Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

19. studenoga 2013.*

„Tužba za poništenje – Odluka 2011/866/EU – Godišnje usklađivanje primitaka od rada i mirovina službenika i drugih djelatnika Europske unije – Pravilnik o osoblju – Članak 65. Pravilnika – Metoda usklađivanja – Članak 3. Priloga XI. Pravilniku – Klauzula o izuzećima – Članak 10. Priloga XI. Pravilniku – Ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije – Usklađivanje koeficijenata ispravka – Članak 64. Pravilnika – Odluka Vijeća – Odbijanje prihvaćanja prijedloga Komisije“

U predmetu C-63/12,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a podnesene 3. veljače 2012.,

Europska komisija, koju zastupaju J. Currall, D. Martin i J.-P. Keppenne, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu,

tužitelj,

koju podupire:

Europski parlament, koji zastupaju A. Neergaard i S. Seyr, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju M. Bauer i J. Herrmann, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupiru:

Češka Republika, koju zastupaju M. Smolek, D. Hadroušek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

Kraljevina Danska, koju zastupaju V. Pasternak Jørgensen i C. Thorning, u svojstvu agenata,

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju T. Henze i N. Graf Vitzthum, u svojstvu agenata,

Kraljevina Španjolska, koju zastupaju N. Díaz Abad i S. Centeno Huerta, u svojstvu agenata,

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju C. Wissels i M. Bulterman, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: francuski.

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju E. Jenkinson i J. Beeko, u svojstvu agenata, uz asistenciju R. Palmer, *barrister*,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (izvjestitelj), E. Juhász, M. Safjan, C. G. Fernlund, i J. L. da Cruz Vilaça, predsjednici vijeća, A. Rosas, G. Arestis, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. srpnja 2013.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. rujna 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Europska komisija svojom tužbom zahtijeva od Suda da poništi odluku Vijeća 2011/866/EU od 19. prosinca 2011., o prijedlogu Komisije za Uredbu Vijeća o usklađivanju, s učinkom od 1. srpnja 2011., primitaka od rada i mirovina službenika i drugih djelatnika Europske unije kao i koeficijenata ispravka koji se primjenjuju na te primitke od rada i mirovine (SL L 341, str. 54., dalje u tekstu: „pobijana odluka“), iz razloga što ta odluka krši, ponajprije, članak 65. Pravilnika o osoblju Europske unije, donesenog Uredbom Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68 od 29. veljače 1968. kojom se utvrđuje Pravilnik o osoblju za službenike Europskih zajednica i uvjeti zapošljavanja koji se primjenjuju na ostale djelatnike tih Zajednica i kojom se uvode posebne mjere privremeno primjenjive na službenike Komisije (SL L 56, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 6., str. 3.), koja je izmijenjena Uredbom Europskog parlamenta i Vijeća (EU, Euratom) br. 1080/2010 od 24. studenoga 2010. (SL L 311, str. 1.), u verziji nakon ispravka objavljenog 5. lipnja 2012. (SL L 144, str. 48., dalje u tekstu:“Pravilnik“), kao i članke 1., 3. i 10. Priloga XI. Pravilniku.

Pravni okvir

2 Članak 64. Pravilnika određuje:

„Nakon obveznog oduzimanja iznosa utvrđenih ovim Pravilnikom o osoblju ili nekom provedbenom uredbom, dužnosnikovi [službenikovi] primici od rada izraženi u eurima ponderiraju se prema stopi koja je veća, manja ili jednaka 100 %, ovisno o uvjetima života u različitim mjestima rada.

Te pondere [koeficijente ispravka] donosi Vijeće odlučujući kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije, kako je predviđeno člankom 16. stavcima 4. i 5. [UEU-a]“.

3 Člankom 65. Pravilnika je propisano:

„1. Vijeće svake godine revidira primitke od rada dužnosnika [službenika] i ostalih službenika [djelatnika] Unije. Ta revizija provodi se u rujnu uzimajući u obzir zajedničko izvješće Komisije utemeljeno na zajedničkom indeksu koji Statistički ured Europske unije priprema sporazumno sa statističkim uredima država članica; indeksom se izražava stanje u svakoj zemlji Unije na dan 1. srpnja.

Tijekom te revizije Vijeće razmatra potrebu usklađivanja primitaka od rada u okviru gospodarske i socijalne politike Unije. U obzir se posebno uzimaju rast primitaka od rada u javnom sektoru i potreba zapošljavanja.

2. U slučaju znatne promjene životnih troškova Vijeće u roku od dva mjeseca donosi odluku o načinima prilagodbe pondera [mjerama usklađivanja koeficijenata ispravka] te, ako je to potrebno, o njihovoj retroaktivnoj primjeni.

3. Za potrebe ovog članka, Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije, kako je predviđeno člankom 16. stavcima 4. i 5. [UEU-a].“

4 U skladu s člankom 82. stavkom 2. Pravilnika, kada Vijeće na temelju članka 65. stavka 1. Pravilnika odluči da je potrebno uskladiti primitke od rada, to usklađivanje primjenjuje se i na stečene mirovine.

5 U skladu s člankom 65.a Pravilnika, pravila za provedbu njegovih članaka 64. i 65. utvrđena su u njegovu Prilogu XI.

6 Taj Prilog XI., naslova „Pravila za primjenu članaka 64. i 65. Pravilnika o osoblju“ sadrži nekoliko poglavlja, od kojih je prvo naslova „Godišnja revizija primitaka od rada predviđena člankom 65. stavkom 1. [P]ravilnika o osoblju“ te sadrži članke 1. do 3., a četvrto naslova „Utvrđivanje i ukidanje koeficijenata ispravka (članak 64. [P]ravilnika o osoblju)“

7 Članak 1. Priloga XI. Pravilniku, koji je dio Odjeljka 1. Poglavlja 1. tog Priloga, predviđa da, za potrebe revizije predviđene člankom 65. stavkom 1. Pravilnika, Eurostat svake godine do kraja listopada sastavlja izvješće o promjenama troškova života u Bruxellesu (Belgija) (međunarodni indeks za Bruxelles), promjenama troškova života izvan Bruxellesa (gospodarski pariteti i implicitni indeksi), kao i o promjenama kupovne moći plaća službenika u nacionalnim središnjim državnim službama osam država članica (posebni pokazatelji). Navedeni članak 1. također uređuje i način postupanja Eurostata u suradnji s državama članicama, prilikom izračuna spomenutih promjena.

8 Članak 3. Priloga XI. Pravilniku, koji čini Odjeljak 2. Poglavlja 1. tog Priloga, koji Odjeljak nosi naslov „Odredbe za godišnje usklađivanje primitaka od rada i mirovina“ propisuje:

„1. U skladu s člankom 65. stavkom 3. Pravilnika o osoblju Vijeće donosi, na prijedlog Komisije i na temelju kriterija iz Odjeljka 1. ovog Priloga, prije kraja svake godine odluku o usklađivanju primitaka od rada i mirovina, s učinkom od 1. srpnja.

2. Iznos usklađivanja dobiva se množenjem međunarodnog indeksa za Bruxelles s posebnim pokazateljem. Usklađivanje je u neto iznosu izraženo kao jedinstveni postotak.

3. Tako utvrđeni iznos usklađivanja unosi se u tablice osnovnih plaća iz članka 66. Pravilnika, […], u skladu sa sljedećom metodom:

[…]

5. U Belgiji i Luksemburgu ne primjenjuje se koeficijent ispravka. Koeficijent ispravka koji se primjenjuje:

(a) na plaće dužnosnika [primitke od rada službenika] Unije koji rade u drugim državama članicama i u nekim drugim mjestima rada;

(b) [...]na Unijine mirovine [mirovine službenika] isplaćene u drugim državama članicama za dio koji se odnosi na prava stečena prije 1. svibnja 2004.,

određuje se na temelju omjera između odgovarajućih gospodarskih pariteta iz članka 1. ovog Priloga i deviznih tečajeva navedenih u članku 63. Pravilnika o osoblju za odgovarajuće zemlje.

U mjestima rada s visokom stopom inflacije primjenjuju se postupci iz članka 8. ovog Priloga u vezi s retroaktivnom primjenom koeficijenata ispravka.

[…]“

9 Članak 8. Priloga XI. Pravilniku određuje datume od kada godišnje i intermedijarno usklađivanje koeficijenta ispravka za mjesta s visokim rastom troškova života proizvode učinke.

10 Poglavlje 5. tog Priloga nosi naslov „Klauzula o izuzećima“. Sastoji se samo od članka 10. koji glasi:

„Ako se u Uniji ozbiljno i naglo pogorša gospodarska i socijalna situacija, procijenjena u svjetlu objektivnih podataka koje za te potrebe dostavi Komisija, ona podnosi odgovarajuće prijedloge o kojima odlučuju Europski parlament i Vijeće u skladu s člankom 336. [UFEU-a].“

11 Sukladno članku 15. stavku 1. predmetnog Priloga, njegove odredbe primjenjuju se od 1. srpnja 2004. do 31. prosinca 2012.

Pozadina spora i pobijana odluka

12 U prosincu 2010. Vijeće je izjavilo da „nedavna gospodarska i financijska kriza koja se dogodila u [Uniji] i koja zahtijeva znatne proračunske prilagodbe kao i povećana nesigurnost zaposlenja u više država članica uzrokuje ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije unutar Unije.“ Zatražilo je od Komisije da, na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku, kao i u svjetlu objektivnih podataka koje je za te potrebe dostavila Komisija, pravovremeno podnese odgovarajuće prijedloge kako bi ih Europski parlament i Vijeće mogli ispitati i prihvatiti prije kraja 2011. godine. (vidjeti dokument Vijeća br. 17946/10 ADD 1 od 17. prosinca 2010.).

13 Komisija je 13. srpnja 2011. Vijeću podnijela izvješće o klauzuli o izuzećima (članak 10. Priloga XI. Pravilniku) [COM(2011) 440 *final*], dalje u tekstu „izvješće od 13. srpnja 2011.“ U svrhu procjene potrebe pribjegavanja klauzuli o izuzećima iz članka 10. Priloga XI. Pravilniku (dalje u tekstu „klauzula o izuzećima“) za 2011. godinu, navela je petnaest pokazatelja, odnosno porast bruto domaćeg proizvoda (BDP), domaću potražnju, zalihe, neto izvoz, potrošnju domaćinstava, javnu potrošnju, ukupna ulaganja i inflaciju u Uniji, opće stanje javnih financija i javni dug u Uniji, ukupnu stopu zaposlenosti, stopu nezaposlenosti i primitke od rada zaposlenikâ u Uniji, pokazatelj povjerenja u gospodarstvo i očekivanja glede zaposlenosti u Uniji. U tom pogledu, Komisija se oslonila na europska gospodarska predviđanja koja je 13. svibnja 2011. objavila Opća uprava „Gospodarska i financijska pitanja“.

14 U izvješću od 13. srpnja 2011. stoji da u Uniji, sukladno pokazateljima, postupno dolazi do gospodarskog oporavka. Zaključeno je da, u relevantnom razdoblju od 1. srpnja 2010., odnosno datuma kada posljednje godišnje usklađivanje primitaka od rada proizvodi učinke pa do sredine svibnja

2011., datuma kada su bili raspoloživi najnoviji podaci, nije bilo ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije u Uniji te da stoga nema mjesta podnošenju prijedloga na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku.

15 Ispitivanje izvješća od 13. srpnja 2011. potaknulo je u okviru Vijeća rasprave koje su rezultirale novim zahtjevom Vijeća Komisiji, usmjerenim na postupanje po spomenutom članku 10. te pravovremeno podnošenje odgovarajućeg prijedloga usklađivanja primitaka od rada kako bi ga Parlament i Vijeće mogli ispitati i prihvatiti prije kraja 2011. godine. (vidjeti dokument Vijeća br. 16281/11 od 31. listopada 2011.)

16 U odgovoru na taj zahtjev, Komisija je donijela Obavijest COM(2011) 829 *final* od 24. studenoga 2011. koja sadrži dopunu izvješća od 13. srpnja 2011. (dalje u tekstu „dopuna“), a koja obavijest se ponajprije temelji na europskim gospodarskim predviđanjima koje je 10. studenoga 2011. priopćila Opća uprava Komisije „Gospodarska i financijska pitanja“. U toj dopuni, Komisija je navela da spomenuta predviđanja „u odnosu na predviđanja objavljena na proljeće ukazuju na slabljenje tendencija za 2011. godinu, kako po pitanju gospodarskih pokazatelja tako i po pitanju onih socijalnih, te pokazuju da je europsko gospodarstvo u poteškoćama.“ Ipak, Komisija je držala da, vodeći računa o više elemenata, Unija nije suočena s izvanrednom situacijom u smislu članka 10. Priloga XI. Pravilniku, koja bi opravdavala donošenje mjera koje ne bi obuhvaćale samo korekciju smanjene kupovne moći, kako to predviđa članak 3. spomenutog Priloga. Slijedom navedenog, Komisija drži da, bez povrede spomenutog članka 10., nije moguće primijeniti klauzulu o izuzećima.

17 Istoga dana, Komisija je podnijela prijedlog uredbe Vijeća o usklađivanju, s učinkom od 1. srpnja 2011., primitaka od rada i mirovina službenika i drugih djelatnika Unije i koeficijenata za ispravak koji se primjenjuju na te primitke od rada i mirovine [COM(2011) 820 *final*, dalje u tekstu „prijedlog uredbe“], zajedno s pripadajućim obrazloženjem. Usklađivanje primitaka od rada predloženo na temelju „redovne“ metode predviđene člankom 3. Priloga XI. Pravilniku bilo je 1,7 %.

18 Pobijanom odlukom Vijeće je odlučilo „ne prihvatiti prijedlog [uredbe]“, ponajprije iz sljedećih razloga.

[„(6) Vijeće procjenjuje da niti jedan od dokumenata koje je podnijela Komisija – izvješće [od 13. srpnja 2011.] kao niti „dopuna“ – ne daje jasnu i globalnu sliku trenutne gospodarske i socijalne situacije Unije.

(7) Nadalje, Vijeće drži da je Komisija pogriješila previše ograničivši razdoblje za svoju analizu. Time nije bila u mogućnosti ispravno procijeniti situaciju, što je u spomenuta dva dokumenta dovelo do pogrešnih zaključaka o nepostojanju ozbiljnog i naglog pogoršanja trenutne gospodarske i socijalne situacije Unije.

(8) Vijeće se ne slaže s tim zaključcima. Uvjereno je da gospodarska i financijska kriza kroz koju trenutno prolazi Unija i koja je u mnogim državama članicama dovela do potrebe znatnih proračunskih prilagodbi, između ostalog usklađivanja plaća državnih službenika, predstavlja ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije u Uniji.

[…]

(10) Glede gospodarske situacije, predviđanja rasta u Uniji osjetno su smanjena za 2012., i to sa + 1,9 % na +0,6 %. Tromjesečni rast Unije pao je sa +0,7 % u prvom tromjesečju 2011. na 0,2 % u drugom i trećem tromjesečju te godine. Glede četvrtog tromjesečja 2011. i prvog tromjesečja 2012., nije predviđen nikakav rast BDP-a.

(11) Prilikom procjene trenutne gospodarske i socijalne situacije, više je pažnje trebalo posvetiti stanju na financijskim tržištima, osobito poremećajima u ponudi kredita i padu cijene imovine, što su glavni čimbenici gospodarskog razvoja.

(12) U pogledu socijalne situacije, stvaranje radnih mjesta nije bilo dovoljno da potakne značajniji pad stope nezaposlenosti. Stopa nezaposlenosti u Uniji bila je nestalna 2010. i 2011., a u listopadu 2011. zaustavila na 9,8 % i očekuje se da ostane tako visoka.

(13) Vodeći računa o prethodno navedenom, Vijeće ocjenjuje da se stajalište Komisije o postojanju ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije te njeno odbijanje podnošenja prijedloga na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku temelje na očito nedovoljnim i pogrešnim razlozima.

(14) S obzirom na to da je Sud […] u predmetu [u kojem je donesena presuda od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće (C-40/10, Zb., str. I-2043.)] zaključio da je, za vrijeme važenja Priloga XI. Pravilniku, postupak predviđen u članku 10. predmetnog Priloga jedina mogućnost da se u okviru usklađivanja primitaka od rada uzme u obzir gospodarska kriza, Vijeće je ovisilo o prijedlogu Komisije usmjerenom na primjenu tog članka u doba krize.

(15) Vijeće je uvjereno da je, vodeći računa o članku 10. Priloga Pravilniku i obvezi lojalne suradnje između institucija propisanoj člankom 13. stavkom 2. drugom rečenicom [UEU-a], Komisija bila dužna Vijeću podnijeti odgovarajući prijedlog. Zaključci Komisije i nepodnošenje takvog prijedloga od njene strane predstavljaju stoga povredu spomenute obveze.

(16) S obzirom na to da je Vijeće moglo postupati samo po prijedlogu Komisije, Komisija je, donijevši pogrešne zaključke na temelju podataka te ne podnijevši prijedlog na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku, onemogućila Vijeće da na ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske situacije reagira na odgovarajući način, donošenjem akta na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku.“] [neslužbeni prijevod]

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

19 Komisija od Suda zahtijeva da poništi pobijanu odluku i naloži Vijeću snošenje troškova.

20 Vijeće od Suda zahtijeva da:

— tužbu odbaci kao nedopuštenu;

— podredno, tužbu odbije kao neosnovanu, i

— naloži Komisiji snošenje troškova.

21 Rješenjem predsjednika Suda od 29. ožujka 2012. dozvoljena je intervencija Parlamenta u potporu tužbenom zahtjevu Komisije.

22 Rješenjem predsjednika Suda od 6. srpnja 2012., dozvoljena je, u potporu zahtjevâ Vijeća, intervencija Češke Republike, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Kraljevine Španjolske, Kraljevine Nizozemske te Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske.

Dopuštenost tužbe

Argumentacija stranaka

23 Vijeće tvrdi da je tužba nedopuštena iz razloga što pobijana odluka ne predstavlja akt koji proizvodi autonomne pravne učinke te stoga nije akt koji se može pobijati na temelju članka 263. UFEU-a.

24 Donijevši predmetnu odluku, Vijeće nije niti izmijenilo niti konačno odbilo prijedlog uredbe, već se ograničilo, transparentnosti radi, na iznošenje razloga zbog kojih nije bilo u mogućnosti prihvatiti prijedlog. Pobijana odluka nema nikakav učinak na pravno postojanje prijedloga uredbe.

25 S druge strane, Komisija ističe kako je Vijeće ipak donijelo „odluku“ u smislu članka 288. stavka 4. UFEU-a, koja je bila objavljena u *Službenom listu Europske unije*, serija L. Namjera Vijeća bila je, drži Komisija, reagirati na prijedlog uredbe, s obzirom na to da se ono izričito referiralo na taj prijedlog u pozivanju 3. i uvodnoj izjavi 5. pobijane odluke.

26 Prema Komisiji, ta odluka proizvodi autonomne pravne učinke. Naime, posljedica iste je onemogućavanje godišnjeg usklađivanja predviđenog člancima 64. i 65. Pravilnika, a iz njenog obrazloženja proizlazi da je stajalište koje je Vijeće zauzelo konačno, jer odbijanje prihvaćanja prijedloga uredbe jednako je njegovu odbijanju.

27 Povrh toga, odbijanje neke institucije da donese odluku predstavlja akt protiv kojeg je moguće pokrenuti postupak za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, budući da se i sam akt koji institucija odbija donijeti može pobijati na temelju te odredbe. Slijedom navedenog, akt koji je Vijeće odbilo donijeti, tj. uredba, predstavlja akt koji se može pobijati.

Ocjena Suda

28 Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, akti koji se mogu pobijati na temelju članka 263. UFEU-a su svi akti koje su donijele institucije, neovisno o njihovoj naravi ili obliku, a koji imaju za cilj proizvesti obvezujuće pravne učinke. (vidjeti osobito presude od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće, nazvana „AETR“, 22/70, Zb., str. 263., t. 42.; od 17. srpnja 2008., Athinaïki Techniki/Komisija, C-521/06 P, Zb., str. I-5829., t. 29.; od 18. studenoga 2010., NDSHT/Komisija, C-322/09 P, Zb., str. I-11911., t. 45., te od 19. prosinca 2012., Komisija/Planet, C-314/11 P, t. 94.)

29 U ovom slučaju, radi se o specifičnom postupku sukladno kojemu su institucije svake godine dužne odlučiti o usklađivanju primitaka od rada, bilo na temelju „matematičkog“ usklađivanja po metodi predviđenoj člankom 3. Priloga XI. Pravilniku, bilo odstupanjem od tog matematičkog izračuna, u skladu s člankom 10. tog Priloga.

30 U tom pogledu, treba uzeti u obzir da je, u okviru „redovnog“ postupka godišnjeg usklađivanja primitaka od rada i mirovina, predviđenog člankom 3. stavkom 1. Priloga XI. Pravilniku, Komisija podnijela prijedlog uredbe o kojem je Vijeće trebalo odlučiti prije kraja 2011. godine.

31 U uvodnim izjavama pobijane odluke Vijeće je pak istaknulo da financijska i gospodarska kriza kroz koju trenutno prolazi Unija predstavlja ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije unutar Unije te da je Komisija bila dužna podnijeti odgovarajući prijedlog na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku.

32 Iz navedenog proizlazi da Vijeće pobijanom odlukom nije odgodilo svoju odluku o prijedlogu uredbe utemeljenom na članku 3. Priloga XI. Pravilniku. Naprotiv, ono je taj prijedlog odbilo, čime je okončalo postupak pokrenut na temelju spomenutog članka 3.

33 Iz navedenog proizlazi da pobijana odluka ima za cilj proizvesti obvezujuće pravne učinke.

34 Slijedom navedenog, tužba za poništenje te odluke je dopuštena.

O meritumu

35 U prilog osnovanosti svoje tužbe, Komisija ističe dva prigovora koji se, s jedne strane, odnose na odbijanje Vijeća da uskladi primitke od rada i mirovine, a, s druge strane, na odbijanje Vijeća da uskladi koeficijente ispravka koji se primjenjuju na primitke od rada i mirovine ovisno o različitim mjestima rada ili prebivalištu.

Prvi prigovor: odbijanje Vijeća da uskladi primitke od rada i mirovine

Argumentacija stranaka

36 Svojim prvim prigovorom, Komisija ističe da je Vijeće zloupotrijebilo svoje ovlasti i prekršilo članak 65. Pravilnika, kao i članak 3. i 10. Priloga XI. Pravilniku.

37 Vijeće je zapravo, drži Komisija, time što je pobijanom odlukom ustvari zamrznulo plaće Unije, primijenilo spomenuti članak 10. unatoč tome što Komisija nije podnijela prijedlog na temelju tog članka. Međutim, u nedostatku takvog prijedloga, uvjeti primjene spomenutog članka 10. nisu bili ispunjeni i Vijeće je bilo dužno prihvatiti prijedlog uredbe utemeljen na članku 3. Priloga XI. Pravilniku koji Vijeću nije ostavljao nikakav diskrecijski prostor. Jedino je Komisija ovlaštena analizirati kriterije članka 10. tog Priloga i odrediti treba li ili ne treba predložiti mjere, kao i vrstu tih mjera.

38 Istovremeno, Vijeće je protupravno prisvojilo ovlasti Parlamenta odlučivši sâmo da su ispunjeni uvjeti iz članka 10. Priloga XI. Pravilniku, unatoč tome što taj članak upućuje na članak 336. UFEU-a te stoga na redovni zakonodavni postupak.

39 Jedini način da Vijeće ishodi primjenu klauzule o izuzećima bio je, drži Komisija, da zbog očite pogreške u ocjeni odluku Komisije o odbijanju njegova zahtjeva za primjenom te klauzule ili propuštanje Komisije da podnese odgovarajući prijedlog na temelju spomenutog članka 10., pobija pred Sudom, uz eventualno istovremeno traženje privremenih mjera za razdoblje o kojem je riječ do objave meritorne presude.

40 Podredno, Komisija tvrdi da, čak i pod pretpostavkom da je Vijeće bilo ovlašteno donijeti pobijanu odluku, isto je pogrešno primijenilo pravo povrijedivši uvjete primjene članka 10. Priloga XI. Pravilniku. Komisija drži da, budući da spomenuti uvjeti primjene 2011. godine nisu bili ispunjeni, pobijana odluka sadrži povredu u vidu „nedostatnog i pogrešnog“ obrazloženja.

41 Komisija, podsjetivši da sukladno ustaljenoj sudskoj praksi raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću kada je potrebna procjena složene gospodarske i/ili socijalne situacije, ističe da je navela petnaest pokazatelja koji se odnose kako na gospodarsku tako i na socijalnu situaciju i kojima države članice tijekom rasprave o izvješću od 13. srpnja 2011. i njegovoj dopuni nisu prigovarale. Razlozi koje je Vijeće iznijelo u uvodnim izjavama 7., 8. i 10. do 12. pobijane odluke ne mogu dovesti u pitanje zaključak Komisije iz izvješća i njegove dopune.

42 Parlament se pridružuje argumentima Komisije i dodaje da, ukoliko je Vijeće iz političkih razloga vezanih uz financijsku krizu željelo izmijeniti metodu usklađivanja primitaka od rada i mirovina utvrđenu Pravilnikom, trebalo je slijediti redovni zakonodavni postupak u kojem politički izbor vrše dva suzakonodavca, Parlament i Vijeće.

43 Vijeće ističe da pobijana odluka nije utemeljena na članku 10. Priloga XI. Pravilniku. U nedostatku prijedloga Komisije na temelju te odredbe, ono nije bilo u mogućnosti primijeniti ju te ju nije primijenilo.

44 Vijeće tvrdi da procjena gospodarske i socijalne situacije unutar Unije kao i utvrđenje eventualnog ozbiljnog i naglog pogoršanja iste u smislu spomenutog članka 10. nije u isključivoj nadležnosti Komisije, jer i Vijeće i Parlament u tom pogledu raspolažu vlastitom diskrecijskom ovlašću. Na temelju spomenutog članka 10. i obveze lojalne suradnje predviđene člankom 13. stavkom 2. drugom rečenicom UEU-a, Komisija je Parlamentu i Vijeću trebala dostaviti objektivne podatke kako bi oni mogli izvršiti vlastitu procjenu situacije.

45 Ukoliko bi Vijeće prilikom izvršavanja predmetne ovlasti procjene došlo do zaključka oprečnog onom Komisije, odnosno da su uvjeti primjene klauzule o izuzećima ispunjeni, imalo bi na raspolaganju samo mogućnost da ne prihvati prijedlog Komisije utemeljen na „redovnoj“ metodi predviđenoj člankom 3. Priloga XI. Pravilniku te istovremeno pokrenuti postupak pred Sudom radi utvrđenja neosnovanosti zaključka Komisije. U svakom slučaju, čak i kada bi procjena uvjetâ za primjenu klauzule o izuzećima bila u isključivoj nadležnosti Komisije, ona takvu ovlast nije mogla iskoristiti bez podvrgavanja iste sudskom nadzoru. Vijeće bi moralo postupati na navedeni način kada procjenjuje da analiza Komisije sadrži povredu u vidu očite pogreške u ocjeni.

46 Takve su okolnosti u ovom slučaju. Jedini učinak pobijane odluke je očuvanje pravnog položaja Vijeća u očekivanju presude Suda kojom se rješava pitanje jesu li u konkretnom slučaju bili ispunjeni uvjeti primjene klauzule o izuzećima uslijed čega bi Komisija bila obvezna podnijeti prijedlog po toj osnovi. Zahtjev Sudu za određivanje privremenih mjera za razdoblje o kojem je riječ pa do objave meritorne presude ne bi bio prikladan u ovoj situaciji.

47 Nadalje, obrazloženje te odluke nije nedostatno, s obzirom na to da je stajalište Vijeća potkrijepljeno sa 16 uvodnih izjava predmetne odluke, a nije niti očito pogrešno.

48 U tom pogledu, Vijeće drži da raspolaže vlastitom diskrecijskom ovlašću glede procjene gospodarske i socijalne situacije i da se na sudsko ispitivanje izvršavanja te ovlasti moraju primjenjivati ista ograničenja kao i na ispitivanje koje vrši Komisija. Komisija je stoga trebala dokazati da je Vijeće počinilo očitu pogrešku u ocjeni.

49 Povrh toga, glede pojma „ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije“ u smislu članka 10. Priloga XI. Pravilniku, Vijeće načelno dijeli mišljenje Komisije prema kojem pojam „pogoršanje“ opisuje otežanje gospodarske i socijalne situacije, dok „ozbiljnost“ treba ocjenjivati prema širini i trajanju utvrđenih gospodarskih i socijalnih učinaka, a „iznenadnu“ narav prema brzini i predvidljivosti spomenutih učinaka. Međutim, Komisija je te kriterije primijenila na očito pogrešan način te njena analiza sadrži mnogobrojne praznine budući da su pogreške u metodologiji i ocjeni utjecale na rezultat iste.

50 Češka Republika procjenjuje da, u postupovnom pogledu, Vijeće nije imalo drugih mogućnosti za učinkoviti nadzor zakonitosti Komisijinog izvršavanja ovlasti iz članka 10. Priloga XI. Pravilniku,. Ipak, pravilnost tog postupka uvjetovana je točnom procjenom Vijeća glede ispunjenja uvjeta za primjenu tog članka, što predstavlja ključno pitanje.

51 Kraljevina Danska navodi pojedinosti o gospodarskoj situaciji u Danskoj, osobito značajno i naglo smanjenje rasta stvarnih primanja danskih službenika tijekom 2011. godine, kako bi pokazala da je, tijekom razdoblja o kojem je riječ, zaista postojalo ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije unutar Unije.

52 Savezna Republika Njemačka drži da su zaključci Komisije iz izvješća od 13. srpnja 2011. i njegove dopune pogrešni. Navodi nekoliko elemenata koji, prema njenom mišljenju, pokazuju da se gospodarska i socijalna situacija tijekom 2011. godine naglo pogoršala, primjerice potrebu triju država članica za korištenjem financijske pomoći i pad BDP-a i izvoza u Uniji u četvrtom tromjesečju 2011. Također, ta država članica drži da su objašnjenja Komisije iz izvješća od 13. srpnja 2011. o „načelu usporednosti“ između promjena kupovne moći službenika osam referentnih država članica i promjena

kupovne moći službenikâ Unije bespredmetna u okviru ispitivanja uvjeta primjene članka 10. Priloga XI. Pravilniku, s obzirom na to da „redovna“ metoda godišnjeg usklađivanja primitaka od rada i mirovina, predviđena Pravilnikom, ne odražava sve elemente koji imaju utjecaj na kupovnu moć temeljem primitaka od rada službenika u državama članicama.

53 Kraljevina Španjolska također smatra da je, u trenutku kad je Komisija podnijela svoj prijedlog uredbe, bilo dovoljno podataka koji su ukazivali na postojanje ozbiljne i izvanredne krize uslijed koje je primjena spomenutog članka 10. bila neophodna, što osobito proizlazi iz jesenskih gospodarskih predviđanja Komisije objavljenih 10. studenoga 2011. i mjera donesenih u Španjolskoj tijekom 2010. i 2011. za zaposlenike u javnom sektoru.

54 Kraljevina Nizozemska ističe da, iako Komisija dostavlja objektivne podatke o gospodarskoj i socijalnoj situaciji, ona nema isključivu nadležnost za procjenu te situacije. Diskrecijska ovlast za procjenjivanje gospodarske i socijalne situacije unutar Unije u okviru klauzule o izuzećima pripada Vijeću. Ta država članica dodaje da je predsjednik Komisije, J. M. Barroso, u studenome 2011., tijekom predstavljanja godišnjeg pregleda rasta za godinu 2012., istaknuo postojanje trenutačne krize suočavanje s kojom zahtijeva donošenje hitnih mjera. Povrh toga, iz formulacije članka 10. Priloga XI. Pravilniku ne proizlazi da bi primjenu klauzule o izuzećima opravdavalo samo gospodarsko i socijalno pogoršanje uzrokovano vanjskim događajima.

55 Ujedinjena Kraljevina drži da Vijeće, imajući u vidu objektivne podatke koje dostavi Komisija, može utvrditi da je došlo do ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije i u tom slučaju odlučiti ne prihvatiti prijedlog Komisije podnesen na temelju članka 3. Priloga XI. Pravilniku. Nadalje, u ovom slučaju, Komisija je svoju analizu pitanja primjenjuje li se članak 10. tog Priloga, utemeljila na pogrešnoj pretpostavci zadržavanja „načela usporednosti“ izraženog u spomenutom članku 3. Međutim, niti formulacija niti struktura spomenutog članka 10. ne daju zaključiti da bi jedini relevantan način za utvrđenje gospodarskog ili socijalnog pogoršanja bio ispitati je li se dogodio događaj koji je promijenio kupovnu moć državnih službenika na način koji nije mogao ili ne bi mogao biti uzet u obzir metodom predviđenom člankom 3. Priloga XI. Pravilniku.

Ocjena Suda

56 Prvim prigovorom, koji se odnosi na zloupotrebu ovlasti Vijeća i povredu članka 65. Pravilnika i članaka 3. i 10. Priloga XI. Pravilniku, Komisija u bitnome ističe podjelu uloga institucija Unije u okviru godišnjeg usklađivanja primitaka od rada i mirovina.

57 Kao prvo, glede pravila primjene tog članka 65. koja se nalaze u Prilogu XI. Pravilniku, treba podsjetiti da članak 3. tog Priloga koji definira „redovni“ postupak godišnjeg usklađivanja primitaka od rada i mirovina, propisuje kako matematički izračun usklađenja tako i datum od kada to usklađenje proizvodi učinke te ne ostavlja stoga niti Komisiji niti Vijeću nikakav diskrecijski prostor po pitanju sadržaja prijedloga akta koji treba donijeti.

58 Glede klauzule o izuzećima iz članka 10. Priloga XI. Pravilniku, ista institucijama dodjeljuje širok diskrecijski prostor po pitanju sadržaja mjera koje treba donijeti i određuje da Parlament i Vijeće zajedno odlučuju prema postupku predviđenom u članku 336. UFEU-a, odnosno prema redovnom zakonodavnom postupku iz članka 294. UFEU-a.

59 U tom pogledu, treba dodati da je, za vrijeme važenja Priloga XI. Pravilniku, postupak predviđen člankom 10. tog Priloga jedina mogućnost da se u okviru usklađivanja primitaka od rada povede računa o gospodarskoj krizi i odstupi od kriterija određenih člankom 3. stavkom 2. tog Priloga. (gore navedena presuda od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće, t. 77.)

60 Iz navedenog proizlazi da su institucije svake godine dužne odlučiti o usklađivanju primitaka od rada, bilo na temelju „matematičkog“ usklađivanja po metodi predviđenoj u članku 3. Priloga XI. Pravilniku, bilo odstupanjem od tog matematičkog izračuna, u skladu s člankom 10. tog Priloga.

61 Nadalje, zbog ključnih razlika između ta dva postupka u pogledu njihova tijeka, osobito u pogledu određivanja sadržaja odluke koju treba donijeti i institucija koje su uključene, Vijeće postupak pokrenut prijedlogom Komisije utemeljenom na članku 3. Priloga XI. Pravilniku ne može na osnovu tog prijedloga preoblikovati u postupak utemeljen na članku 10. tog Priloga. (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće, t. 83.) Imajući u vidu da prijedlog utemeljen na spomenutom članku 3., za razliku od onog utemeljenog na članku 10. Priloga XI. Pravilniku, ne uključuje Parlament, takvo se preoblikovanje ne bi moglo izvršiti čak ni da postoji suglasnost Parlamenta i Vijeća o takvom postupanju.

62 Nemogućnost Parlamenta i Vijeća da izmijene pravnu osnovu Komisijina prijedloga, predstavlja značajnu razliku između postupaka godišnjeg usklađivanja primitaka od rada i mirovina predviđenih Prilogom XI. Pravilniku, s jedne strane, i pravila UFEU-a o zakonodavnoj djelatnosti institucija Unije, s druge strane. Naime, prema potonjim pravilima, Parlament i Vijeće zajedno imaju mogućnost, osobito na temelju članka 294. stavka 7. točke (a) i stavka 13. UFEU-a, tijekom zakonodavnog postupka izmijeniti pravnu osnovu na koju se oslonila Komisija.

63 S obzirom na navedeno, podjela uloga institucija u stadiju pokretanja postupka sukladno kojoj se vrši godišnje usklađivanje primitaka od rada i mirovina mora biti ocijenjena imajući u vidu specifičnosti postupaka iz Priloga XI. Pravilniku.

64 Kao drugo, treba istaknuti da je pojam „ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije unutar Unije“ objektivan pojam, u smislu članka 10. Priloga XI. Pravilniku.

65 Iako spomenuti članak 10. predviđa nekoliko etapa postupka i izričito propisuje da samo Komisija dostavlja objektivne podatke i podnosi odgovarajuće prijedloge Parlamentu i Vijeću koji o njima odlučuju, isti ne precizira koja(e) institucija(e) ima(ju) ovlast procjenjivanja podataka koje Komisija dostavi u svrhu utvrđenja postojanja ili nepostojanja pogoršanja u smislu te odredbe, osobito u slučaju kada Komisija i Vijeće brane svoje oprečne zaključke.

66 Kako bi se, imajući u vidu sve navedeno, odredila(e) institucija(e) s navedenim ovlastima, treba imati u vidu kontekst članka 10. Priloga XI. Pravilniku. Taj članak nalazi se u jednom prilogu Pravilniku, a koji prilog ima za cilj odrediti pravila primjene članka 65. Pravilnika.

67 Spomenuti članak 65. stavak 1. Pravilnika određuje da Vijeće svake godine revidira primitke od rada službenika i ostalih djelatnika Unije i razmatra potrebu usklađivanja primitaka od rada u okviru gospodarske i socijalne politike Unije. Iz formulacije te odredbe proizlazi da ista Vijeću dodjeljuje diskrecijsku ovlast glede godišnje revizije primitaka od rada (vidjeti u tom smislu presude od 5. srpnja 1973., Komisija/Vijeće, 81/72, Zb., str. 575., t. 7. i 11.; od 6. listopada 1982., Komisija/Vijeće, 59/81, Zb., str. 3329., t. 20. do 22. i 32., kao i gore navedenu presudu od 24. studenoga 2012., Komisija/Vijeće, t. 55.).

68 Imajući u vidu spomenutu ulogu dodijeljenu Vijeću člankom 65. stavkom 1. Pravilnika, struktura članka 10. Priloga XI. Pravilniku zahtijeva tumačenje prema kojem ovlast utvrđivanja postojanja ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije u smislu članka 10., u svrhu pokretanja postupka predviđenog spomenutim člankom, pripada, u tom stadiju postupka, Vijeću.

69 Nadalje, vodeći računa o posebnostima predviđenim člancima 3. i 10. Priloga XI. Pravilniku, navedenim u točkama 60. do 62. ove presude, svrha tog članka 10. i poštivanje uloge njime dodijeljene Vijeću, zahtijevaju da se postupak predviđen spomenutim člankom 10. može pokrenuti i kad se Komisija i Vijeće ne slažu oko postojanja ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije unutar

Unije, a slijedom toga niti oko pitanja treba li provesti postupak predviđen člankom 10. Priloga XI. Pravilniku. U takvoj situaciji neslaganja, samo pokretanje potonjeg postupka omogućava uključivanje Parlamenta u postupak odlučivanja.

70 Međutim, pokretanje tog postupka ne bi bilo zajamčeno i učinkovitost spomenutog članka 10. bila bi oslabljena kada bi samo Komisija imala ovlast odlučivanja o postojanju ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije unutar Unije.

71 U tom pogledu, Sud je već odlučio da se, imajući u vidu jasnu formulaciju članka 10. Priloga XI. Pravilniku, ne može smatrati da izvršavanje ovlasti za podnošenje odgovarajućih prijedloga, dodijeljene Komisiji tim člankom, ovisi samo o njezinoj volji. (gore navedena presuda od 24. studenoga 2010., Komisija/Vijeće, t. 79.)

72 Slijedom toga, na Vijeću je da procijeni objektivne podatke koje Komisija dostavi u svrhu utvrđenja postojanja ili nepostojanja takvoga ozbiljnog i naglog pogoršanja koje omogućuje odstupanje od „redovne“ metode godišnjeg usklađivanja primitaka od rada i mirovina predviđene člankom 3. Priloga XI. Pravilniku i pokretanje postupka predviđenog člankom 10. tog Priloga, kako bi Vijeće zajedno s Parlamentom moglo odlučiti o odgovarajućim mjerama koje u takvoj situaciji krize predloži Komisija.

73 Takvo tumačenje, međutim, protivno tvrdnjama Komisije i Parlamenta, ne može utjecati niti na načelo institucionalne ravnoteže niti na podjelu nadležnosti između institucija po tom pitanju, s obzirom na to da to utvrđenje Vijeća predstavlja samo jednu središnju etapu postupka predviđenog člankom 10. Priloga XI. Pravilniku.

74 Naime, treba istaknuti da je, kada Vijeće na temelju objektivnih podataka koje dostavi Komisija utvrdi da postoji ozbiljno i naglo pogoršanje gospodarske i socijalne situacije unutar Unije u smislu spomenutog članka 10., Komisija dužna Parlamentu i Vijeću podnijeti odgovarajuće prijedloge na temelju tog članka. U takvoj situaciji, Komisija ipak raspolaže određenim vlastitim diskrecijskim prostorom glede sadržaja tih prijedloga, odnosno glede mjera koje smatra prikladnima s obzirom na gospodarsku i socijalnu situaciju te, ovisno o slučaju, s obzirom na ostale čimbenike koje treba uzeti u obzir, poput onih vezanih uz upravljanje ljudskim resursima i osobito potrebe zapošljavanja.

75 U ovom slučaju, Vijeće je pozvalo Komisiju da mu dostavi objektivne podatke kako bi moglo izvršiti procjenu predviđenu člankom 10. Priloga XI. Pravilniku i Komisija mu je te podatke dostavila, zajedno s vlastitom procjenom.

76 Međutim, procjena koju su izvršile obje institucije rezultirala je oprečnim zaključcima, iako Komisija nije podnijela prijedloge na temelju procjene Vijeća, što bi Parlamentu i Vijeću omogućilo da, na temelju članka 10. Priloga XI. Pravilniku, po postupku predviđenom člankom 294. UFEU-a., odluče o prikladnim mjerama s obzirom na postojeću gospodarsku i socijalnu situaciju unutar Unije.

77 U takvoj situaciji, Vijeće nije bilo dužno prihvatiti prijedlog uredbe utemeljen na članku 3. Priloga XI. Pravilniku, odnosno na „redovnoj“ metodi usklađivanja primitaka od rada, budući da je u ovom stadiju postupka na Vijeću da utvrdi postojanje ozbiljnog i naglog pogoršanja u smislu članka 10. tog Priloga, što omogućuje pokretanje postupka previđenog tim člankom.

78 Slijedom navedenog, donijevši pobijanu odluku Vijeće nije zloupotrijebilo svoje ovlasti niti povrijedilo članak 65. Pravilnika niti članke 3. i 10. Priloga XI. Pravilniku.

79 Glede argumenta na koji se Komisija podredno poziva, a prema kojem je Vijeće povrijedilo uvjete primjene klauzule o izuzećima predviđene člankom 10. Priloga XI. Pravilniku, budući da isti 2011. godine nisu bili ispunjeni, treba reći da njime Komisija tvrdi da raspolaže širokom diskrecijskom

ovlašću kada je potrebna procjena složene gospodarske i/ili socijalne situacije te da razlozi izloženi u pobijanoj odluci ne mogu dovesti u pitanje zaključak Komisije iz izvješća od 13. srpnja 2011. i njegove dopune.

80 Stoga, imajući u vidu zaključak iz točke 77. ove presude, prema kojem je na Vijeću, u ovom stadiju postupka, da utvrdi postojanje pogoršanja u smislu članka 10. Priloga XI. Pravilniku, što omogućuje pokretanje postupka predviđenog tim člankom, Komisija se ne može koristiti diskrecijskom ovlašću vezanom uz to utvrđenje koje treba izvršiti Vijeće.

81 Iz navedenog proizlazi da je podredni argument Komisije bespredmetan.

82 Imajući u vidu prethodna razmatranja, prvi prigovor treba odbiti.

Drugi prigovor: odbijanje usklađivanja koeficijenata ispravka koji se primjenjuju na primitke od rada i mirovine ovisno o mjestima rada ili prebivalištu

Argumentacija stranaka

83 Ovim prigovorom Komisija tvrdi da je Vijeće, odbivši prihvatiti prijedlog uredbe u dijelu u kojem se isti odnosio na usklađivanje koeficijenata ispravka koji se primjenjuju na primitke od rada i mirovine, povrijedilo članak 64. Pravilnika i članke 1. i 3. Priloga XI. Pravilniku. Spomenuti članci 1. i 3. za Vijeće su jednako obvezujući glede koeficijenata i glede usklađivanja primitaka od rada. U tom pogledu, Komisija upućuje na svoje argumente izložene u okviru prvog prigovora, dodajući da se, prema formulaciji i strukturi članaka 3. i 8. Priloga XI. Pravilniku, usklađivanje koeficijenata ispravka mora provesti prije kraja svake godine, jednako kao i usklađivanje opće razine primitaka od rada i mirovina.

84 Vijeće je, drži Komisija, povrijedilo i načelo jednakog postupanja s obzirom na to da usklađivanje koeficijenata ispravka ima za cilj održati sadržajno jednako postupanje prema službenicima neovisno o njihovu mjestu rada u Uniji. Taj gospodarski paritet između Bruxellesa i ostalih mjesta rada mora biti zajamčen neovisno o usklađivanju opće razine primitaka od rada i mirovina.

85 Naposljetku, Vijeće je, drži Komisija, povrijedilo članak 296. stavak 2. UFEU-a propustivši obrazložiti svoju odluku u pogledu koeficijenata ispravka. Pobijana odluka ne spominje niti članak 64. Pravilnika. Međutim, procjena prijedloga uredbe glede koeficijenata ispravka odvojiva je od procjene vezane uz usklađivanje primitaka od rada. Naime, cilj predmetnih koeficijenata je provedba načela jednakog postupanja neovisno o općoj razini primitaka od rada i oni stoga ne mogu biti vezani uz opći gospodarski i socijalni razvoj u Uniji. Članak 10. Priloga XI. Pravilniku nije stoga mogao opravdati odbijanje prihvaćanja koeficijenata ispravka koje je predložila Komisija.

86 Drugi prigovor je, drži Vijeće, jednako kao i prvi, utemeljen na pogrešnoj pretpostavci da je Vijeće konačno odbilo prijedlog uredbe. Nadalje, za razliku od članka 65. Pravilnika, niti članak 64. Pravilnika niti koja druga odredba Priloga XI. Pravilniku ne predviđaju obvezu Vijeća da donese odluku o usklađivanju koeficijenata ispravka prije kraja godine, iako se ti koeficijenti iz praktičnih razloga redovno usklađuju u isto vrijeme kad i razina primitaka od rada. Osobito ističe da članak 3. Priloga XI. Pravilniku ne upućuje na spomenuti članak 64.

87 Glede navodne povrede načela jednakosti postupanja, Vijeće drži da razlike koje postoje između koeficijenata ispravka primjenjivih od 1. srpnja 2010. i onih koje je u studenome 2011. predložila Komisija ostaju globalno unutar okvira koji jamči sadržajno i razumno jednako postupanje, u smislu sudske prakse. Naime, za razliku od usklađivanja opće razine primitaka od rada, Prilog XI. Pravilniku ne predviđa obvezujuću matematičku metodu pomoću koje bi se moglo odrediti u čemu se sastoji takva jednakost.

88 Glede navodnog nedostatka obrazloženja, Vijeće ponavlja svoj argument prema kojem pobijana odluka ne predstavlja „pravni akt“ u smislu članka 296. UFEU-a te stoga ne podliježe obvezi obrazlaganja predviđenoj tim člankom. U svakom slučaju, glavni predmet pobijane odluke bio je godišnje usklađivanje razine primitaka od rada i mirovina i primjena klauzule o izuzećima na predmetno usklađivanje. Usklađivanje koeficijenata ispravka predstavlja samo sporedni aspekt, osobito zbog svog učinka na proračun, te ne mora biti posebno obrazloženo, imajući u vidu sudsku praksu vezanu uz spomenuti članak 296. UFEU-a.

89 Prema Ujedinjenoj Kraljevini, pitanje prikladnosti bilo kakvog usklađivanja koeficijenata ispravka izravno ovisi o eventualnoj odluci o godišnjem usklađivanju razine primitaka od rada i mirovina. U nedostatku takve odluke, Vijeće nije bilo dužno posebno naznačiti razloge svoje odluke o neprihvaćanju prijedloga uredbe u dijelu u kojem se isti odnosio na koeficijente ispravka.

Ocjena Suda

90 Kako bi se odlučilo o osnovanosti drugog prigovora, treba ispitati je li klauzula o izuzećima iz članka 10. Priloga XI. Pravilniku primjenjiva samo na godišnje usklađivanje opće razine primitaka od rada ili obuhvaća i godišnje usklađivanje koeficijenata ispravka.

91 U tu svrhu treba, s jedne strane, uzeti u obzir formulaciju spomenutog članka 10. koji je sročen na općeniti način bez izričitog upućivanja na određene posebne odredbe Priloga XI. Pravilniku, na usklađivanje opće razine primitaka od rada ili na koeficijente ispravka.

92 S druge strane, važno je voditi računa o strukturi Priloga XI. Pravilniku.

93 U tom pogledu, treba podsjetiti da se članak 10. tog Priloga nalazi u zasebnom poglavlju koje slijedi iza poglavlja koja sadrže pravila vezana uz godišnje i intermedijarno usklađivanje primitaka od rada i uz utvrđivanje i ukidanje koeficijenata ispravka.

94 Nadalje, prilikom određivanja pravila primjene članaka 64. i 65. Pravilnika, Prilog XI. nije napravio jasnu distinkciju između pravila koja se odnose, s jedne strane, na koeficijente ispravka, a, s druge strane, na usklađivanje opće razine primitaka od rada, odnosno izmjenu tablice osnovnih plaća. S druge strane, pravila primjene članka 64. Pravilnika nalaze se u Poglavlju 4. tog Priloga i odnose se na utvrđivanje i ukidanje koeficijenata ispravka, dok se pravila primjene članka 65. stavka 1. Pravilnika nalaze u Poglavlju 1. predmetnog Priloga i odnose se na godišnju reviziju razine primitaka od rada i mirovina. Ta revizija, sukladno članku 3. tog Priloga, ne obuhvaća samo usklađivanje opće razine primitaka od rada i mirovina, odnosno tablicu osnovnih plaća, već i usklađivanje primjenjivih koeficijenata ispravka, kako to proizlazi iz stavka 5. spomenutog članka 3.

95 Iz navedenog proizlazi da klauzula o izuzećima iz članka 10. Priloga XI. Pravilniku obuhvaća godišnje usklađivanje primitaka od rada i mirovina u cijelosti, uključujući usklađivanje primjenjivih koeficijenata ispravka.

96 Imajući u vidu prethodno navedeno i ocjenu koju je Sud izvršio glede prvog prigovora Komisije, Vijeće, odlučivši ne prihvatiti prijedlog uredbe utemeljen na spomenutom članku 3. niti u dijelu u kojem se isti odnosio na usklađivanje koeficijenata ispravka, nije povrijedilo članak 64. Pravilnika niti članke 1. i 3. Priloga XI. Pravilniku.

97 Vijeće nije povrijedilo niti načelo jednakog postupanja. Naime, svojim odbijanjem prihvaćanja prijedloga uredbe, Vijeće je postupalo u skladu s ciljem provedbe postupka predviđenog člankom 10. Priloga XI. Pravilniku. Taj članak 10. utvrđuje poseban postupak za slučaj ozbiljnog i naglog pogoršanja gospodarske i socijalne situacije unutar Unije, ali ne propisuje sadržajni ishod tog

postupka. S obzirom na navedeno, potpuno je moguće, čak i potrebno, u okviru odluke o sadržaju mjera koje treba donijeti, uzeti u obzir načelo jednakog postupanja bez da to načelo predstavlja prepreku provedbi spomenutog postupka.

98 Glede povrede članka 296. stavka 2. UFEU-a, na koju se poziva Komisija, treba podsjetiti da, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, iako obrazloženje o kojem govori taj članak mora jasno i nedvosmisleno prikazivati postupak rasuđivanja tijela Zajednice koje je autor akta o kojem je riječ, kako bi se zainteresiranima omogućilo da spoznaju razloge donesene mjere, a Sudu da izvrši svoj nadzor, ipak se ne zahtijeva da to obrazloženje precizira sve relevantne pravne ili činjenične elemente. (vidjeti osobito presude od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće, C-122/94, Zb., str. I-881., t. 29., od 12. srpnja 2005., Alliance for Natural Health i dr., C 154/04 i C 155/04, Zb., str. I-6451., t. 133., kao i od 12. prosinca 2006., Njemačka/Parlament i Vijeće, C 380/03, Zb., str. I-11573., t. 107.)

99 Poštivanje obveze obrazlaganja mora se, nadalje, procjenjivati imajući u vidu ne samo formulaciju akta, već i njegov kontekst i ukupnost pravnih pravila koja uređuju područje o kojem je riječ (vidjeti osobito gore navedene presude od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće, t. 29.; Alliance for Natural Health i dr., t. 134., kao i Njemačka/Parlament i Vijeće, t. 108.). Akt je dostatno obrazložen ukoliko je donesen u kontekstu koji institucija o kojoj je riječ poznaje i koji joj omogućuje da razumije doseg donesene mjere. (vidjeti u tom smislu osobito presude od 29. listopada 1981., Arning/Komisija, 125/80, Zb., str. 2539., t. 13.; od 22. lipnja 2004., Portugal/Komisija, C 42/01, Zb., str. I-6079., t. 69. i 70., kao i od 15. studenoga 2012., Vijeće/Bamba, C 417/11 P, t. 54.).

100 U ovom slučaju, uvodne izjave pobijane odluke, osobito uvodne izjave 8., 15. i 16., jasno ukazuju na to da se predmetna odluka temelji na tome da su, prema procjeni gospodarske i socijalne situacije unutar Unije koju je izvršilo Vijeće, ispunjeni materijalni uvjeti za primjenu članka 10. Priloga XI. Pravilniku te da je stoga Komisija trebala podnijeti prijedlog na temelju tog članka, a ne članka 3. tog Priloga.

101 Nadalje, stajališta Komisije i Vijeća, koja su prethodila donošenju pobijane odluke odnosila su se na općenito pitanje treba li za 2011. godinu primijeniti „redovnu“ metodu iz članka 3. Priloga XI. Pravilniku ili klauzulu o izuzećima, bez razlikovanja između opće razine primitaka od rada i koeficijenata ispravka.

102 K tomu, pozivanje 2. pobijane odluke upućuje na cjelokupni Prilog XI. Pravilniku.

103 Slijedom navedenog, obrazloženje pobijane odluke obuhvaća prijedlog uredbe u njegovoj cijelosti, i stoga se odnosi i na usklađivanje opće razine primitaka od rada i mirovina i na usklađivanje koeficijenata ispravka.

104 Iz toga proizlazi da Vijeće, ne obrazloživši u pobijanoj odluci zasebno razloge odbijanja usklađivanja koeficijenata ispravka kako je to predložila Komisija, nije povrijedilo članak 296. stavak 2. UFEU-a.

105 Slijedom navedenog, drugi prigovor Komisije, kojim se ističe povreda članka 64. Pravilnika, članaka 1. i 3. Priloga XI. Pravilniku, načela jednakosti postupanja i obveze obrazlaganja, treba odbiti kao neosnovan.

106 Kako se niti jedan od prigovora koje je Komisija istaknula u prilog svojoj tužbi ne može prihvatiti, tužbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

107 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika Suda, svaka stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Vijeće postavilo zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Komisiji se nalaže snošenje troškova. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Komisiji se nalaže snošenje troškova.**

3. **Češka Republika, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska, Kraljevina Nizozemska, Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske kao i Europski parlament snose vlastite troškove.**

Potpisi