előterjesztett javaslat hiányában a Tanács nem alkalmazhatta volna e cikket, és nem is tette azt.

44 A Tanács szerint az Unión belüli gazdasági és szociális helyzet értékelése, valamint e helyzetnek e 10. cikk értelmében vett esetleges komoly és hirtelen romlásának megállapítása nem kizárólag a Bizottság feladata, ugyanis a Tanács és a Parlament e tekintetben saját mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Az említett 10. cikk és az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének második mondatában előírt jóhiszemű együttműködés értelmében a Bizottságnak objektív adatokat kellett szolgáltatnia a Parlament és a Tanács számára annak érdekében, hogy lehetővé tegye számukra a helyzetre vonatkozó saját értékelésük elvégzését.

45 Amennyiben az említett mérlegelési jogkör gyakorlása során a Tanács a Bizottságtól eltérően arra a következtetésre jutna, hogy a kivételi záradék alkalmazási feltételei teljesülnek, az egyetlen lehetősége az volna, hogy nem fogadja el a Bizottságnak a személyzeti szabályzat XI. melléklete 3. cikkében előírt „rendes” módszeren alapuló javaslatát, és ezzel egyidejűleg keresetet indítana a Bíróság előtt annak megállapítása érdekében, hogy a Bizottság következtetései megalapozatlanok. Mindenesetre, még ha a kivételi záradék alkalmazási feltételeinek fennállására vonatkozó értékelés kizárólag a Bizottság hatáskörébe tartozna is, a Bizottság az ilyen előjogot nem érvényesítheti bírósági felülvizsgálat nélkül. A Tanácsnak az említett módon kellene eljárnia, amikor úgy véli, hogy a Bizottság értékelése nyilvánvaló értékelési hibát tartalmaz.

46 Jelen esetben éppen erről van szó. A megtámadott határozat egyedüli hatása az, hogy megőrzi a Tanács jogi álláspontját mindaddig, amíg a Bíróság ítéletében eldönti azt a kérdést, hogy a jelen ügyben a kivételi záradék alkalmazásának feltételei fennálltak-e, és így a Bizottság köteles ezen az alapon javaslatot előterjeszteni. Az ügy érdemére vonatkozó ítélet meghozataláig terjedő időszakra ideiglenes intézkedések elrendelését kérni a Bíróságtól ilyen helyzetben nem lett volna helyénvaló.

47 Emellett e határozat indokolása nem hiányos – mivel az említett határozat tizenhat preambulumbekezdése alátámasztja a Tanács álláspontját –, és nyilvánvalóan nem is téves.

48 Erre vonatkozóan a Tanács úgy véli, hogy saját mérlegelési mozgástérrel rendelkezik a gazdasági és szociális helyzet értékelését illetően, és e jogkör bírósági felülvizsgálatának ugyanazok a korlátai, mint a Bizottság által gyakorolt jogkör felülvizsgálatának. A Bizottságnak tehát bizonyítani kellett volna, hogy a Tanács nyilvánvaló értékelési hibát követett el.

49 Ráadásul a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikke értelmében vett, „a gazdasági és szociális helyzet komoly és hirtelen romlása” fogalmát illetően a Tanács főszabály szerint osztja a Bizottság azon véleményét, amely szerint a „romlás” kifejezés a gazdasági és szociális helyzet rosszabbodását írja le, annak „komoly” jellegét az azonosított gazdasági és szociális hatások mértékét és tartamát figyelembe véve kell megvizsgálni, a „hirtelen” jelleget pedig a gazdasági és szociális változások sebességére és előre jelezhetőségére figyelemmel kell értékelni. Azonban a Bizottság e szempontokat nyilvánvalóan tévesen alkalmazta, és értékelése számos hiányosságot, módszertani és értékelési hibát tartalmaz, melyek eltorzították az értékelés eredményét.

50 A Cseh Köztársaság szerint eljárási téren a Tanácsnak nem volt más lehetősége arra, hogy elérje a Bizottságot a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikke alapján megillető hatáskör gyakorlása jogszerűségének hatékony felülvizsgálatát. Mindazonáltal ezen eljárás szabályszerűsége azon követelménynek van alárendelve, hogy a Tanács megfelelően értékelte-e ezen cikk alkalmazási feltételeinek tiszteletben tartását, amely a lényegi kérdést alkotja.

51 A Dán Királyság a dán gazdasági helyzetre vonatkozó adatokra – többek között a dán tisztviselők reáljövedelmének 2011-ben bekövetkezett jelentős és hirtelen csökkenésére hivatkozik – annak bemutatása céljából, hogy a kérdéses időszakban az Unióban valóban a gazdasági és szociális helyzet komoly és hirtelen romlása következett be.

52 A Németországi Szövetségi Köztársaság szerint a Bizottság által a 2011. július 13-i jelentésben és a kiegészítő információkban levont következtetések tévesek. A Németországi Szövetségi Köztársaság több olyan tényezőt említ, amelyek álláspontja szerint azt bizonyítják, hogy a gazdasági és szociális helyzet a 2011. év folyamán hirtelen romlott, köztük azt, hogy három tagállamnak pénzügyi segítségért kellett folyamodnia, valamint a 2011. év negyedik negyedévében csökkent az Unióban a GDP és az export. Emellett e tagállam úgy véli, hogy a Bizottság által a 2011. július 13-i jelentésében a mintát alkotó nyolc tagállam tisztviselőinek vásárlóereje és az uniós tisztviselők vásárlóereje közötti „párhuzamosság elvére” vonatkozó magyarázatok hatástalanok a személyzeti szabályzat XI. melléklete 10. cikke alkalmazási feltételeinek vizsgálata keretében, mivel a díjazás és a nyugdíjak éves kiigazításának a személyzeti szabályzatban előírt „rendes” módszere nem tükrözi az összes olyan tényezőt, amelynek hatása van a nemzeti tisztviselők vásárlóerejére.

53 A Spanyol Királyság is úgy véli, hogy amikor a Bizottság előterjesztette rendeletjavaslatát, elegendő adat állt rendelkezésre azon súlyos és rendkívüli válság létének alátámasztására, amely elengedhetetlenné tette az említett 10. cikk alkalmazását, ahogyan az többek között a Bizottság 2011. november 10-én közétett, 2011 őszi gazdasági előrejelzéséből, valamint Spanyolországban 2010-ben és 2011-ben a közszféra munkavállalóira vonatkozó intézkedésekből kitűnt.

54 A Holland Királyság azzal érvel, hogy noha a Bizottság objektív adatokat szolgáltat a gazdasági és szociális helyzetre vonatkozóan, e helyzet értékelésére nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel. A Tanácsnak a kivételi záradék tekintetében diszkrecionális jogköre van az Unión belüli gazdasági és szociális helyzet értékelésére. E tagállam hozzáteszi, hogy a Bizottság elnöke, J. Barroso 2011 novemberében a 2012. évre vonatkozó éves növekedési vizsgálat során jelenleg fennálló, sürgős intézkedések meghozatalát igénylő válság létéről tett említést. Másfelől a személyzeti szabályzat XI. melléklete 10. cikkének szóhasználata nem jelzi, hogy a kivételi záradék alkalmazását kizárólag a gazdasági és szociális helyzet külső események által okozott romlása igazolná.

55 Az Egyesült Királyság szerint a Tanács, a Bizottság által szolgáltatott objektív adatok alapján, megállapíthatja a gazdasági és szociális helyzet komoly és hirtelen romlásának bekövetkezését, és ebben az esetben határozhat úgy, hogy nem fogadja el a Bizottság által a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. cikke alapján előterjesztett javaslatot. Emellett a jelen esetben a Bizottság azon kérdés vizsgálatát, hogy alkalmazni kell-e e melléklet 10. cikkét, az említett 3. cikkben kifejtett „párhuzamosság elvének” fenntartására vonatkozó téves előfeltevésre alapozta. Azonban sem az említett 10. cikk szövege, sem annak rendszere nem sugallja azt, hogy a gazdasági vagy szociális helyzet romlása megállapításának egyetlen releváns módszere annak megvizsgálása volna, hogy történt-e olyan esemény, amely oly módon változtatta meg a nemzeti tisztviselők vásárlóerejét, amelyet a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. cikkében szereplő módszer nem tudott vagy nem tudna figyelembe venni.

A Bíróság álláspontja

56 A Bizottság által felhozott első kifogás, amely arra vonatkozik, hogy a Tanács hatáskörrel való visszaélést követett el, és megsértette a személyzeti szabályzat 65. cikkét, valamint a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. és 10. cikkét, lényegében a díjazás és a nyugdíjak éves kiigazításának keretében az Unió intézményei közötti feladatmegosztást érinti.

57 Először is, ami a személyzeti szabályzat XI. mellékletében szereplő ezen 65. cikk alkalmazásának módját illeti, emlékeztetni kell arra, hogy e melléklet 3. cikke, amely meghatározza a díjazás és a nyugdíjak éves kiigazításának „rendes” eljárását, előírja mind a kiigazítás matematikai módszerét, mind e kiigazítás érvényesítésének időpontját, ennélfogva e cikk sem a Bizottság, sem a Tanács számára nem hagy semmiféle mérlegelési mozgásteret a javaslat és az elfogadandó jogi aktus tartalmára vonatkozóan.

58 Ami a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkében szereplő kivételi záradékot illeti, az széles mérlegelési mozgásteret biztosít az intézmények számára a meghozandó intézkedések tartalmát tekintve, és kimondja, hogy a Parlament és a Tanács együtt határoznak az EUMSZ 336. cikk alapján, vagyis az EUMSZ 294. cikkben előírt rendes jogalkotási eljárás szerint.

59 E tekintetben hozzá kell tenni, hogy a személyzeti szabályzat XI. melléklete hatályban létének időtartama alatt egyedül e melléklet 10. cikke ad lehetőséget a gazdasági válság figyelembevételére a díjazás kiigazítása során, és e melléklet 3. cikkének (2) bekezdésében meghatározott szempontok alkalmazásától való eltérésre (a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2010. november 24-én hozott ítélet 77. pontja).

60 Ebből következik, hogy az intézmények kötelesek minden évben határozni a díjazás kiigazításáról, akár az említett 3. cikkben előírt „matematikai” kiigazítás elvégzésével, akár a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikke alapján e matematikai számítástól eltérve.

61 Emellett az e két eljárás között a lefolytatásuk – különösen a meghozandó határozat tartalmának meghatározása, valamint az eljárásban részt vevő intézmények – tekintetében fennálló alapvető eltérések miatt a Bizottság javaslatával a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. cikke alapján megindított eljárást a Tanács nem alakíthatja át ezen javaslat alapulvételével az e melléklet 10. cikke szerinti eljárássá (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2010.

november 24-én hozott ítélet 83. pontját). Mivel az e 3. cikk alapján előterjesztett javaslat nem kerül a Parlament elé, ellentétben a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkén alapuló javaslattal, az ilyen átalakításra még akkor sem kerülhetne sor, ha ahhoz a Parlament és a Tanács is hozzájárulna.

62 A Parlament és a Tanács számára azon lehetőség hiánya, hogy megváltoztassák a Bizottság által előterjesztett javaslat jogi alapját, egyrészt a díjazásnak és a nyugdíjaknak a személyzeti szabályzat XI. mellékletében előírt éves kiigazítására vonatkozó eljárás, másrészt az EUMSZ-ben az Unió intézményeinek jogalkotási tevékenységére vonatkozó szabályok közötti lényeges eltérésnek minősül. Ez utóbbi szabályok szerint ugyanis a Parlamentnek és a Tanácsnak közösen eljárva – különösen az EUMSZ 294. cikk (7) bekezdésének a) pontja és e cikk (13) bekezdése alapján – lehetősége van arra, hogy a jogalkotási eljárásban megváltoztassa a Bizottság által alkalmazott jogi alapot.

63 Ilyen körülmények között a díjazás és a nyugdíjak éves kiigazítására irányuló eljárás megindításának szakaszában az intézmények közötti feladatmegosztást a személyzeti szabályzat XI. mellékletében előírt eljárásokra vonatkozó sajátosságok függvényében kell értékelni.

64 Másodszor rá kell mutatni, hogy a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikke értelmében vett, „az Unión belüli gazdasági és szociális helyzet komoly és hirtelen romlása” kifejezés objektív kifejezésnek minősül.

65 Noha az említett 10. cikk az eljárás több szakaszát határozza meg, és kifejezetten előírja, hogy egyedül a Bizottság szolgáltat objektív adatokat és terjeszt elő megfelelő javaslatokat a Parlamentnek és a Tanácsnak, amelyek ezen javaslatokról döntenek, azt nem pontosítja, hogy mely intézmény(ek) feladata a Bizottság által szolgáltatott adatok értékelése annak megállapítása érdekében, hogy fennáll-e a gazdasági és szociális helyzet e rendelkezés értelmében vett romlása, különösen olyan esetben, amikor a Bizottság és a Tanács ellentétes álláspontot képvisel.

66 Ilyen körülmények között az erre hatáskörrel rendelkező intézmény(ek) meghatározása érdekében azon összefüggéseket kell figyelembe venni, amelyek közé a XI. melléklet 10. cikke illeszkedik. E cikk a személyzeti szabályzat azon mellékletében szerepel, melynek célja a személyzeti szabályzat 65. cikkének végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározása.

67 Márpedig a személyzeti szabályzat említett 65. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a Tanács végzi el minden évben az Unió tisztviselői és egyéb alkalmazottai díjazásának felülvizsgálatát és mérlegeli, hogy az Unió gazdasági és szociális politikájának keretében a díjazást ki kell-e igazítani. E cikk szövegéből következik, hogy e rendelkezés mérlegelési jogkört biztosít a Tanács számára a díjazások mértékének éves felülvizsgálata során (lásd ebben az értelemben a 81/72. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1973. június 5-én hozott ítélet [EBHT 1973., 575. o.] 7. és 11. pontját, az 59/81. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1982. október 6-án hozott ítélet [EBHT 1982., 3329. o.] 20–22. és 32. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2010. november 24-én hozott ítélet 55. pontját).

68 A személyzeti szabályzat 65. cikkének (1) bekezdésében a Tanácsra ruházott említett feladatkörre tekintettel a személyzeti szabályzat XI. melléklete 10. cikkének rendszere olyan értelmezést igényel, amely szerint az említett cikkben előírt eljárás megindítása céljából a gazdasági és szociális helyzet e 10. cikk értelmében vett komoly és hirtelen romlásának megállapítása az eljárás e szakaszában a Tanács feladata.

69 Emellett a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. és 10. cikkében szereplő eljárások sajátosságait figyelembe véve, amelyekre a jelen ítélet 60–62. pontja világít rá, e 10. cikk célja és különösen az e rendelkezésben a Parlamentre ruházott feladatkör tiszteletben tartása azt igényli, hogy az említett 10. cikkben szereplő eljárását akkor is meg lehessen indítani, ha a Bizottság és a Tanács eltérő álláspontón van az Unión belüli gazdasági és szociális helyzet komoly és hirtelen romlásának

bekövetkezését, és ebből következően azon kérdést illetően, hogy alkalmazni kell-e a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikke szerinti eljárást. Ilyen véleménykülönbség esetén kizárólag ez utóbbi eljárás teszi lehetővé a Parlament bevonását a döntéshozatali eljárásba.

70 Márpedig ezen eljárás megindítása nem volna biztosított, és az említett 10. cikk hatékony érvényesülése gyengülne, ha egyedül a Bizottság rendelkezne hatáskörrel annak eldöntésére, hogy bekövetkezett-e az Unión belüli gazdasági és szociális helyzet komoly és hirtelen romlása.

71 E tekintetben a Bíróság már kimondta, hogy tekintettel a személyzeti szabályzat XI. melléklete 10. cikkének világos szövegére, nem tekinthető úgy, hogy az e cikk által a Bizottságra ruházott, a megfelelő javaslatok előterjesztésére vonatkozó hatáskör gyakorlása egyszerű lehetőség volna ezen intézmény számára (a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2010. november 24-én hozott ítélet 79. pontja).

72 Így a Tanács feladata a Bizottság által szolgáltatott objektív adatok értékelése annak megállapítása érdekében, hogy bekövetkezett-e, vagy sem, a helyzet olyan komoly és hirtelen romlása, amely lehetővé teszi a díjazás és a nyugdíjak éves kiigazításának a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. cikkében előírt „rendes” módszerétől való eltérést és az e melléklet 10. cikke szerinti eljárás megindítását annak érdekében, hogy a Tanács a Parlamenttel együtt határozni tudjon az ilyen válsághelyzetben a Bizottság által javasolt megfelelő intézkedések meghozataláról.

73 Ezen értelmezés egyébként a Bizottság és a Parlament állításával ellentétben nem érinti sem az intézményi egyensúly elvét, sem az intézmények és az Unió közötti, e területen fennálló hatáskörmegosztást, mivel a Tanács által az említett megállapítás megtétele csupán közbenső szakasza a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkében előírt eljárásnak.

74 Fontos ugyanis hangsúlyozni, hogy amikor a Tanács a Bizottság által szolgáltatott objektív adatok alapján megállapítja az Unión belüli gazdasági és szociális helyzet e 10. cikk értelmében vett komoly és hirtelen romlását, a Bizottság köteles az említett cikk alapján megfelelő javaslatokat terjeszteni a Parlament és a Tanács elé. Ilyen helyzetben a Bizottság mindazonáltal saját mérlegelési mozgástérrel rendelkezik e javaslatok tartalmát illetően, vagyis abban a kérdésben, hogy milyen intézkedések tűnnek számára megfelelőnek az adott gazdasági és szociális helyzetben, valamint adott esetben figyelembe vehet más tényezőket, mint amilyenek az emberierőforrás-gazdálkodás és különösen a személyi állomány felvételének szükségessége.

75 Jelen esetben a Tanács felhívta a Bizottságot, hogy szolgáltasson számára objektív adatokat a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkében szereplő értékelés elvégzése céljából, és a Bizottság ilyen adatokat mutatott be a Tanácsnak, a saját javaslataival kísérve.

76 Márpedig a két intézmény által külön elvégzett értékelés ellentétes következtetésekre vezetett, anélkül, hogy a Bizottság a Tanács értékelése alapján olyan javaslatokat terjesztett volna elő, amelyek lehetővé tennék a Parlament és a Tanács számára, hogy a XI. melléklet 10. cikke értelmében az EUMSZ 294. cikkben előírt eljárás szerint határozzon az Unión belüli gazdasági és szociális helyzetre vonatkozó megfelelő intézkedésekről.

77 Ilyen helyzetben a Tanács nem volt köteles elfogadni a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. cikke, vagyis a „rendes” módszer alapján előterjesztett rendeletjavaslatot, mivel az eljárás e szakaszában a Tanács feladata, hogy megállapítsa a gazdasági és szociális helyzet e melléklet 10. cikke értelmében vett komoly és hirtelen romlását, amely lehetővé teszi az e cikkben említett eljárás megindítását.

78 Következésképpen a megtámadott határozat elfogadásával a Tanács nem követett el hatáskörrel való visszaélést, és nem sértette meg sem a személyzeti szabályzat 65. cikkét, sem a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. és 10. cikkét.

79 A Bizottság másodlagosan felhozott azon érvét illetően, amely szerint a Tanács megsértette a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkében előírt kivételi záradék alkalmazásának feltételeit, mivel azok 2011-ben nem teljesültek, emlékeztetni kell arra, hogy ezen érvével a Bizottság arra hivatkozik, hogy őt széles mérlegelési jogkör illeti meg azon területeken, melyeken összetett gazdasági és/vagy szociális helyzet értékelése szükséges, és a megtámadott határozatban előadott indokok nem kérdőjelezhetik meg a Bizottság által a 2011. július 13-i jelentésben és a kiegészítő információkban levont következtetéseket.

80 Márpedig a jelen ítélet 77. pontjában szereplő azon következtetésre tekintettel, amely szerint az eljárás e szakaszában a Tanács feladata, hogy megállapítsa a helyzetnek a személyzeti szabályzat XI. melléklete 10. cikke szerinti romlását, amely lehetővé teszi az e cikkben említett eljárás megindítását, a Bizottság nem hivatkozhat az e megállapításra vonatkozó mérlegelési jogkörre, mivel az a Tanácsot illeti meg.

81 Ebből következik, hogy a Bizottság másodlagosan előadott érve hatástalan.

82 A fenti megfontolásokra tekintettel az első kifogást el kell utasítani.

A díjazásra és a nyugdíjakra a különböző alkalmazási helyek vagy lakóhelyek függvényében alkalmazandó korrekciós együtthatók kiigazításának Tanács általi megtagadására vonatkozó második kifogásról

A felek érvei

83 E kifogásában a Bizottság azzal érvel, hogy a Tanács megsértette a személyzeti szabályzat 64. cikkét, valamint a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 1. és 3. cikkét azáltal, hogy megtagadta a rendeletjavaslat elfogadását annyiban, amennyiben e javaslat a díjazásra és a nyugdíjakra alkalmazandó korrekciós együttható kiigazítására vonatkozott. Ezen 1. és 3. cikk az együtthatók tekintetében ugyanúgy kötelező a Tanács számára, mint az illetménykiigazítást illetően. E tekintetben a Bizottság az első kifogás keretében kifejtett érveire utal, hozzátéve, hogy a személyzeti szabályzat XI. melléklete 3. és 8. cikkének szövege és rendszere szerint a korrekciós együtthatók kiigazításának minden év vége előtt meg kell történnie, akárcsak a díjazás és a nyugdíjak általános szintje kiigazításának.

84 A Tanács továbbá megsértette az egyenlő bánásmód elvét is, mivel a korrekciós együtthatók kiigazításának célja a tisztviselők javadalmazása lényegi egyenlőségének fenntartása, bárhol is legyen alkalmazási helyük az Unióban. Brüsszel és a többi alkalmazási hely közötti ezen gazdasági paritást a díjazás és a nyugdíjak általános szintjének kiigazításától függetlenül kell biztosítani.

85 Végül a Tanács megsértette az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdését azáltal, hogy elmulasztotta megindokolni határozatát a korrekciós együtthatókat illetően. A megtámadott határozat meg sem említi a személyzeti szabályzat 64. cikkét. Márpedig a rendeletjavaslat korrekciós együtthatókra vonatkozó részének értékelése különválasztható a díjazás kiigazítására vonatkozó résztől. Ezen együtthatók célja ugyanis az egyenlő bánásmód elvének érvényesítése, a díjazás általános mértékétől függetlenül, így nem kapcsolódik az Unió gazdasági és szociális helyzetének általános változásához. A személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikke tehát nem igazolhatta a Bizottság által javasolt korrekciós együtthatók elfogadásának megtagadását.

86 A Tanács szerint a második kifogás az első kifogáshoz hasonlóan azon téves feltevésen alapul, hogy a Tanács véglegesen elutasította a rendeletjavaslatot. Emellett a személyzeti szabályzat 65. cikkétől eltérően sem annak 64. cikke, sem a személyzeti szabályzat XI. mellékletének bármely más rendelkezése nem írja elő a Tanács számára azon kötelezettséget, hogy az év vége előtt hozzon határozatot a korrekciós együtthatók kiigazításáról, még akkor sem, ha ezen együtthatók kiigazítása gyakorlati okból a díjazás szintjének kiigazításával egyidejűleg történik. Konkrétabban a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. cikke nem tesz utalást az említett 64. cikkre.

87 Ami az egyenlő bánásmód elvének állítólagos megsértését illeti, a Tanács szerint a 2010. július 1-je óta alkalmazandó korrekciós együtthatók és a Bizottság által 2011 novemberében javasolt korrekciós együtthatók közötti különbség összességében olyan határon belül marad, amely az ítélkezési gyakorlat értelmében biztosítja a bánásmód lényegi és ésszerű egyenértékűségét. A díjazás általános szintjének kiigazításával ellentétben ugyanis a személyzeti szabályzat XI. melléklete nem ír elő kötelező matematikai módszert annak meghatározásához, hogy miben áll az ilyen egyenértékűség.

88 Ami az indokolás állítólagos hiányosságát illeti, a Tanács megismétli azon érvét, amely szerint a megtámadott határozat nem az EUMSZ 296. cikk értelmében vett „jogi aktus”, ennélfogva nem tartozik az e cikkben előírt indokolási kötelezettség alá. Mindenesetre a megtámadott határozat fő célja a díjazások és a nyugdíjak szintjének éves kiigazítása, és a kivételi záradék erre történő alkalmazása volt. A korrekciós együtthatók kiigazítása csupán járulékos jelleggel bírt, különösen annak költségvetési hatása miatt, ezért azt nem kellett külön megindokolni, tekintettel az említett EUMSZ 296. cikkre vonatkozó ítélkezési gyakorlatra.

89 Az Egyesült Királyság szerint a korrekciós együtthatók bármely kiigazításának megfelelő jellege közvetlenül összefügg a díjazás és a nyugdíjak szintjének éves kiigazítására vonatkozó esetleges döntéssel. Ilyen döntés hiányában a Tanács nem volt köteles külön indokolni azon döntését, hogy nem fogadta el a rendeletjavaslatot a korrekciós együtthatókat érintő részében.

A Bíróság álláspontja

90 A második kifogás megalapozottságára vonatkozó döntéshozatalhoz meg kell vizsgálni, hogy a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkében szereplő kivételi záradék kizárólag a díjazás általános szintjének éves kiigazítására alkalmazandó, vagy a korrekciós együtthatók éves kiigazítására is vonatkozik.

91 Ennek érdekében egyrészt figyelembe kell venni az említett 10. cikk szövegét, amelyet általános kifejezésekkel szövegeztek meg, anélkül hogy kifejezetten utaltak volna a személyzeti szabályzat XI. mellékletének bizonyos sajátos rendelkezéseire, a díjazás általános szintjének kiigazítására vagy a korrekciós együtthatókra.

92 Másrészt tekintetbe kell venni a személyzeti szabályzat XI. mellékletének rendszerét.

93 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy e melléklet 10. cikke önálló fejezetet alkot a XI. mellékleten belül, továbbá e fejezet a díjazás éves és időközi kiigazítására, valamint a korrekciós együtthatók megállapítására és visszavonására vonatkozó szabályokat tartalmazó fejezeteket követi.

94 Emellett a személyzeti szabályzat 64. és 65. cikkének végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásakor a személyzeti szabályzat XI. melléklete nem tesz egyértelműen különbséget egyrészt a korrekciós együtthatókra, másrészt a díjazás általános szintjének kiigazítására, vagyis az alapilletmény-táblázat módosítására vonatkozó szabályok között. Ezzel szemben a személyzeti szabályzat 64. cikkének végrehajtására vonatkozó rendelkezések e melléklet 4. fejezetében szerepelnek, és a korrekciós együtthatók megállapítására és visszavonására vonatkoznak, míg a személyzeti szabályzat 65. cikke (1) bekezdésének végrehajtására vonatkozó szabályok az említett melléklet 1. fejezetében kaptak helyet, és a díjazás és a nyugdíjak szintjének éves felülvizsgálatára vonatkoznak. Márpedig ez utóbbi felülvizsgálat ugyanezen melléklet 3. cikke értelmében nem csupán a díjazás és a nyugdíjak általános szintjének kiigazítását, vagyis az alapilletmény-táblázat módosítását foglalja magában, hanem az alkalmazandó korrekciós együtthatók kiigazítását is, ahogyan az e 3. cikk (5) bekezdéséből kitűnik.

95 Ebből következik, hogy a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkében szereplő kivételi záradék kiterjed a díjazás és a nyugdíjak éves kiigazításának egészére, ideértve az alkalmazandó korrekciós együtthatókat is.

96 Tekintettel a fentiekre és a Bíróságnak a Bizottság által felhozott első kifogásra vonatkozó értékelésére, a Tanács nem sértette meg a személyzeti szabályzat 64. cikkét, sem a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 1. és 3. cikkét, amikor nem fogadta el az e 3. cikk alapján előterjesztett rendeletjavaslatot, még a korrekciós együtthatókra vonatkozó részében sem.

97 A Tanács nem sértette meg az egyenlő bánásmód elvét sem. A rendeletjavaslat elfogadásának megtagadásával ugyanis a Tanács a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 10. cikkében előírt eljárás végrehajtásának célkitűzését követte. E 10. cikk sajátos eljárást állapít meg az Unión belüli gazdasági és szociális helyzet komoly és hirtelen romlása estére, ezen eljárás érdemi eredményének előírása nélkül. Ilyen körülmények között teljes mértékben lehetséges, sőt szükséges figyelembe venni az egyenlő bánásmód elvét a meghozandó intézkedések tartalmának meghatározásakor, anélkül hogy ezen elv akadályozná az említett eljárás lefolytatását.

98 Ami az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdésének a Bizottság által felhozott megsértését illeti, emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, bár az e rendelkezés által megkövetelt indokolásnak világosan és félreérthetetlenül be kell mutatnia a kifogásolt jogi aktust elfogadó közösségi hatóság érvelését, úgy, hogy az érdekeltek megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, és a Bíróság gyakorolhassa felülvizsgálatát, nem szükséges, hogy a hatóság valamennyi jelentőséggel bíró jog- és ténykérdésre kitérjen (lásd többek között a C-122/94. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-881. o.] 29. pontját, a C-154/04. és C-155/04. sz., Alliance for Natural Health és társai egyesített ügyekben 2005. július 12-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-6451. o.] 133. pontját, valamint a C-380/03. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 2006. december 12-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-11573. o.] 107. pontját).

99 Az indokolási kötelezettség betartását emellett nemcsak a jogi aktus szövege alapján kell megítélni, hanem kontextusára és a kérdéses témakörre vonatkozó jogszabályok összességére is tekintettel (lásd többek között a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet 29. pontját, a fent hivatkozott Alliance for Natural Health és társai egyesített ügyekben 2005. július 12-én hozott ítélet 134. pontját, valamint a fent hivatkozott Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 2006. december 12-én hozott ítélet 108. pontját). Konkrétabban, valamely jogi aktus indokolása akkor megfelelő, ha az érintett intézmény előtt ismert olyan összefüggésben hozzák meg, amely számára lehetővé teszi az elfogadott intézkedés jelentőségének megértését (lásd ebben az értelemben többek között a 125/80. sz., Arning kontra Bizottság ügyben 1981. október 29-én hozott ítélet [EBHT 1981., 2539. o.], 13. pontját, a C-42/01. sz., Portugália kontra Bizottság ügyben 2004. június 22-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-6079. o.] 69. és 70. pontját, valamint a C-417/11. P. sz., Tanács kontra Bamba ügyben 2012. november 15-én hozott ítélet 54. pontját).

100 A jelen ügyben a megtámadott határozat preambulumbekezdései, különösen a (8), (15) és (16) preambulumbekezdése, egyértelművé teszik, hogy e határozat azon indokon alapul, hogy az Unión belüli gazdasági és szociális helyzet Tanács általi értékelése szerint fennállnak a személyzeti szabályzat XI. melléklete 10. cikkének anyagi jogi feltételei, ebből következően a Bizottságnak e cikk alapján kellett volna javaslatot előterjesztenie, az e melléklet 3. cikkén alapuló javaslat helyett.

101 Emellett a Bizottságnak és a Tanácsnak a megtámadott határozat meghozatalát megelőző állásfoglalásai azon általános kérdésre vonatkoztak, hogy a 2011-es évre a személyzeti szabályzat XI. mellékletének 3. cikkében előírt „rendes” módszert kell-e alkalmazni vagy a kivételi záradékot, anélkül hogy különbséget tettek volna a díjazás általános szintje és a korrekciós együtthatók között.

102 Másfelől a megtámadott határozat második bevezető hivatkozása a személyzeti szabályzat XI. mellékletének egészére hivatkozik.

103 Ilyen körülmények között a megtámadott határozat indokolása a rendeletjavaslat egészére vonatkozik, vagyis mind a díjazás és a nyugdíjak általános szintjének kiigazítására, mind a korrekciós együtthatókra.

104 Ebből következik, hogy a Tanács nem sértette meg az EUMSZ 296. cikk (2) bekezdését, amikor a megtámadott határozatban nem fejtette ki külön azon indokokat, amelyek alapján elutasította a korrekciós együtthatók Bizottság által javasolt kiigazítását.

105 A fentiek alapján a Bizottság második, a személyzeti szabályzat 64. cikkének és a személyzeti szabályzat XI. melléklete 1. és 3. cikkének, az egyenlő bánásmód elvének, valamint az indokolási kötelezettségnek a megsértésére vonatkozó kifogását mint megalapozatlant el kell utasítani.

106 Mivel a Bizottság által keresetének alátámasztására felhozott kifogások egyikét sem lehet elfogadni, a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

A költségekről

107 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság pervesztes lett, a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdésével összhangban az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a keresetet elutasítja.

2) A Bíróság az Európai Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.

3) A Cseh Köztársaság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Holland Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, valamint az Európai Parlament maguk viselik saját költségeiket.

Aláírások