



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н У. ВОТ
представено на 12 септември 2013 година¹

Дело C-63/12

Европейска комисия

срещу

Съвет на Европейския съюз

„Жалба за отмяна — Правилник за длъжностните лица — Членове 64 и 65 — Членове 1, 3 и 10 от приложение XI — Годишно адаптиране на възнагражденията и пенсиите, както и на корекционните коефициенти — Предложение за регламент за адаптиране, следващ „нормалния“ метод — Решение на Съвета да не приеме предложението — Понятие за „обжалваем акт“ — Условия за прилагане на клаузата за изключване“

Дело C-66/12

Съвет на Европейския съюз

срещу

Европейска комисия

„Жалба за отмяна — Иск за установяване на неправомерно бездействие — Правилник за длъжностните лица — Членове 64 и 65 — Членове 1, 3 и 10 от приложение XI — Годишно адаптиране на възнагражденията и пенсиите, както и на корекционните коефициенти — Предложение за регламент за адаптиране, следващ „нормалния“ метод — Жалба на Съвета — Решение за сезиране на Съда — Приложимо правило за мнозинство“

и

Дело C-196/12

Европейска комисия

срещу

Съвет на Европейския съюз

¹ — Език на оригиналния текст: френски.

„Иск за установяване на неправомерно бездействие — Правилник за длъжностните лица — Членове 64 и 65 — Членове 1, 3 и 10 от приложение XI — Годишно адаптиране на възнагражденията и пенсиите, както и на корекционните коефициенти — Предложение за регламент за адаптиране, следващ „нормалния“ метод — Решение на Съвета да не приема предложението — Бездействие“

Съдържание

I – Въведение	4
II – Относими разпоредби от Правилника	7
III – Производство пред Съда	9
A – Дело C-63/12	9
B – Дело C-66/12	9
B – Дело C-196/12	10
IV – Жалбата по дело C-63/12 и искът по дело C-196/12	11
A – По допустимостта на жалбата и на иска	11
1. Становища на главните и на встъпилите страни	11
2. Моята преценка	13
a) Съдебен контрол върху отказа на институцията, орган, служба или агенция на Съюза	15
i) Жалбата за отмяна по член 263 ДФЕС санкционира незаконосъобразно действие на институцията	15
ii) Искът за установяване на неправомерно бездействие по член 265 ДФЕС санкционира бездействието на институцията	16
iii) Отказът за приемане на акт следва да се обжалва чрез жалба за отмяна	17
б) Преценка на поведението на Съвета	20
B – По основателността на жалбата по дело C-63/12	21
1. Становища на главните и на встъпилите страни	22
a) Предварителни бележки	22
б) Доводи на жалбоподателите	22
i) Комисия	22

– Отказ за адаптиране на възнагражденията и пенсиите	22
– Отказ за адаптиране на корекционните коефициенти	23
– Парламент	23
в) Доводи на ответниците	24
i) Съвет	24
– Отказ за адаптиране на възнагражденията и пенсиите	24
– Отказ за адаптиране на корекционните коефициенти	28
Държави членки	28
– Чешка република	28
– Кралство Дания	28
– Федерална република Германия	29
– Кралство Испания	29
– Кралство Нидерландия	29
– Обединеното кралство	30
2. Моята преценка	30
а) Практика на Съда във връзка с ролята и съответните правомощия на Комисията и на Съвета в рамките на процедурата за адаптиране на възнагражденията	31
б) Разрешаване на конфликта между Комисията и Съвета относно съществуването на „сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение [в] Съюза“	33
Анализ на условията за задействане на процедурата, предвидена в член 10 от приложение XI към Правилника	33
ii) Преценка на основателността на основанията за отмяна	38
– По основаниято, изведено от злоупотреба с власт	38
– По основаниято, изведено от нарушение на правната норма от Съвета, който не е можел да се счита за оправомощен да не приема предложението за регламент	39
– По основаниято, изведено от нарушение на условията за прилагане на клаузата за изключване поради недостатъчни и погрешни мотиви.	39
V – Жалба по дело C-66/12	46
А – Основателност на жалбата	44
1. Становища на главните и на встъпилите страни	47

а) Ирландия	47
б) Френската република	47
2. Моята преценка	48
Б – Допустимост на жалбата	46
1. Становища на главните и на встъпилите страни.....	48
2. Моята преценка	50
VI – По съдебните разноски.....	56
VII– Заключение	57

I – Въведение

1. Въпросът за годишното адаптиране на възнагражденията на длъжностните лица и другите служители на Европейския съюз, който е общият предмет на дела C-63/12, C-66/12 и C-196/12, вече е разглеждан неотдавна от Съда и по него е произнесено Решение от 24 ноември 2010 г. по дело Комисия/Съвет², с което Съдът отменя частично Регламент (ЕС, Евратом) № 1296/2009 на Съвета от 23 декември 2009 г.³, който определя по-нисък процент за адаптиране на възнагражденията от предложения от Европейската комисия.

2. Поставените от настоящите две жалби и един иск въпроси обаче се представят в по-различна конфигурация, която налага задълбочаване на предходния анализ. Освен това са повдигнати нови и деликатни проблеми във връзка с допустимостта на жалбите и иска.

3. Правилникът за длъжностните лица и другите служители на Съюза е приет с Регламент (ЕИО, Евратом, ЕОВС) № 259/68 на Съвета от 29 февруари 1968 година за установяване на Правилник за длъжностните лица и Условия за работа на другите служители на Европейските общности и установяване на специални мерки, временно приложими за длъжностни лица на Комисията⁴, изменен с Регламент (ЕО, Евратом) № 723/2004 на Съвета от 22 март 2004 г.⁵ и с Регламент (ЕС, Евратом) № 1080/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г.⁶

4. Членове 1 и 3 от приложение XI към Правилника определят, до 31 декември 2012 г., условията, при които възнагражденията на тези длъжностни лица и други служители се преразглеждат автоматично всяка година от Съвета на Европейския съюз по предложение на Комисията.

2 — C-40/10, Сборник, стр. I-12043.

3 — Регламент за адаптиране, считано от 1 юли 2009 г., на възнагражденията и пенсиите на длъжностните лица и другите служители на Европейския съюз и на корекционните коефициенти, прилагани по отношение на тях (ОВ L 348, стр. 10).

4 — ОВ L 56, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 8, стр. 12.

5 — ОВ L 124, стр. 1.

6 — ОВ L 311, стр. 1, поправка в ОВ L 144, 5.6.2012 г., стр. 48, наричан по-нататък „Правилникът“.

5. Член 10 от приложение XI обаче въвежда „клауза за изключване“, която позволява дерогация на този метод за адаптиране „[в] случай на сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение на [Съюза]“. В тази хипотеза Комисията следва да внесе „подходящо предложение“ до Съвета, който се произнася съгласно обикновената законодателна процедура.

6. На 17 декември 2010 г. Съветът, като установява, че „последните финансови и икономически кризи в [Съюза], в резултат на които в няколко държави членки се извършват съществени фискални корекции и се наблюдава повишена несигурност по отношение на работните места, водят до сериозно и внезапно влошаване на икономическото и социалното положение в рамките на [Съюза]“, отправя искане към Комисията в съответствие с член 241 ДФЕС да му представи съевременно, въз основа на член 10 от приложение XI към Правилника и въз основа на събрани от нея обективни данни, подходящи предложения, така че Европейският парламент и Съветът да могат да ги разгледат и приемат преди края на 2011 г.⁷

7. След като Комисията приема на 13 юли 2011 г. доклад относно клаузата за изключване⁸, в който заключава, че липсва сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение в Съюза, Съветът оспорва това заключение и на 28 октомври 2011 г. с „огромно“ мнозинство от делегациите решава да отправи ново искане до Комисията на основание член 241 ДФЕС. Като „изразява убеждението си, че актуалната финансова и икономическа криза в [Съюза], в резултат на която в повечето държави членки се извършват съществени фискални корекции, води до сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение в рамките на [Съюза]“, „[п]ри тези специфични и извънредни обстоятелства и в светлината на обективните данни, отразяващи социално-икономическото положение към есента на 2011 г.“, Съветът отправя искане към Комисията да приложи член 10 от приложение XI към Правилника и да представи подходящо предложение за адаптиране на заплатите⁹.

8. Комисията представя на 24 ноември 2011 г. съобщение за предоставяне на допълнителна информация¹⁰, в което поддържа, че условията за прилагане на клаузата не са налице, и същия ден внася в Съвета предложение за адаптиране в рамките на годишното преразглеждане за 2011 г.¹¹, целящо, от една страна, увеличение с 1,7 % на възнагражденията и на пенсиите, като този процент следва от чисто механичното прилагане на посочения в Правилника метод за изчисление, и от друга страна, адаптиране на корекционните коефициенти.

9. Като приема, че отказът на Комисията да представи предложение на основание член 10 от приложение XI към Правилника е основан на незадоволителни и погрешни основания, с „решение“ от 19 декември 2011 г.¹² Съветът решава да не приеме предложението за регламент.

10. На 3 февруари 2012 г. Комисията подава жалба за отмяна на този акт, заведена под номер C-63/12.

7 — Документ 17946/10 ADD 1 на Съвета от 17 декември 2010 г.

8 — Доклад на Комисията до Съвета относно клаузата за изключване (член 10 от приложение XI към Правилника) (СОМ(2011) 440 окончателен, наричан по-нататък „докладът относно клаузата за изключване“).

9 — Документ 16281/11 на Съвета от 31 октомври 2011 г. (решение, прието с писмена процедура, приключила на 4 ноември 2011 г.).

10 — Съобщение на Комисията до Съвета за предоставяне на допълнителна информация към доклада на Комисията относно клаузата за изключване от 13 юли 2011 г. (СОМ(2011) 829 окончателен, наричано по-нататък „съобщението“).

11 — Предложение за Регламент на Съвета за адаптиране, считано от 1 юли 2011 г., на възнагражденията и пенсиите на длъжностните лица и другите служители на Европейския съюз и на корекционните коефициенти, прилагани по отношение на тях (СОМ(2011) 820 окончателен, наричано по-нататък „предложението за регламент“).

12 — Решение 2011/866/ЕС относно предложението на Комисията за регламент на Съвета за адаптиране, считано от 1 юли 2011 г., на възнагражденията и пенсиите на длъжностните лица и другите служители на Европейския съюз и на корекционните коефициенти, прилагани по отношение на тях (ОВ L 341, стр. 54, наричано по-нататък „спорното решение“).

11. Успоредно с тази жалба за отмяна Комисията, която на 25 януари 2012 г. връчва на Съвета официално уведомително писмо, в случай че позицията на последния бъде анализирана като въздържане от вземане на решение, което съставлява бездействие по смисъла на член 265 ДФЕС, предявява на 26 април 2012 г. иск за установяване на неправомерно бездействие, заведен под номер C-196/12.
12. От своя страна на 3 февруари 2012 г. Съветът подава жалба за отмяна и при условията на евентуалност предявява иск за установяване на неправомерно бездействие срещу съобщението и срещу предложението за регламент, като жалбата и искът са заведени под номер C-66/12.
13. Комисията, подкрепяна от Парламента, смята, че в рамките на предвидената в Правилника процедура за адаптиране на възнагражденията Съветът е бил задължен да приеме нейното предложение за регламент. Според Комисията и Парламента Съветът е можел да отхвърли автоматичното прилагане на предвидения в Правилника метод за изчисление, за да бъде отчетена икономическата и социална криза, единствено въз основа на предложението на Комисията в този смисъл.
14. Така Комисията иска главно отмяна на спорното решение, като при условията на евентуалност, посредством иска за установяване на неправомерно бездействие, моли Съда да постанови, че като не е приел предложението за регламент, Съветът не е изпълнил задълженията си по Правилника.
15. Съветът, подкрепян от редица държави членки¹³, оспорва това искане и подкрепящите го доводи. Според тази институция и тези държави членки Правилникът му дава правомощието да откаже адаптиране на възнагражденията, когато прецени, че са налице условията за прилагане на клаузата за изключване.
16. Съветът, подкрепян от същите държави членки, към които се присъединяват още три¹⁴, иска отмяна на съобщението, доколкото в него Комисията изразява окончателния си отказ да представи подходящи предложения въз основа на член 10 от приложение XI към Правилника, както и отмяна на последвалото предложение за регламент. При условията на евентуалност той иска Съдът да установи съгласно член 265 ДФЕС нарушение на Договорите вследствие на въздържането на Комисията от действие.
17. Независимо че трите дела не са официално съединени, преплитането на настоящите жалби и иск и общият характер на изложените основания по същество обосновават представянето на единно заключение.
18. В настоящото заключение ще покажа, че спорното решение представлява обжалваем акт, и оттук ще предложи на Съда да обяви, от една страна, подадената от Комисията жалба за отмяна за допустима, и от друга страна и като следствие от това, да обяви успоредно предявения от тази институция иск за установяване на неправомерно бездействие за недопустим.
19. Също така ще посоча, че наличието на сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение в Съюза е условие за прилагане на предвидената в член 10 от приложение XI към Правилника процедура, така че Съветът има право да отхвърли предложението за регламент, основано на „нормалния“ метод, само и единствено ако това условие е изпълнено.

13 — Това са Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Кралство Испания, Кралство Нидерландия и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия.

14 — Ирландия, Френската република и Република Латвия.

20. Ще добавя, че в случай на несъгласие между Комисията и Съвета относно наличието на такова влошаване Съдът трябва да осигури зачитането на равновесието между институциите, като упражни върху направената от Комисията преценка своя контрол, ограничен до търсене на явна грешка в преценката.

21. Освен това ще изтъкна, че Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, като е приела с оглед на обективните данни, че икономическата криза, с която държавите членки се сблъскват през 2010 г., не представлява обстоятелство, което позволява да се задейства предвидената в член 10 от приложение XI към Правилника извънредна процедура.

22. От това ще заключа, че жалбата за отмяна на Комисията следва да се уважи, а спорното решение — да се отмени.

23. Доколкото основателността на жалбата на Комисията за отмяна води като следствие до неоснователност на жалбата на Съвета, ще предложа на Съда, в интерес на доброто правораздаване и процесуалната икономия, да не се произнася по допустимостта на последната жалба, а да я отхвърли по същество.

24. При условията на евентуалност ще стигна до заключението за недопустимост на жалбата на Съвета, като изтъкна, че решението за сезиране на Съда е следвало да се приеме с предвиденото в член 16, параграф 3 ДЕС квалифицирано мнозинство и нарушението, което засяга решението, и на което Комисията има право да се позове, води до недопустимост на жалбата.

II – Относими разпоредби от Правилника

25. Относимите разпоредби са членове 64, 65 и 65а от Правилника, както и членове 1, 3, 10 и 15 от приложение XI към него, озаглавено „Правила за прилагане на членове 64 и 65 от Правилника за персонала“.

26. Член 64 от Правилника предвижда:

„След приспадане на задължителните удържки, предвидени в настоящия правилник или в актовете за неговото прилагане, [възнаграждението] на длъжностното лице, изразено в евро, се умножава по корекционен коефициент, по-голям, по-малък или равен на 100 %, в зависимост от жизнения стандарт в различните места на заетост.

Корекционните коефициенти се приемат от Съвета, с квалифицирано мнозинство, по предложение на Комисията [...]“.

27. Член 65 от Правилника гласи:

„1. Съветът ежегодно преразглежда [възнагражденията] на длъжностните лица и на другите служители на [Съюза]. Преразглеждането се извършва през септември съгласно съвместен доклад на Комисията, изготвен въз основа на съвместен индекс, изготвен от Статистическата служба на Европейския съюз [Евростат] в съгласие с националните статистически служби на държавите членки; индексът отразява положението във всяка от държавите членки на [Съюза] към 1 юли всяка година.

При преразглеждането Съветът преценява дали, като част от икономическата и социална политика на Съюза, [възнагражденията] трябва да бъд[ат] коригиран[и]. По-специално Съветът взема предвид увеличението на [възнагражденията], получавани в публичния сектор, и нуждите от назначаване на нов персонал.

2. В случай на съществена промяна в жизнения стандарт Съветът решава в срок от два месеца от какво адаптиране се нуждаят корекционните коефициенти и дали е необходимо то да бъде приложено със задна дата.

3. По смисъла на настоящия член Съветът взема решение с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията [...]“.

28. Съгласно член 65а от Правилника правилата за прилагането на членове 64 и 65 от този правилник са определени в приложение XI към него.

29. Член 1, параграф 1 от приложение XI към Правилника предвижда, че „[з]а целите на преразглеждането, предвидено в член 65, параграф 1 от Правилника за персонала, всяка година преди края на октомври Евростат съставя доклад относно промяната на жизнения стандарт в Брюксел, икономическите паритети между Брюксел и някои населени места в държавите членки и относно промените в покупателната способност на [възнагражденията], получавани от държавните служители в централните администрации“.

30. Член 3 от приложение XI към Правилника предвижда:

„1. Съгласно член 65, параграф 3 от Правилника за персонала Съветът, по предложение на Комисията и въз основа на критериите, посочени в раздел 1 от настоящото приложение, преди края на всяка година взема решение относно адаптирането на [възнагражденията] и пенсиите, с действие от 1 юли.

2. Размерът на адаптирането се определя чрез умножаване на брюкселския международен индекс по специфичния индикатор. Адаптирането е в нетно изражение в еднакъв за всички процент.

[...]

6. Съответното положително или отрицателно адаптиране на [възнагражденията] на действащите и пенсиите на бившите длъжностни лица и на другите [правоимащи] лица се прилага от институциите ретроактивно за периода между ефективното изпълнение и датата на влизане в сила на решението за следващото адаптиране.

[...]“.

31. Критериите за изчисляване на годишното адаптиране, изброени в раздел 1 от приложение XI към Правилника, са промяната на жизнения стандарт в Брюксел, икономическите паритети между Брюксел и някои населени места в държавите членки, и накрая, промените в покупателната способност на [възнагражденията], получавани от държавните служители в централните администрации в осем държави членки, изброени в член 1, параграф 4, буква а), последна алинея от посоченото приложение¹⁵.

15 — Това са следните държави членки: Кралство Белгия, Федерална република Германия, Кралство Испания, Френската република, Италианската република, Великото херцогство Люксембург, Кралство Нидерландия и Обединеното кралство. В същата разпоредба след това изброяване е предвидено, че по предложение на Комисията и съгласно процедурата, предвидена в член 65, параграф 3 от Правилника, Съветът може да приеме нова извадка, представяща най-малко 75 % от общия брутен вътрешен продукт (БВП) на Съюза, която да се прилага от годината, следваща приемането ѝ.

32. Член 10 от приложение XI към Правилника, който е единственият член в глава V от това приложение, озаглавена „Клауза за изключване“, предвижда:

„В случай на сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение [в] Съюза, оценено като такова в светлината на обективни данни, представени за тази цел от Комисията, последната внася подходящо предложение, по което Европейският парламент и Съветът вземат решение в съответствие с член 336 [ДФЕС]“.

33. Накрая, член 15 от приложение XI към Правилника, който се намира в глава 7 от това приложение, озаглавена „Заклучителни разпоредби и клауза за преразглеждане“, посочва:

„1. Разпоредбите на настоящото приложение се прилагат от 1 юли 2004 г. до 31 декември 2012 г.

2. Те се преразглеждат в края на четвъртата година, по-специално в светлината на бюджетните последици. За тази цел Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад, придружен, ако е необходимо, от предложение за изменение на настоящото приложение в съответствие с процедурата, предвидена в член 336 от [ДФЕС]“.

III – Производство пред Съда

A– Дело C-63/12

34. На 7 февруари 2012 г. Комисията сезира Съда с жалба за отмяна. Съветът подава писмената си защита на 2 април 2012 г., Комисията внася писмена реплика на 11 май 2012 г., а Съветът — писмена дуплика на 2 юли 2012 г.

35. С определение на председателя на Съда от 25 април 2012 г. Парламентът е допуснат да встъпи в подкрепа на исканията на Комисията. Тази институция представя своето изявление при встъпване на 11 юни 2012 г. Съветът внася становището си по него на 27 юли 2012 г.

36. С определение на председателя на Съда от 6 юли 2012 г. Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Кралство Испания, Кралство Нидерландия и Обединеното кралство са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета.

37. Тези държави членки внасят своите изявления при встъпване, както следва: Чешката република на 19 септември 2012 г., Кралство Испания на 20 септември 2012 г., Обединеното кралство на 24 септември 2012 г., а останалите държави членки — на 21 септември 2012 г.

38. Комисията внася становището си по тези изявления при встъпване на 4 януари 2013 г.

39. Комисията иска от Съда:

- да отмени спорното решение, и
- да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

40. Парламентът подкрепя исканията на Комисията.

41. Съветът иска от Съда:

- да отхвърли жалбата за отмяна като недопустима,

- при условията на евентуалност да отхвърли жалбата като неоснователна. и
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

42. Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Кралство Испания, Кралство Нидерландия и Обединеното кралство искат от Съда да уважи исканията на Съвета.

Б– Дело C-66/12

43. На 9 февруари 2012 г. Съветът сезира Съда с жалба за отмяна. Комисията подава писмената си защита на 23 март 2012 г., Съветът внася писмена реплика на 11 май 2012 г., а Комисията — писмена дуплика на 22 юни 2012 г.

44. С определение на председателя на Съда от 20 април 2012 г. Парламентът е допуснат да встъпи в подкрепа на исканията на Комисията. Той представя изявление при встъпване на 11 юни 2012 г. Съветът внася становището си по него на 27 юли 2012 г.

45. Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Република Латвия, Кралство Нидерландия и Обединеното кралство са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета с определение на председателя на Съда от 6 юли 2012 г.

46. С изключение на Република Латвия, която не представя изявление при встъпване, тези държави членки представят изявленията си при встъпване, както следва: Чешката република на 19 септември 2012 г., Кралство Испания на 20 септември 2012 г., Кралство Дания, Федерална република Германия и Кралство Нидерландия на 21 септември 2012 г., Ирландия на 24 септември 2012 г. и Френската република на 25 септември 2012 г.

47. Комисията представя становището си по тези изявления на 4 януари 2013 г.

48. Съветът иска от Съда:

- като главно искане, да отмени съобщението и предложението за регламент,
- при условията на евентуалност, да установи нарушение на Договорите, поради факта че Комисията не е представила подходящи предложения на Парламента и на Съвета въз основа на член 10 от приложение XI към Правилника, и
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

49. Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Република Латвия, Кралство Нидерландия и Обединеното кралство искат от Съда да уважи исканията на Съвета.

50. Комисията иска от Съда:

- да отхвърли жалбата, и
- да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

51. Парламентът подкрепя исканията на Комисията.

В– Дело C-196/12

52. На 26 април 2012 г. Комисията сезира Съда с иск за установяване на неправомерно бездействие. Съветът подава писмената си защита на 18 юни 2012 г., Комисията внася писмената си реплика на 30 юли 2012 г., а Съветът — писмената си дуплика на 17 септември 2012 г.

53. С определение на председателя на Съда от 4 септември 2012 г. Федерална република Германия, Кралство Испания, Кралство Нидерландия и Обединеното кралство са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета, а Парламентът е допуснат да встъпи в подкрепа на исканията на Комисията.

54. Федерална република Германия представя своето изявление при встъпване на 16 октомври 2012 г., Кралство Испания на 24 октомври 2012 г., Обединеното кралство на 14 ноември 2012 г., а Кралство Нидерландия и Парламентът — на 16 ноември 2012 г.

55. Комисията и Съветът представят становищата си по тези изявления съответно на 16 януари 2013 г. и на 21 януари 2013 г.

56. Комисията иска от Съда:

- да обяви, че като не е приел предложението за регламент, Съветът не е изпълнил задълженията си по Правилника, и
- да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

57. Парламентът подкрепя исканията на Комисията.

58. Съветът иска от Съда:

- да отхвърли иска, и
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

59. Федерална република Германия, Кралство Испания, Кралство Нидерландия и Обединеното кралство искат от Съда да уважи исканията на Съвета.

IV – Жалбата по дело C-63/12 и искът по дело C-196/12

А– По допустимостта на жалбата и на иска

1. Становища на главните и на встъпилите страни

60. Съветът твърди, че жалбата за отмяна е недопустима, защото спорното решение не било акт, произвеждащ самостоятелно правно действие, тъй като с неговото приемане той нито изменил, нито окончателно отхвърлил предложението за регламент, а се ограничил, за по-голяма прозрачност, да изложи причините, поради които не може да го приеме.

61. Комисията оспорва този анализ и предлага да се направи разграничение между двете части на предложението за регламент, което Съветът отказва да приеме.

62. На първо място, що се отнася до адаптирането на възнагражденията и пенсиите на длъжностните лица и другите служители на Съюза, Комисията твърди, че жалбата за отмяна е допустима, тъй като характерът на решение на обжалвания акт следвал както от използвания правен инструмент, така и от неговото съдържание.

63. По отношение на неговата форма Комисията отбелязва, че спорното решение спада към посочените в член 288 ДФЕС правни актове на Съюза, публикувано е в *Официален вестник на Европейския съюз* в серия L, посветена на законодателството на Съюза, и посочва като правно основание Правилника, по-специално член 65 от него, приложения VII, XI и XIII към същия и член 20 от Условията за работа на другите служители на Съюза.

64. По отношение на същността на обжалвания акт, той пораждал безспорно самостоятелно правно действие, тъй като в резултат от спорното решение няма годишно адаптиране на възнагражденията и пенсиите, които следователно са замразени. Комисията, която се пита как Съветът би могъл да приеме предложението, без преди това да отмени решението да не го приема, смята, че разграничението, което Съветът се опитва да установи между „решение за неприемане“ и „решение за отхвърляне“, не се основава на никаква утвърдена типология.

65. На второ място, що се отнася до приемането на корекционните коефициенти, което засяга възнагражденията и пенсиите, като установява, че спорното решение не съдържа никакви мотиви по този въпрос, Комисията заключава, че следва да се приеме главно че дори формално Съветът да е приел решение за отказ, неговото поведение следва да се разглежда като незаконосъобразно бездействие, което може да бъде оспорено посредством жалба за отмяна.

66. Съветът, който се позовава на практиката на Съда, съгласно която, за да се определи дали обжалваните мерки съставляват актове, следва да се вземе предвид тяхната същност¹⁶, отговаря, че тезата, че спорното решение имало за последица замразяването на възнагражденията на длъжностните лица и другите служители на Съюза, се основавала на погрешната предпоставка, че самият факт на представяне от Комисията на предложение на основание член 3 от приложение XI към Правилника бил достатъчен, за да породи безусловно задължение за Съвета да действа на тази основа. Той добавя, че съществуването на право за длъжностните лица на предложено от Комисията адаптиране зависи от условието Съветът да приеме решение за адаптирането, което предполага избор между две взаимно изключващи се правни основания, а именно член 3 от Правилника и член 10 от приложение XI към него.

67. Накрая, Съветът отбелязва, че спорното решение не е окончателно и няма никакво действие върху правното съществуване на предложението за регламент, което той можел във всеки един момент да приеме, без да отменя предходния акт, чрез действието на правилото *lex posterior derogat priori*.

68. Парламентът подкрепя доводите на Комисията. Той изтъква, че направеното от Съвета разграничение между решение за неприемане и решение за отхвърляне следва да се разглежда като изкуствено и че при оценката на естеството на решението е важно да се държи сметка за факта, че то представлява отговорът на Съвета на задължение да адаптира възнагражденията и пенсиите „преди края на всяка година“ и на представеното в този контекст предложение на Комисията.

16 — Съветът посочва Решение на Съда от 11 ноември 1981 г. по дело IBM/Комисия (60/81, Recueil, стр. 2639) и Решение на Общия съд от 10 юли 1990 г. по дело Automes/Комисия (T-64/89, Recueil, стр. II-367).

69. Встъпилите държави членки подкрепят позицията на Съвета, като препращат към развитите от него доводи. Федерална република Германия добавя, че спорното решение не поражда правни последици, тъй като не приключва никаква процедура, нито прави безпредметно предложението за регламент. Това решение представлявало само междинен етап в започнатата от Комисията процедура за определяне на годишното адаптиране на възнагражденията, която щяла да приключи едва след като Съветът приеме регламент за адаптиране на възнагражденията ретроактивно от 1 юли 2011 г.

2. Моята преценка

70. Както ще покажа, срещу спорното решение в неговите две части следва да се подаде жалба за отмяна, а не иск за установяване на неправомерно бездействие.

71. Всъщност подадената от Комисията жалба за отмяна и предявеният от нея иск за установяване на неправомерно бездействие имат един и същ предмет, тъй като целят санкциониране на поведението на Съвета, който се противопоставя на приемането на предложението за регламент, като се позовава на механизма на клаузата за изключване. Тъй като това поведение *prima facie* изглежда може да се анализира пряко като представляващо решение, а същевременно косвено разкрива евентуалното неизвършване от страна на Съвета на годишното адаптиране на възнагражденията и определяне на корекционни коефициенти, Комисията обжалва този акт от два различни аспекта, като подава едновременно жалба за отмяна и предявява иск за установяване на неправомерно бездействие, на които Съветът отговаря, като подава жалба за отмяна и при условията на евентуалност предявява иск за установяване на неправомерно бездействие.

72. Колебанията на Комисията и на Съвета относно това кой способ за защита да използват разкриват правната несигурност, свързана с определянето съответно на обхвата на жалбата за отмяна и на иска за установяване на неправомерно бездействие, особено когато оспорваното поведение е поведение на отказ. Тази несигурност е свързана със сложността на теоретичната връзка между тези два способа за защита и с някои промени в разпоредбите, но се обяснява и с развитието в съдебната практика, в което личат определени колебания. При всички положения възможността да се изказват съмнения по отношение на разделителната линия между посочените жалба и иск, още повече от две институции на Съюза, според мен е особено обезпокоителна, тъй като се предполага, че съдебната система за контрол на законосъобразността на актовете на Съюза се подчинява на принципите на пълнота¹⁷ и съгласуваност, за да гарантира спазването на принципа на ефективна съдебна защита.

73. Последният принцип, закрепен с членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., и потвърден в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, предполага, че всеки незаконосъобразен акт, произтичащ от институция, орган, служба или агенция на Съюза, може да бъде оспорен, ако е увреждащ.

74. От гледна точка на гарантирането на възможно най-широка съдебна защита може да се твърди, че е важно на първо място да се избегнат всякакви празноти в контрола за законосъобразност, и оттук — да се направи така, че отрицателно решение на институция, орган, служба или агенция на Съюза да може, когато поражда задължително правно действие, да бъде разглеждано от Съда, гарант на законосъобразността, независимо дали този контрол се провежда посредством жалба за отмяна или иск за установяване на неправомерно бездействие.

¹⁷ — Съдът многократно преценява, че правовият Съюз се основава на установяването на завършена система от способности за защита и процедури, чиято цел е да поверят на Съда контрола за законосъобразността на актовете на институциите, органите и организациите на Съюза (вж. по-специално Решение от 14 юни 2012 г. по дело CIVAD (C-533/10, точка 32 и цитираната съдебна практика).

75. В такъв случай ще трябва да се допусне съществуването на два конкурентни способа на защита, като евентуално се приеме да се даде право на избор на жалбоподателите и ищците, които биха могли свободно да изберат способа на защита, чрез който да атакуват отрицателно решение.

76. В посоката на това разрешение е важно да се припомни, че двата способа за защита преследват обща цел, която намира израз в решенията на Съда чрез формулировката, че те „представяват израз на едно и също правно средство“¹⁸, или чрез извеждането на принципа, че „в системата от способности за защита, установени с Договора, е заложена тясна връзка [между тях]“¹⁹.

77. Същевременно, независимо от общата им цел, тези два способа за защита остават различни по своето естество²⁰, условия на допустимост и на упражняване, както и, в по-малка степен, по отношение на последиците, които могат да породят²¹. Поради това аз съм убеден, че да се позволят припокривания не съответства нито на интереса на жалбоподателите и ищците, нито на този на доброто правораздаване. Обратно, необходимо е да се изведе ясна разграничителна линия между тези два способа на защита, като им се придаде взаимно изключващ характер и се осигури хармоничното им съвместно съществуване, основано на „системна“ концепция²². Посоченият въпрос не е чисто теоретичен, тъй като изисква анализ на връзката на допълнителност или конкуренция между двата способа за защита, както и на тяхната степен на автономия или на зависимост²³. Този въпрос има и важно практическо значение, тъй като от неговия отговор зависи възможността за жалбоподателите и ищците да упражнят онзи способ за защита, който най-добре може да санкционира допуснатата незаконосъобразност, в посока да се даде предимство на полезното действие на контрола за законосъобразност.

78. Така, преди да направя по-точна преценка на поведението на Съвета и на способа за защита, който следва да се използва, за да бъде оспорена неговата законосъобразност, първо ще изложа правилата — които уреждат съдебния контрол на „отрицателните“ поведения, тоест тези, чрез които институция, орган, служба или агенция на Съюза изразява отказ, — такива каквито според мен могат да се изведат от актуалното състояние на практиката на Съда.

18 — Вж. Решение от 18 ноември 1970 г. по дело Chevalley/Комисия (15/70, Recueil, стр. 975, точка 6) и Решение от 26 ноември 1996 г. по дело T. Port (C-68/95, Recueil, стр. I-6065, точка 59), както и Определение от 1 октомври 2004 г. по дело Pérez Escobar/Комисия (C-379/03 P, точка 15). Тези актове стигат до извода, че частноправните субекти, които могат да подадат жалба за отмяна на акт на институция, който не е адресиран до тях, когато този акт ги засяга пряко и лично, трябва да могат да предявяват иск за установяване на неправомерно бездействие на институция, която не е приела акт, който би ги засягал по същия начин.

19 — Вж. Решение от 22 май 1985 г. по дело Парламент/Съвет (13/83, Recueil, стр. 1513, точка 36).

20 — За разлика от Договора за ЕОВС, който, определяйки неправомерното бездействие като „имплицитно решение за отказ, което се приема за следващо от мълчанието“ (член 35), го превръща в особена разновидност на жалбата за отмяна, Договорът за ЕО придава автономия на иска за установяване на неправомерно бездействие, определяйки целта му като „установяване“ на нарушението на Договора, следващо от непроизнасянето (член 175 от Договора за ЕО, впоследствие член 232 ЕО и понастоящем член 265 ДФЕС).

21 — Тези последици не са основополагащо различни и впрочем са уточнени с единна разпоредба, а именно член 266, първа алинея ДФЕС, който налага на въпросната институция „да предприеме необходимите мерки за изпълнение на решението на Съда на Европейския съюз“. Докато обаче отмяната на даден акт води до незабавно и ретроактивно заличаване на този акт от правния ред, установяването на неправомерно бездействие на институцията, без да води до незабавна промяна в правното положение, задължава съответната институция да приеме акта, който е отказвала да приеме.

22 — По този въпрос вж. по-специално дисертацията на Berrod, F. La systématique des voies de droit communautaires. Dalloz, Paris 2003, Ritleng, D. Pour une systématique des contentieux au profit d'une protection juridictionnelle effective. — in: Mélanges en hommage à Guy Isaac: 50 ans de droit communautaire. PU Toulouse 2004, p. 735 и Lenaerts, K. La systématique des voies de recours dans l'ordre juridique de l'Union européenne. — in: Mélanges en hommage à Georges Vandensanden. Bruylant, Bruxelles 2008, p. 257.

23 — Вж. по този въпрос дисертацията на Berrod, F., op. cit., No. 388, p. 356 и No. 392, p. 359. Този автор обобщава диалектичното напрежение между двата способа за защита, като говори за „неразривната връзка“, съществуваща между тях, и същевременно подчертава, че въпреки това съществува „екзистенциална автономия“ на иска за установяване на неправомерно бездействие по отношение на жалбата за отмяна.

а) Съдебен контрол върху отказа на институция, орган, служба или агенция на Съюза

79. Предлагам да бъде установено следното. След като жалбата за отмяна по член 263 ДФЕС санкционира незаконосъобразно действие на институцията i), докато искът за установяване на неправомерно бездействие по член 265 ДФЕС санкционира нейно бездействие ii), отказът да се приеме акт следва да се атакува чрез жалба за отмяна iii).

i) Жалбата за отмяна по член 263 ДФЕС санкционира незаконосъобразно действие на институцията

80. По силата на член 263 ДФЕС Съдът осъществява контрол относно законосъобразността на актовете на институциите, по-специално на тези на Съвета, с изключение на препоръките или становищата.

81. За да може срещу даден акт да се подаде жалба за отмяна, трябва да са изпълнени две условия.

82. Първо, необходимо е даден правен акт, „разпоредба“, да е фактически приет от някоя от институциите на Съюза.

83. Второ, от постоянната съдебна практика по жалби за отмяна, подадени от държави членки или от институции, е видно, че за обжалваеми актове по смисъла на член 263 ДФЕС се считат „всички разпоредби, приети от институциите, без значение в каква форма, които целят да породят задължителни правни последици“²⁴. Когато жалба за отмяна е подадена от физическо или юридическо лице срещу акт, който е адресиран до него, породените от акта задължителни правни последици трябва да са такива, че да засягат интересите на жалбоподателя, като променят съществено правното му положение²⁵.

84. Критерият за обвързващите правни последици придобива особено значение, когато е необходимо да се прецени дали е обжалваем даден междинен акт, който е част от административна процедура, състояща се от няколко етапа. По принцип, за да бъде обжалваем, актът трябва да има окончателен характер. Според използвания от Съда израз той трябва да представлява „окончателен израз на волята [на институцията]“²⁶, така че междинните актове, чиято цел е да се подготви окончателното решение, като например тези, които изразяват неокончателното становище на институцията, не могат да се разглеждат като обжалваеми²⁷.

85. Така Съдът е преценил, че предложение за регламент, внесено от Комисията в Съвета, не може да се разглежда като обжалваем акт, тъй като представлява само междинен акт, чиято цел е единствено да подготви приемането на окончателен акт, без да определя окончателно позицията, която ще заеме Съветът²⁸.

86. За сметка на това междинният акт, който поражда „самостоятелно правно действие“, следва да може да бъде предмет на жалба за отмяна²⁹.

24 — Вж. Решение от 13 октомври 2011 г. по дело Deutsche Post и Германия/Комисия (C-463/10 P и C-475/10 P, Сборник, стр. I-9639, точка 36 и цитираната съдебна практика).

25 — Вж. Определение от 14 май 2012 г. по дело Sepracor Pharmaceuticals (Ирландия)/Комисия (C-477/11 P, точка 51 и цитираната съдебна практика).

26 — Вж. Решение от 5 декември 1963 г. по дело Henricot и др./Върховен орган (23/63, 24/63 и 52/63, Recueil, стр. 439, стр. 455).

27 — Вж. по-специално Решение по дело IBM/Комисия, посочено по-горе (точка 10), както и Определение по дело Sepracor Pharmaceuticals (Ирландия)/Комисия, посочено по-горе (точки 55 и 56).

28 — Определение на Общия съд от 15 май 1997 г. по дело Verthu/Комисия (T-175/96, Recueil, стр. II-811, точки 21 и 22).

29 — Вж. Определение по дело Sepracor Pharmaceuticals (Ирландия)/Комисия, посочено по-горе (точка 58 и цитираната съдебна практика).

87. Накрая ще уточня, че макар междинните мерки, които нямат характер на решения, да не могат в това си качество да бъдат предмет на жалба за отмяна, евентуалната им незаконосъобразност може да бъде посочена в подкрепа на жалбата срещу окончателния акт, етап от изготвянето на който те представляват³⁰.

ii) Искът за установяване на неправомерно бездействие по член 265 ДФЕС санкционира бездействието на институцията

88. Съгласно член 265 ДФЕС, в случай че в нарушение на Договорите Парламентът, Европейският съвет, Съветът, Комисията или Европейската централна банка бездействат, държавите членки и другите институции на Съюза могат да сезират Съда с цел установяване на това нарушение.

89. Искът за установяване на неправомерно бездействие може да бъде подаден и от всяко физическо или юридическо лице, което упреква институция, орган, служба или агенция на Съюза в пропуск да адресира до него даден акт, с изключение на препоръка или становище.

90. Този иск е допустим само ако съответната институция, орган, служба или агенция преди това е поканена да действа и ако след изтичане на срок от два месеца от тази покана съответната институция, орган, служба или агенция не се е „произнесла“.

91. Съгласно постоянната съдебна практика способът за защита чрез иск за установяване на неправомерно бездействие „се основава на виждането, че неправомерното бездействие [на въпросната институция] позволява да бъде сезиран Съдът, който да се произнесе в смисъл, че това бездействие е в разрез с Договора, доколкото тази институция не е предприела необходимите действия“³¹.

92. Съпоставянето на това правило с предмета на жалбата за отмяна позволява да се очертае разграничителната линия между двата правни способа, предназначени да осигурят пряк контрол за законосъобразността на поведението на институциите на Съюза. Докато жалбата за отмяна санкционира волеизявлението, което е приело формата на правен акт, пораждащ задължително правно действие, искът за установяване на неправомерно бездействие, обратно, санкционира неправомерното бездействие на институцията. С други думи, контролът за законосъобразност се осъществява чрез жалба за отмяна, когато въпросната институция е допуснала грешка чрез действие, и чрез иск за установяване на неправомерно бездействие, когато тя е допуснала грешка чрез бездействие.

93. От тази *summa divisio* следва отговорът на въпроса иск или жалба следва да се предявява/подава срещу решение за отказ.

30 — Вж. Решение по дело IBM/Комисия, посочено по-горе (точка 12), както и Решение на Общия съд от 21 юни 2012 г. по дело Испания/Комисия (T-264/10 и T-266/10, точка 13).

31 — Вж. Решение от 16 февруари 1993 г. по дело ENU/Комисия (C-107/91, Recueil, стр. I-599, точка 10 и цитираната съдебна практика).

iii) Отказът за приемане на акт следва да се обжалва чрез жалба за отмяна

94. Макар и привидната яснота на разграничението между жалбата за отмяна и иска за установяване на неправомерно бездействие да е замъглена от концептуалните различия между определението на иска за установяване на неправомерно бездействие в Договора за ЕОВС и това в Договора за ЕИО³², разглеждането на въпроса за способа за защита, който да бъде използван срещу незаконосъобразността на отрицателно решение, според мен обаче ясно сочи, че отказът е акт, който може да бъде предмет на жалба за отмяна.

95. Всъщност отказът за вземане на решение се равнява на решение, тъй като изразява волеизявление, дори и отрицателно, и решението за отказ се подчинява на същите правила за компетентност и форма като положителното решение.

96. Съдебната практика ясно се вписва в тази логика на приравняване и множество съдебни решения обявяват за допустима жалба за отмяна, насочена срещу решения за отказ³³.

97. Същевременно в *obiter dictum* към Решение от 27 септември 1988 г. по дело Парламент/Съвет³⁴ Съдът приема, че Парламентът може да предяви иск за установяване на неправомерно бездействие срещу непредставянето на проектобюджет от Съвета, като посочва, че „отказът за предприемане на действие, колкото и ясно да е изразен, може да бъде оспорван пред Съда на основание член 175, след като не слага край на неправомерното бездействие³⁵. Тази формулировка, която правната теория определя като „загадъчна“³⁶, се обяснява в по-голяма степен със съображения, свързани с активната легитимация на Парламента, отколкото с воля за разширяване на обхвата на иска за установяване на неправомерно бездействие. Последващата съдебна практика впрочем се връща към по-праволинейна позиция³⁷.

98. Освен това, за да се определи дали дадено решение за отказ представлява обжалваем акт, съдебната практика прави разграничение според това дали отказаният акт е можел да има окончателно правно действие. Така Съдът многократно приема, че когато даден акт има отрицателен характер, това решение следва да бъде преценявано според предмета на искането,

32 — Следва да се отбележи по-специално, че тъй като Договорът за ЕОВС приравнява мълчанието на имплицитно решение за отхвърляне, е започнало използване на иска за установяване на неправомерно бездействие за защита срещу всяко решение за отхвърляне, дори изрично. По този въпрос вж. *Soldatos*, P. L'introuvable recours en carence devant la Cour de justice des Communautés européennes. — *Cahiers de droit européen*. 1969, p. 316 sq.

33 — Вж. по-специално Решение от 23 февруари 1961 г. по дело *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg*/Върховен орган (30/59, Recueil, стр. 1), Решение от 15 декември 1988 г. по дело *Irish Cement*/Комисия (166/86 и 220/86, Recueil, стр. 6473) относно отхвърлянето на жалба срещу отпускането на помощ, Решение от 9 декември 2004 г. по дело *Комисия/Greencore* (C-123/03 P, Recueil, стр. I-11647) относно отказа на Комисията да изплати мораторни лихви върху възстановения размер на глоба и Решение от 18 ноември 2010 г. по дело *NDSHT/Комисия* (C-322/09 P, Сборник, стр. I-11911) относно решение за отказ да се започне официална процедура по разследване в областта на държавните помощи.

34 — Дело 302/87, Recueil, стр. 5615.

35 — Точка 17.

36 — Вж. *Simon*, D. Le système juridique communautaire. PUF, Paris, 2. ed., 1998, No. 379, p. 402.

37 — Вж. Решение по дело *NDSHT/Комисия*, посочено по-горе (точки 44—56).

чийто отговор то представлява³⁸. Тази формулировка, която изглежда донякъде загадъчна и съществува в няколко редакции³⁹, всъщност изразява следната теза във връзка с отрицателните решения: отказът да се приеме акт може да бъде предмет на жалба за отмяна, когато такава жалба е можела да бъде подадена срещу акта, който институцията е отказала да приеме. Така, ако отказаният акт може да породи окончателно правно действие, отказът може да бъде обжалван. Обратно, ако актът, чието приемане е отказано, не поражда такова действие, отказът за неговото приемане не може да бъде оспорван пред Съда посредством жалба за отмяна.

99. Следователно отказът за действие следва да се оспорва чрез жалба за отмяна, независимо под каква форма е изразен.

100. Това е така, на първо място, в случай на изричен отказ. Когато институцията отговаря с изричен отказ, не следва да се използва способът на иска за установяване на неправомерно бездействие, тъй като жалбоподателят разполага в определения от Договора за функционирането на ЕС срок с право на жалба за отмяна, която му дава възможност да поиска установяване на незаконосъобразността на приетия от институцията акт.

101. Изричният отказ може да се прояви в две различни форми.

102. Преди всичко той може да бъде чисто и просто отказ да се приеме исканото решение⁴⁰.

103. По-нататък, може да става дума за приемане на акт в смисъл, обратен на искания. В такъв случай приетото решение не може да бъде атакувано чрез иск за установяване на неправомерно бездействие, тъй като съгласно даденото в редица съдебни решения обяснение този иск „се отнася до неправомерното бездействие, дължащо се на липсата на действие или на произнасяне, а не до приемането на акт, различен от този, който заинтересованите лица биха желали или биха преценили за необходим“⁴¹.

38 — Вж. Решение от 8 март 1972 г. по дело Nordgetreide/Комисия (42/71, Recueil, стр. 105, точка 5), което се отнася до отказ от страна на Комисията да измени списъка на продукти, към които може да се прилага механизмът за компенсационни суми. Вж. в същия смисъл Решения от 24 ноември 1992 г. по дело Buckl и др./Комисия (C-15/91 и C-108/91, Recueil, стр. I-6061, точка 22), което се отнася до отказ на Комисията да възстанови удържка, направена върху вноса на някои селскостопански продукти. Вж. също Определение от 6 април 2006 г. по дело GISTI/Комисия (C-408/05 P, точка 10) и Определение от 15 декември 2011 г. по дело Altner/Комисия (C-411/11 P, точка 7 и цитираната съдебна практика) относно отказа на Комисията да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения. Последното определение обяснява липсата на жалба за отмяна срещу този отказ с изключването на индивидуална жалба срещу актовете, които Комисията може да приеме в рамките на производството за установяване на неизпълнение на задължения, уредено от член 258 ДФЕС, доколкото адресати на тези актове са държавите членки, а не индивидуални адресати. Обикновено се посочват още две обяснения за изключването на такава жалба, а именно липсата на задължителни правни последици на мотивираните становища на Комисията и признатото на Комисията право на самостоятелна преценка за наличието на неизпълнение на задължения и за започване на производство за неизпълнение. Последното обяснение според мен се основава на смесване на условия за допустимост и условия по същество. Всъщност правото на самостоятелна преценка за въпросната институция би трябвало да доведе не до недопустимост на жалбата за отмяна (в случай на изрично отхвърляне на искане за предявяване на иск за установяване на неизпълнение на задължения) или на иска за установяване на неправомерно бездействие (при липса на позиция след официално уведомително писмо за предявяване на иск за установяване на неизпълнение на задължения), а до тяхната неоснователност, като не се дава възможност да се приеме, че актът или бездействието на институцията е неправомерен или неправомерно.

39 — Решение по дело Buckl и др./Комисия, посочено по-горе, посочва преценка според „естеството“ на искането, докато Решение по дело Nordgetreide/Комисия, посочено по-горе, анализира неговия „предмет“.

40 — Вж. по-специално Решение от 10 декември 2002 г. по дело Комисия/Самаг и Тико (C-312/00 P, Recueil, стр. I-11355) относно жалба за отмяна срещу отказ на Комисията да приеме регламент в приложение на член 16, параграф 3 от Регламент (ЕИО) № 404/93 на Съвета от 13 февруари 1993 г. относно общата организация на пазара на банани (ОВ L 47, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 12, стр. 110) с цел адаптиране на предвидената в член 18 от Регламент № 404/93 тарифна квота с оглед отчитане на въздействието върху производството на банани в Сомалия на извънредните наводнения през 1997 г. и 1998 г.

41 — Вж. Решение от 13 юли 1971 г. по дело Deutscher Komponistenverband/Комисия (8/71, Recueil, стр. 705, точка 2). Този израз е възпроизведен точно в посочените по-горе Решение по дело Irish Cement/Комисия (точка 17), Решение по дело Buckl и др./Комисия (точка 17) и Решение по дело ENU/Комисия (точка 10). Вж. също Определение на Общия съд от 17 ноември 2010 г. по дело Victoria Sánchez/Парамент и Комисия (T-61/10, точка 38).

104. Съдът дори приема в Решение от 23 януари 1992 г. по дело Комисия/Съвет⁴², произнесено след подадена от Комисията жалба за отмяна на регламент на Съвета, който коригира възнаграденията и пенсиите на длъжностните лица и на другите служители на Общностите и адаптира свързаните с тези възнаградения и пенсии корекционни коефициенти, че приемането на акт, който незаконосъобразно не включва предложение на Комисията, може да бъде оспорвано посредством жалба за отмяна. В делото, по което е постановено това решение, като установява, че предложението на Комисията се отнася по-специално до въвеждането на специален корекционен коефициент за Мюнхен (Германия) и че приетият от Съвета регламент на основание на това предложение не съдържа разпоредби в този смисъл, Съдът стига до извода, че Комисията има право да подаде жалба за отмяна на този регламент, след като смята, че с този пропуск Съветът е нарушил задължение, наложено от Договора за ЕИО⁴³. Така, когато институцията е предприела действие, но е пропуснала да приеме част от предложената мярка, следващата от това незаконосъобразност може съгласно това решение да бъде санкционирана посредством жалба за отмяна⁴⁴.

105. Нещата стоят по същия начин, на второ място, в случай на мълчалив отказ, като обаче е необходимо да се направи важното уточнение, че мълчаливото решение може да следва от мълчание или бездействие на институцията само при условие че това е изрично предвидено в разпоредба на правото на Съюза. Всъщност от установената съдебна практика следва, че „при липсата на [...] изрични разпоредби, които да определят срок, след изтичането на който се счита, че има мълчаливо решение, и които да определят съдържанието на това решение, бездействието на една институция не може да се приравни на решение, без да се наруши установената от Договора система на способите за защита“⁴⁵. Същевременно „при определени специални обстоятелства [...] може по изключение да се счита, че мълчанието или бездействието на дадена институция имат стойността на мълчалив отказ“⁴⁶.

106. Това са накратко ръководните принципи, които управляват обжалването на отрицателни решения.

107. Необходимо е обаче да се добавят и следните две уточнения.

108. Първо, важно е да се отбележи, че липсата на решение поради непостигане на необходимото мнозинство не се равнява на отказ за приемане на решение.

42 — C-301/90, Recueil, стр. I-221.

43 — Точка 14.

44 — В точка 11 от заключението, представено по делото, по което е постановено посоченото решение, генералният адвокат Jacobs посочва, че макар и да изглежда необичайно да се иска отмяна на регламент, доколкото той не съдържа определена разпоредба, проблемът по същество е един и същ, независимо дали „даден регламент е неправилен, тъй като съдържа определена разпоредба или тъй като в него е пропусната такава разпоредба“. Това обяснение не е напълно убедително за мен. В случай като посочения неправилеността не се дължи на приетия регламент, който сам по себе си не е неправилен, а произтича от произнасяне. Освен това приемането на разпоредба, различна от поисканата, и неприемането на разпоредба според мен са две различни неща. Приравняването на второто на първото предполага частичното произнасяне по искане да се приеме за мълчалив отказ, което според мен не е възможно поради причината, изтъкната в точка 105 от настоящото заключение.

45 — Вж. Определение от 13 декември 2000 г. по дело Sodima/Комисия (C-44/00, Recueil, стр. I-11231, точка 24). Вж. също Решение по дело Комисия/Greencore, посочено по-горе (точка 45), Определение на Общия съд от 24 март 2011 г. по дело Internationaler Hilfsfonds/Комисия (T-36/10, Сборник, стр. II-1403, точка 38) и Определение от 13 ноември 2012 г. по дело ClientEarth и др./Комисия (T-278/11, точка 32). Тези две определения предлагат уместен пример за разпоредба, приравняваща липсата на отговор на институция в определения срок на отрицателен отговор. Става дума за член 8, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76), който предвижда, че липсата на отговор на институцията в рамките на съответния срок на потвърдително заявление за достъп до документ „се счита за отрицателен отговор“. Предпочитаната област на този механизъм обаче остава правото на публичната служба, независимо че той се среща и в други области. Вж. за различни примери *Mariatte, F. et Miñoz, R. Contentieux de l'Union européenne / 2 — Carence — Responsabilité*. Lamy Axe droit, Paris 2011, p. 29.

46 — Решение по дело Комисия/Greencore, посочено по-горе (точка 45). Не са ми известни решения на Съда или на Общия съд, които да са прилагали това изключение, установявайки наличието на специални обстоятелства.

109. Решение от 13 юли 2004 г. по дело Комисия/Съвет⁴⁷, произнесено по дело, засягащо прилагането на Пакта за стабилност и растеж, илюстрира това разграничение. Съдът — сезиран от Комисията с жалба за отмяна на „неприемането“ от Съвета на формалните инструменти, съдържащи се в препоръките, които тя е формулирала по член 104, параграфи 8 и 9 ЕО⁴⁸, за да задължи Федерална република Германия и Френската република да намалят бюджетния си дефицит — решава, че жалбата е недопустима, доколкото изтъкнатото неприемане следва от липсата на необходимото мнозинство за приемане на решение в този смисъл. Освен това Съдът отбелязва, че в никоя разпоредба от правото на Съюза не се определя срок, след изтичането на който да се счита, че е налице мълчаливо решение, нито се определя съдържанието на това решение⁴⁹.

110. Ще добавя, че на Решение от 30 септември 2003 г. по дело Eurocotop и др./Съвет⁵⁰, с което Съдът постановява, че неприемането от Съвета на предложение за регламент, въвеждащ окончателни антидъмпингови мита, представлява обжалваем акт, според мен не може да бъде направено позоваване в обратен смисъл. Макар и да внася известен смут, като дава да се разбере, че самият факт на гласуване представлява „заемане на позиция“, дори и необходимото за приемане на регламента мнозинство да не е достигнато⁵¹, това решение, което взема под внимание особеностите на антидъмпинговото производство, според мен се обяснява основно с наличието в рамките на това производство на срок, след който Съветът вече няма право да приеме предложението на Комисията, така че неприемането на предложението в необходимия срок е можело да се разглежда като съставляващо мълчаливо отхвърляне⁵².

111. Второ, както се съгласяват Комисията и Съветът, от постоянната съдебна практика относно допустимостта на жалби за отмяна следва, че за квалифицирането на обжалваните актове е уместно придържане към самата им същност, както и към намерението на техните автори⁵³.

112. Именно с оглед на припомнените по-горе принципи ще определя кой способ за защита следва да се използва срещу поведението на Съвета, като се постарая да установя дали това поведение представлява обжалваемо решение.

б) Преценка на поведението на Съвета

113. Представлява ли спорното „решение“, с което Съветът решава да не приеме предложението за регламент, внесено на основание член 10 от приложение XI към Правилника, решение, подлежащо на обжалване посредством жалба за отмяна?

114. Според мен на този въпрос несъмнено трябва да се отговори утвърдително.

115. Първо, ще отбележа, че твърденията на Съвета, че не е извършил действия по предложението за регламент, че нито го изменил, нито го отхвърлил окончателно, а само се ограничил с това да изложи основанията, поради които не може да го приеме, представляват изопачаване на собственото му решение. Спорното решение не съдържа само обяснителен меморандум, а включва разпоредителна част, съгласно която Съветът „решава да не приеме предложението на Комисията“.

47 — C-27/04, Recueil, стр. I-6649.

48 — Член 126, параграфи 8 и 9 ДФЕС.

49 — Точка 32 от това съдебно решение.

50 — C-76/01 P, Recueil, стр. I-10091.

51 — Точки 58 и 59.

52 — Точка 64.

53 — Решение от 17 юли 2008 г. по дело Athinaiki Techniki/Комисия (C-521/06 P, Сборник, стр. I-5829, точка 42).

116. Следователно приетият от Съвета акт действително има характер на решение.

117. Освен това този акт има окончателен характер, тъй като слага край на процеса на адаптиране по „нормалния“ метод на възнагражденията и пенсиите на длъжностните лица и другите служители на Съюза, както и на свързаните с тези възнаграждения и пенсии корекционни коефициенти за 2011 г., като се има предвид, че съгласно член 3, параграф 1 от приложение XI към Правилника регламентът на Съвета се приема „преди края на всяка година“. Във връзка с това следва да се отбележи, че доводът на Съвета, съгласно който се касаело за изчакващ отговор с временен характер, изцяло противоречи както на мотивите на спорното решение, така и на позицията, която тази институция защитава в настоящото производство. Както следва от съображение 14 от спорното решение, Съветът смята, че прилагането на предвидената в член 10 от приложение XI към Правилника процедура представлява единственият начин да се отчете икономическата криза. Следователно според Съвета изобщо не става въпрос за евентуално възобновяване на процедурата, в случай по-специално, че Комисията успее да го убеди в липсата на възможност да се приложи клаузата за изключване. Ето защо Съветът ясно е изразил волята си окончателно да се изостави процедурата по „нормалния“ метод, предвидена в член 3 от приложение XI към Правилника, за да се приложи специалната процедура, предвидена в член 10 от посочения правилник за случай на тежка икономическа криза.

118. Доводът на Федерална република Германия, че спорното решение представлявало обикновен междинен етап в започнатата от Комисията процедура за определяне на годишното адаптиране на възнагражденията, според мен се основава на объркване между двата вида процедура, които, както с основание отбелязва Обединеното кралство, се изключват взаимно.

119. Тъй като Съветът извежда доводи от формулировките в спорното решение, следва да се добави, че предложеното разграничение между решение „да не приеме“ и решение „да отхвърли“ според мен е повече благовидно, отколкото умело. Съветът не се е въздържал да заеме позиция по предложението за регламент поради липса например на необходимото мнозинство, а е взел решение, което се равнява чисто и просто на отхвърляне на предложението за регламент.

120. Освен това трябва да се отбележи, че актът, който Съветът отказва да приеме, е регламент, който, ако беше приет, очевидно би породил задължително правно действие както по отношение на институциите на Съюза, така и по отношение на длъжностните лица и останалите служители, които от 1 юли 2011 г. са лишени от увеличението, което биха получили, ако Съветът беше приел предложението за регламент.

121. Накрая, доводът на Комисията, че следва да се разграничават двете части на предложението за регламент, като отказът относно адаптирането на корекционните коефициенти следвало да се приема като неправомерно бездействие поради липсата на мотиви, според мен следва от объркване между липса на мотиви на решение и липса на решение.

122. С оглед на горните съображения жалбата за отмяна следва да се обяви за допустима, докато искът за установяване на неправомерно бездействие следва да се обяви за недопустим.

Б– По основателността на жалбата по дело C-63/12

1. Становища на главните и на встъпилите страни

а) Предварителни бележки

123. Жалбата за отмяна на Комисията (дело C-63/12) и жалбата на Съвета (дело C-66/12) нямат един и същ предмет, тъй като първата е насочена срещу спорното решение, а втората обжалва два от трите подготвителни акта на Комисията⁵⁴.

124. Същевременно е установено и не се оспорва от страните, че критиките по същество на Съвета в рамките на неговата жалба са идентични с повдигнатите от тази институция основания по същество в защита срещу жалбата на Комисията за отмяна.

125. Както посочва Съветът в своята писмена защита по дело C-63/12, въпросът по същество, който се поставя в двете дела, е дали са налице условията за прилагане на клаузата за изключване. Впрочем представените от страните по това дело жалби и писмени становища често се позовават на доводите, развити по дело C-66/12.

126. Макар и този начин на представяне на основанията чрез частично препращане към приложени документи според мен да не поставя под въпрос тяхната допустимост, той позволява и дори по мое мнение налага общ преглед на съвкупността от тези доводи.

127. Така анализът по-долу, макар и посветен на проверката на основателността на жалбата по дело C-63/12, ще отчита и доводите, развити от страните в рамките на жалбата по дело C-66/12.

б) Доводи на жалбоподателите

і) Комисия

128. Комисията упреква Съвета, че е отказал да адаптира, от една страна, възнагражденията и пенсиите, и от друга страна, корекционните коефициенти.

– Отказ за адаптиране на възнагражденията и пенсиите

129. Комисията се позовава на едно главно основание в две части, изведени, първата, от злоупотреба с власт, а втората, от нарушение на пределите на компетентност на Съвета⁵⁵.

130. В първата част от това основание, изведена от нарушение на членове 3 и 10 от приложение XI към Правилника, тя твърди, че Съветът е извършил злоупотреба с процесуални права и е нарушил принципа на равновесие между институциите, като е преценил, че условията на член 10 от посоченото приложение са изпълнени и като следствие от това е отказал да приеме предложението за адаптиране на възнагражденията и пенсиите, макар тя да не му е представила предложение на основание този член, а предвидената в тази разпоредба извънредна мярка следва да бъде приета съвместно от Парламента и от Съвета.

54 — Съобщението и предложението за регламент.

55 — Вж. заглавието на главното основание между точки 38 и 39 от жалбата на Комисията.

131. Комисията добавя във втората част от посоченото основание, че Съветът, който няма никаква свобода на преценка, е нарушил член 65 от Правилника, като е отказал да приеме предложението за регламент, и че ако той е смятал, че тя неоснователно не е направила предложение по член 10 от приложение XI към Правилника, е можел да отнесе спора пред Съда, като евентуално поиска да бъдат разпоредени временни мерки. Освен това, като се отклонил от предложението за регламент, Съветът нарушил принципа *patere legem quam ipse fecisti*.

132. При условията на евентуалност Комисията твърди, че Съветът е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е спазил условията за прилагане на клаузата за изключване. Тя смята, че спорното решение е опорочено от „недостатъчни и погрешни“ мотиви, тъй като условията за прилагане на клаузата за изключване не били налице.

133. Като припомня, че съгласно утвърдената съдебна практика тя разполага с широко право на преценка в областите, в които е необходима комплексна икономическа или социална оценка⁵⁶, Комисията пояснява, че е възприела петнадесет общоприети, по-специално от самите държави членки, икономически показатели, а изборът на периода между 1 юли 2010 г. и началото на ноември 2011 г. за осъществяване на нейната преценка е обоснован, като се има предвид, че внезапно влошаване на положението по необходимост се установява за достатъчно кратък период.

134. Тя добавя, че прилагането на метода би довело до това намаляването на покупателната способност на някои национални държавни служители да се отрази върху длъжностните лица на Съюза и смята, че е осъществила анализ на влошаването на публичните финанси, на което се позовава Съветът, което не можело да се определи като „внезапно“, след като спадало към период преди явния спад в икономическата дейност през 2008 г. и 2009 г.

135. Комисията също така твърди, че е включила намаляването на прогнозите за растеж, което било отразено в решенията на държавите членки в областта на заплатите на държавните служители, и е анализирала кредитната криза, съществуваща най-малко от 2008 г., ако не и от 2007 г. Колкото до спада в цената на активите, тя смята, че Съветът е трябвало да обясни относимостта на този елемент, който бил част от нормалния икономически цикъл и бил изключително нестабилен. Според нея колебанията в процента на безработица през 2011 г. не могли да свидетелстват за сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение.

– Отказ за адаптиране на корекционните коефициенти

136. Според Комисията адаптирането на корекционните коефициенти се отличава от адаптирането на възнагражденията, тъй като второто, което се извършва на основание член 65 от Правилника, засяга коригирането на общото равнище на възнагражденията по отношение на Брюксел (Белгия) („вариация във времето“), докато първото, извършвано на основание член 64 от Правилника, е предназначено да запази равното материално третиране между длъжностни лица и пенсионери независимо от местоработата или местопребиваването им в Съюза („вариация в пространството“).

⁵⁶ — Комисията цитира в областта на държавните помощи Решение от 29 октомври 1980 г. по дело *Roquette Frères/Съвет* (138/79, Recueil, стр. 3333, точка 25), Решение от 17 ноември 1987 г. по дело *British American Tobacco и Reynolds Industries/Комисия* (142/84 и 156/84, Recueil, стр. 4487, точка 62), Решение от 10 март 1992 г. по дело *Ricoh/Съвет* (C-174/87, Recueil, стр. I-1335, точка 68) и Решение от 15 юни 1993 г. по дело *Matra/Комисия* (C-225/91, Recueil, стр. I-3203, точка 25), както и, в областта на дъмпинга, Решение на Общия съд от 28 октомври 1999 г. по дело *EFMA/Съвет* (T-210/95, Recueil, стр. II-3291, точка 57).

137. Комисията упреква Съвета, че отказвайки да адаптира корекционните коефициенти, за пореден път е нарушил членове 1 и 3 от приложение XI към Правилника, както и член 64 от същия, и не е мотивирал решението си, тъй като мотивите към него са насочени изключително към адаптирането на възнагражденията и пенсиите, а правното основание е представено като член 65 от Правилника, без да се споменава член 64 от него.

Парламент

138. Парламентът споделя анализа на Комисията. Той смята по-специално че Съветът е нарушил своите прерогативи на съзаконодател, тъй като, приемайки спорното решение, всъщност е приложил член 10 от приложение XI към Правилника, докато прилагането на клаузата за изключване предполага използването на обикновената законодателна процедура.

139. Той изтъква вредните последици за равновесието между институциите от превишаване на компетентност като извършеното от Съвета, който, като се отклонява от установения с Правилника „нормален“ метод, обръща политическия избор, направен при приемането на този правилник. Според Парламента, който припомня разпоредбите на член 13 ДЕС, съгласно които всяка институция следва да упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на другите институции, ако Съветът по политически причини, свързани с финансовата криза, е поискал да смени метода, той е трябвало да следва обикновената законодателна процедура, при която политическият избор се осъществява от двама съзаконодатели по предложение на Комисията и след консултации с останалите заинтересовани институции.

в) Доводи на ответниците

і) Съвет

– Отказ за адаптиране на възнагражденията и пенсиите

140. Първо, Съветът отхвърля основанията, изведени от злоупотреба с власт и нарушение на пределите на компетентност.

141. Съветът смята, на първо място, че взетото от него решение не се основава на член 10 от приложение XI към Правилника, а отразява неговата позиция по отношение на прилагането на „нормалния“ метод.

142. Като счита, че констатацията за сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение не се прави изключително от Комисията, а той и Парламентът разполагат със собствено право на преценка по този въпрос, той изтъква, че ако при упражняване на своето право на преценка заключи, че условията за прилагане на този член са налице или ако в хипотезата, в която той няма такова право на преценка, счете, че анализът на Комисията е опорочен от явна грешка в преценката, то в такъв случай той няма друга възможност, освен да не приеме предложението за адаптиране и в същото време да подаде жалба, за да бъде установено, че искането на Комисията няма правно основание. След като се натъкнал на отказа на Комисията да представи предложение въз основа на клаузата за изключване, той решил по прозрачен и последователен начин да не приеме предложението за регламент и същевременно решил да сезира Съда, който да провери основателността на отказа на Комисията да приложи клаузата за изключване. Според него тезата на Комисията го принуждавала да приеме регламент в приложение на „нормалния“ метод, който той обаче смята за незаконосъобразен, и оттук — да следва противоречив подход.

143. На второ място, Съветът посочва, че процедурата по член 10 от приложение XI към Правилника се подразделя на три отделни етапа, а именно, първо, оценка на социално-икономическото положение в Съюза в светлината на предоставените от Комисията обективни данни и ако е приложимо, установяване на неговото сериозно и внезапно влошаване, като Съветът и Парламентът имат собствено право на преценка по този въпрос, след това, внасяне на предложения по инициатива на Комисията, която обаче действа в рамките на обвързана компетентност, когато условията за прилагане на клаузата за изключване са налице, и накрая, приемане от Парламента и от Съвета на предложените от Комисията мерки.

144. Той твърди, че спорното решение се разполага очевидно в първия етап от процедурата и че поради липса на предложение от Комисията не е можел да действа на основание член 10 от приложение XI към Правилника. За повече прозрачност и за да запази позицията си в очакване на решение на Съда, което да реши въпроса дали са налице условията за прилагане на клаузата за изключване, Съветът се ограничил с това да изложи мотивите, на основание на които е сметнал, че не може да приеме предложението за регламент.

145. По-нататък Съветът обяснява причините, поради които основанието, изведено от нарушение на условията за прилагане на клаузата за изключване, повдигнато от Комисията при условията на евентуалност, според него е неоснователно.

146. Съветът изтъква, че ако Комисията се ползва от широка свобода на преценка за анализа на социално-икономическото положение в Съюза и на евентуалното му сериозно и внезапно влошаване, то той разполага със същото право на преценка.

147. Като припомня практиката на Съда относно изискването за мотивиране, следващо от член 296 ДФЕС⁵⁷, Съветът изтъква, че спорното решение не е правен акт и че дори ако все пак бъде разгледано като пораждащо правно действие, то съдържа шестнадесет съображения, които позволяват да се разбере обосновката на позицията на тази институция, така че той не може да бъде упрекнат в излагане на недостатъчни мотиви.

148. Освен това той смята, че посоченото решение не може да бъде считано за опорочено от очевидно погрешни мотиви. Макар да се съгласява с Комисията относно общите критерии, които следва да се вземат предвид, за да се провери дали условията за прилагане на член 10 от приложение XI към Правилника са налице, Съветът смята, че Комисията е приложила тези критерии и е квалифицирала фактите погрешно, като е направила погрешни заключения от данните, които е отчела.

149. Без да оспорва, че сериозното и внезапно влошаване на социално-икономическото положение следва да се установи за достатъчно кратък период, Съветът твърди, първо, че референтният период не следва да бъде периодът, обхванат от „нормалния“ метод.

150. На първо място, такова ограничение би пренебрегнало икономическата реалност и би довело до резултати, които фактически унищожават полезното действие на клаузата за изключване, доколкото една криза най-често се разполага между два референтни периода. Във връзка с това Съветът упреква подхода на Комисията, че води до изкуствено разделяне на едно-единствено събитие, а именно внезапното влошаване на икономическото и социалното положение в Съюза, на няколко „миникризи“. Като взема за пример криза с продължителност осем месеца, която започва да се проявява през месец март от годината *n*, тоест четири месеца

57 — Съветът се позовава като пример на Решение от 10 юли 2008 г. по дело Bertelsmann и Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, Сборник, стр. I-4951).

преди края на референтния период, той отбелязва, че за целите на годишното адаптиране, засягащо периода от 1 юли на годината *n* до 30 юни от годината *n* + 1, Комисията отчитала само последните четири месеца от кризата, чиито отражения върху икономическите и социални данни по този начин се изравнявали под въздействието на средните стойности за година.

151. Така според Съвета възприетият от Комисията подход прави изключително трудно и дори невъзможно прилагането на клаузата за изключване и пренебрегва целта на тази клауза, която е да се даде възможност за бърза реакция в кризисна ситуация. Следователно посочената клауза би могла да бъде задействана не само в края на годината вместо годишното адаптиране според „нормалния“ метод, а и през годината, в случай на настъпване на сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение.

152. На второ място, въпросът дали в случай на сериозна и внезапна криза възнагражденията на длъжностните лица няма да бъдат адаптирани достатъчно бързо следва да се преценява не абстрактно, а като се държи сметка за конкретните обстоятелства в случая и за необходимостта от бърза реакция, без да се чака взетите от държавите членки мерки за ограничения да засегнат възнагражденията на техните служители и като следствие от това да се получи забавено въздействие върху възнагражденията на длъжностните лица на Съюза.

153. На трето място, подходът на Комисията пренебрегвал факта, че след края на криза не се започва просто ново отчитане, тъй като е необходимо време за укрепване на публичните финанси и капиталовите резерви на предприятията.

154. От това Съветът заключава, че недостатъчното отчитане от страна на Комисията на фактите, настъпили преди началото на референтния период, които са имали значими последици за социално-икономическото положение през периода между 1 юли 2010 г. и началото на ноември 2011 г., както и погрешното и твърде ограничително тълкуване на критериите за задействане на клаузата за изключване, съществено са изкривили заключенията на Комисията, както той установява в съображение 7 от спорното решение.

155. По-нататък Съветът изтъква, че творческият подход на държавите членки по отношение на мерките за ограничения и за фискална консолидация не е отразен в никой от показателите, използвани от Комисията, която не е поискала информация за тези мерки и се е ограничила с това да отчете намаляването на покупателната способност на държавните служители в осемте референтни държави членки, отразено в резултата от „нормалния“ метод, докато този много опростен показател не е представителен нито за социално-икономическото положение в целия Съюз, нито за мерките за бюджетни ограничения, засягащи държавните служители в множество държави членки.

156. Във връзка с това Съветът припомня, че в края на 2011 г. само срещу четири държави членки не е започната процедурата при прекомерен дефицит, а държавният дълг в Съюза, който вече е много висок след кризата от 2008 г. и 2009 г., отново ускорено нараства вследствие на икономическото влошаване през второто шестмесечие на 2011 г.

157. Като илюстрации за приетите от правителствата на държавите членки мерки за бюджетна консолидация Съветът посочва, че испанското правителство, след като приема през април 2011 г. програма за стабилност, предвиждаща мерки за фискална консолидация с повече от 1,5 % от БВП до 2013 г., на 30 декември 2011 г. приема спешно допълнителни мерки. Той добавя, че италианското правителство въвежда в средата на август 2011 г. допълнителни мерки, възлизали на нетна кумулирана сума от 59,8 милиарда евро, или около 3,5 % от БВП, преди да приеме нов пакет от мерки, представляващи 1,3 % от БВП, за да постигне бюджетно равновесие през 2013 г.

158. Освен това Съветът препраща към описанието на мерките за бюджетна консолидация, направено в предвижданията за есента на 2011 г. на генерална дирекция (ГД) „Икономически и финансови въпроси“ на Комисията, като се изненадва, че в подобен контекст тази институция не е взела под внимание посочените мерки, след като те представляват надежден показател за тежкия и внезапен характер на икономическата и социална криза.

159. Според Съвета Комисията освен това била пропуснала да отчете промените в покупателната способност на държавните служители в държавите членки, които не спадат към извадката от осем държави членки, изброени в член 1, параграф 4 от приложение XI към Правилника, независимо че тези данни са от съществено значение⁵⁸.

160. Той смята още, че Комисията е пренебрегнала голям брой други мерки за консолидация на държавите членки, които засягат техните държавни служби, както и мерките, приети на равнище на Съюза, като Европейския механизъм за стабилност (ЕМС), реформата на Пакта за стабилност и растеж, Договора за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз или двете предложения на Комисията от 23 ноември 2011 г.⁵⁹, предназначени да въведат механизъм на равнището на Съюза за засилване на бюджетния надзор в държавите членки от еврозоната.

161. Според Съвета Комисията изобщо не отчела факта, че кризата, която първоначално засегнала само някои държави членки, се е превърнала в сериозна криза на доверие за целия Съюз, особено за държавите членки от еврозоната, а много високото равнище на държавния дълг в държавите членки представлява фактор, задълбочаващ тази криза. Следователно Съветът не вижда как въпреки изявеното влошаване на икономическия растеж, което самата тя отбелязва, Комисията може да стигне до извода, че социално-икономическите условия не могат да бъдат определени като „извънредни“.

162. Съветът също така упреква Комисията, че е опростила силно представянето на кредитната криза, пропуснала е да отчете спада в цената на активите и е отчела в недостатъчна степен положението на пазара на труда, което се характеризира с много висок процент на безработица.

163. В по-общ план той упреква Комисията за решението, че елемент от анализа, който вече е отразен в резултатите от „нормалния“ метод, не може да бъде отчетен за целите на прилагането на клаузата за изключване, докато трябвало да се различават два етапа в процеса на оценка на социално-икономическото положение. Трябвало първо да се разгледа положението, като се отчетат всички относими елементи, и едва след това, ако бъде установено сериозно и внезапно влошаване на положението, да се провери дали това влошаване е отразено достатъчно бързо при адаптирането на възнагражденията в приложение на „нормалния“ метод. Според Съвета картината на социално-икономическото положение в Съюза е по необходимост непълна или изкривена, ако се пренебрегнат от самото начало някои относими елементи.

164. Комисията отговаря, че клаузата за изключване е предназначена да бъде използвана само в случай на екстремни промени в рамките на Съюза и единствено ако „нормалният“ метод не може да ги измери. Според нея този метод отчита средносрочните последици от криза, така че не било обосновано да се прибегва към клаузата за изключване.

58 — Съветът се позовава, от една страна, на прогнозите на ГД „Икономически и финансови въпроси“ от март 2011 г., които съдържат прогноза за намаляване на възнагражденията в 17 от 19-те засегнати държави членки, и от друга страна, на документа на Евростат A65/11/12 от март 2011 г., озаглавен „Forecast of the trend in purchasing power of national officials to July 2011“.

59 — Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за засилване на икономическия и бюджетния надзор над държавите членки в еврозоната, изпитващи или застрашени от сериозни затруднения по отношение на финансовата им стабилност (СОМ(2011) 819 окончателен) и Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната (СОМ(2011) 821 окончателен).

165. Комисията също така упреква Съвета, че не е уточнил референтния период, който следвало да се възприеме, и критериите, които трябвало да бъдат избрани за получаване на обективни данни.

– Отказ за адаптиране на корекционните коефициенти

166. На първо място, Съветът, като се съгласява с Комисията по факта, че предметът на адаптирането на корекционните коефициенти е различен от този на годишното определяне на равнището на възнагражденията, изтъква обаче, че в приложение XI към Правилника не се съдържа разпоредба, която да предвижда, че той трябва да вземе решение за такова адаптиране преди края на годината и че разликите между корекционните коефициенти, приложими от 1 юли 2010 г., и предложените от Комисията остават като цяло в диапазон, който осигурява съществено и разумно съответствие в третирането.

167. На второ място, Съветът твърди, че няма задължение за мотивиране, тъй като неговото решение не представлява правен акт и при всички случаи адаптирането на корекционните коефициенти представлява допълнителен аспект, който вследствие на това не следва да бъде специално мотивиран.

Държави членки

– Чешка република

168. Чешката република се присъединява към представените от Съвета бележки. По-специално тя упреква Комисията, че е ограничила във времето оценката на социално-икономическото положение в Съюза до референтния период, използван за прилагане на „нормалния“ метод, че е взела под внимание само някои показатели изолирано, без да осъществи постоянно наблюдение на промените, и че е преценила погрешно приетите или нотифицирани от държавите членки мерки за бюджетни ограничения. Според тази държава членка Комисията, която е приложила „нормалния“ метод, независимо че той отчита само промените в покупателната способност на държавните служители в осем държави членки, не е взела под внимание положението в целия Съюз. Нещо повече, Комисията си противоречала, като отказвала да отчете положението в Унгария под претекст, че тази държава членка не спада към държавите, чието положение се отчита за целите на прилагане на „нормалния“ метод, и същевременно отказвала да вземе под внимание съответните положения в Кралство Испания, Френската република и Италианската република, на основание че те вече били отразени чрез прилагането на „нормалния“ метод.

– Кралство Дания

169. Кралство Дания смята, че посоченото по-горе Решение от 24 ноември 2010 г. по дело Комисия/Съвет не изключва Съветът да участва в дискусиата дали условията за прилагане на член 10 от приложение XI към Правилника са налице. Според него, като внася предложение за адаптиране на възнагражденията според „нормалния“ метод, когато условията за прилагане на този метод не били налице, Комисията не изпълнила задължението си за лоялно сътрудничество. Като смята, че е най-важно в случай на криза бързо да бъдат приети ефикасни мерки, тъй като в противен случай тя ще се задълбочи, тази държава членка посочва, че след като е отчетла намаляване с близо четири пункта на БВП между 2008 г. и 2011 г. вследствие на световната икономическа криза, тя е намалила оперативните разходи на министерствата, преразгледала е скалата за облагане на доходите и е замразила възнагражденията на държавните служители.

– Федерална република Германия

170. Федерална република Германия подчертава, че Комисията няма монопол върху преценката за наличие на сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение в Съюза по смисъла на член 10 от приложение XI към Правилника и следователно Съветът не е длъжен да следва „сляпо“ всяко представено от Комисията предложение. Според нея, макар Комисията да разполага с право на инициатива, Съветът и Парламентът, които отговарят за приемането на бюджета на Съюза, въпреки това по силата на принципа за равновесие между институциите разполагат с правомощието да проверяват дали условията за задействане на клаузата за изключване от член 10 от приложение XI към Правилника са налице.

171. Тази държава членка добавя, че Съветът не е имал друг избор, освен да не одобри предложението за регламент, и че спорното решение не поставя под въпрос обвързващите последици от приложение XI към Правилника, а гарантира възможността за жалба на Съвета срещу Комисията за неприлагане на клаузата за изключване.

172. Освен това Федерална република Германия смята, че докладите на Комисията от 13 юли и 25 ноември 2011 г. са неточни, а съобщените обективни данни не позволяват да се направи друго заключение освен за наличието на сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение в Съюза. Тя оспорва съществуването на принцип на паралелизъм между промените във възнагражденията на длъжностните лица на Съюза и тези във възнагражденията на държавните служители от държавите членки.

– Кралство Испания

173. Кралство Испания смята, че въпросът, който Съдът трябва да реши, е в основата си фактически проблем, тъй като трябва да се определи дали икономическите обстоятелства, които са съществували в Съюза през декември 2011 г., са изисквали прилагането на член 10 от приложение XI към Правилника.

174. То смята, че към момента, в който Комисията представя своето предложение за регламент, са били налице достатъчни данни, свидетелстващи за съществуването на сериозна, изключителна и всеобща криза, чиито последици не са били отразени от „нормалния“ метод и която впоследствие дори се задълбочава. Според него икономическите прогнози от есента на 2011 г., публикувани на 10 ноември 2011 г. от Комисията, не съвпадат с позицията, която тя поддържа в рамките на настоящата жалба, тъй като сочат, че от прогнозен ръст на БВП с 1,8 % през 2011 г. и 1,9 % през 2012 г. се е минало към прогноза съответно за 1,6 % и 0,6 %.

– Кралство Нидерландия

175. Кралство Нидерландия смята, че след като Съветът е бил на мнение, че Съюзът е изправен пред сериозна икономическа криза, той е имал право да отхвърли предложението за регламент, тъй като процедурата за адаптиране по „нормалния“ метод и извънредната процедура, предвидена в член 10 от приложение XI към Правилника, се изключват взаимно. То подчертава факта, че макар Комисията да представя обективните данни за оценка на социално-икономическото положение, тя няма изключителна компетентност да осъществява тази оценка. Съветът притежавал в рамките на клаузата за изключване дискреционна компетентност да осъществява посочената оценка.

176. Освен това Кралство Нидерландия изтъква, че не може да се направи никаква разлика между понятието за обща икономическа криза и това за влошаване на положението, посочено в клаузата за изключване, което не можело да се ограничи до положение на криза, предизвикана от „външни събития“. То добавя, че Комисията е допуснала грешка в преценката, като не е

разграничила стриктно процедурата по член 65, параграф 1 от Правилника от клаузата за изключване, и по-специално като е ограничила анализа на данни само до използваните в рамките на „нормалния“ метод, без да вземе предвид цифровите данни, валидни за целия Съюз, и като е изключила някои данни като цените на активите или кризата на доверие на пазарите по отношение на държавните дългове. Тази грешка в преценката довела до лишаване на клаузата за изключване от всякакво полезно действие. Накрая, Кралство Нидерландия оспорва прилагането в рамките на клаузата за изключване на правилото на паралелизъм между промените във възнагажденията на длъжностните лица на Съюза и тези във възнагажденията на държавните служители от държавите членки.

– Обединеното кралство

177. Според Обединеното кралство Съветът, с оглед на предоставените от Комисията обективни данни, може да установи, че е настъпило сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение и в такъв случай да реши да не приеме предложението, представено от Комисията в изпълнение на член 3 от приложение XI към Правилника.

178. Освен това то смята, че Комисията е основала своя анализ на погрешната предпоставка за запазване на принципа на паралелизъм, докато прилагането на член 10 от приложение XI към Правилника предполага единствено обективна констатация за сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение.

179. Обединеното кралство добавя, че подходът на Комисията е абсолютно несъответстващ на целта на клаузата за изключване, и смята, че сериозността на кризата не може да бъде основателно поставена под съмнение, когато нейната внезапност намира израз в спешните мерки, които държавите членки и самите институции е трябвало да приемат.

2. Моята преценка

180. Въпросите в центъра на настоящите спорове между Комисията и Съвета са свързани с ролята и съответните правомощия на засегнатите институции в случай на противоречиви преценки на социално-икономическото положение.

181. „Изцяло хоризонталните“⁶⁰ конфликти, противопоставящи Комисията и Съвета по въпроса за определянето на равнището на възнагажденията на длъжностните лица и другите служители на Съюза, винаги са представлявали основен залог за спазване на равновесието между институциите⁶¹. Решенията, постановени от Съда в рамките на посочените конфликти, предлагат ценни насоки за отговор, които следва да се припомнят, преди да се разгледат по-конкретно основанията, посочени от Комисията във връзка с тези изводи, и особените обстоятелства на този нов конфликт.

60 — Възприемам терминологията, предложена от К. Lenaerts в неговата дисертация със заглавие *Le juge et la constitution aux États-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*. Bruylant, Bruxelles 1988, № 298, p. 343.

61 — За анализ на тези конфликти в светлината на разпределянето и регулирането на отношенията на правомощия между институциите вж. *Lenaerts, K., op. cit.*, № 295—307, p. 340 sq.

а) Практика на Съда във връзка с ролята и съответните правомощия на Комисията и на Съвета в рамките на процедурата за адаптиране на възнагражденията

182. Съдът е произнесъл четири решения по повод процедурата за годишно адаптиране на възнагражденията и пенсиите, които утвърждават самоограничаване на правомощията на Съвета съгласно „нормалния“ метод и задължение за инициатива на Комисията съгласно клаузата за изключване.

183. Без да е необходимо да се спирам подробно на възникването и историческото развитие на метода за адаптиране на възнагражденията и пенсиите на длъжностните лица и другите служители на Съюза⁶², ще припомня, че разпоредбите от приложение XI към Правилника, озаглавено „Правила за прилагане на членове 64 и 65 от Правилника за персонала“, са приети с цел избягване на конфликти между институциите на Съюза и техните длъжностни лица и други служители, що се отнася до адаптирането на възнагражденията.

184. Като отчита тези цели, Съдът установява, че самият Съвет е определил граници на правото на преценка, произтичащо от член 65 от Правилника, и го задължава да спазва тези граници.

185. В Решение от 24 ноември 2010 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, Съдът, след като отбелязва, че действащата редакция на приложение XI е „резултат от дълъг процес на развитие [...], [който] се характеризира с въвеждането на все по-точна и обвързваща уредба на метода на годишно адаптиране на възнагражденията“⁶³, преценява, че с приемането на това приложение Съветът е приел разпоредби по прилагането на този член и чрез тази „правна уредба“ е ограничил правото си на преценка, произтичащо от посочения член. Според Съда „Съветът се е задължил със самостоятелно решение през срока на действие на приложение [XI към Правилника] да спазва критериите, изчерпателно определени в член 3 от приложението, при упражняване на правото си на преценка, произтичащо от член 65 от Правилника“⁶⁴, от което той стига до извода, че Съветът не може да се позовава в рамките на посочения член 3 на свобода на преценка, надхвърляща определените в посочения член 3 критерии.

186. Решение от 24 ноември 2010 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, което възприема и потвърждава разрешението, вече изложено от Съда в Решение от 5 юни 1973 г. по дело Комисия/Съвет⁶⁵ и в Решение от 26 юни 1975 г. по дело Комисия/Съвет⁶⁶, следователно задължава Съвета да спазва границите, които самият той е определил за своето правомощие за вземане на решения, което означава, че той е задължен да спазва „нормалния“ метод, освен ако не прибегне към предвидената в член 10 от приложение XI към Правилника процедура.

62 — От 1972 г. насам последователно се прилагат пет метода съгласно следните разпоредби, а именно Решение на Съвета от 20 и 21 март 1972 г., Решение 81/1061/Евратом, ЕОВС, ЕИО на Съвета от 15 декември 1981 г. за изменение на метода на адаптиране на възнагражденията на длъжностните лица и другите служители на Общностите (ОВ L 386, стр. 6), Решение 87/530/Евратом, ЕОВС, ЕИО на Съвета от 20 октомври 1987 г. за допълване на метода за адаптиране на възнагражденията на длъжностните лица и другите служители на Общностите (ОВ L 307, стр. 40), Регламент (ЕОВС, ЕИО, Евратом) № 3830/91 на Съвета от 19 декември 1991 г. за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейските общности и Условията за работа на другите служители на тези Общности, що се отнася до условията за адаптиране на възнагражденията (ОВ L 361, стр. 1), Регламент (ЕО, Евратом) № 2181/2003 на Съвета от 8 декември 2003 г. относно приемането на преходни мерки в рамките на реформата на Правилника, по-специално що се отнася до възнагражденията и пенсиите (ОВ L 327, стр. 1) и Регламент (ЕО, Евратом) № 723/2004 на Съвета от 22 март 2004 г. за изменение на Правилника за длъжностните лица на Европейските общности и Условията за работа на другите служители на тези Общности (ОВ L 124, стр. 1).

63 — Точка 63 от това съдебно решение.

64 — Точка 71 от посоченото съдебно решение.

65 — Дело 81/72, Rescuel, стр. 575. В точка 9 от това решение Съдът приема, че „с решението си от 21 март 1972 г. Съветът, като се произнася в рамките на правомощията, предоставени му от член 65 от Правилника в областта на възнагражденията на персонала, поема задължения, които го обвързват за определения от самия него период“.

66 — Дело 70/74, Rescuel, стр. 795. В точка 20 от това решение Съдът приема, че „с решението си от 20 и 21 март 1972 г. Съветът е възнамерявал да се обвърже за определен период със спазване на определени критерии за прилагането на член 65 [от Правилника]“.

187. В допълнение това съдебно решение дава различни уточнения във връзка с прилагането на процедурата по клаузата за изключване и възможността да бъде отчетена сериозна икономическа криза.

188. Тази процедура разрешава „при изключителни обстоятелства в определени случаи предвиденият в член 3 от приложение XI към Правилника метод да не бъде приложен, без обаче [да] бъде изменян или отменян за следващите години“⁶⁷, като „[позволява] на институциите да реагират на внезапни събития, налагащи по-скоро реакция в конкретния случай, отколкото пълно изменение на „нормалния“ метод“⁶⁸.

189. Според Съда тя е „единствената“ възможност при адаптирането на възнагражденията да се вземе предвид икономическа криза и следователно да не се приложат критериите, установени в член 3, параграф 2 от приложение XI към Правилника⁶⁹.

190. Съдът добавя, че упражняването на компетентността, предоставена на Комисията с посочения член 10 от приложение XI към Правилника, не представлява просто възможност за Комисията, от което следва извода, че правомощието за инициатива, признато на Комисията в законодателния процес по общия режим в рамките на конкретната процедура по този член 10, се превръща в задължение за инициатива⁷⁰.

191. Накрая той уточнява, че съгласно член 241 ДФЕС Съветът може да прикани Комисията да му представи съответно предложение⁷¹.

192. От това решение следват два основни извода.

193. Първият има отношение към връзката между двете процедури, предвидени съответно в член 3 и в член 10 от приложение XI към Правилника. Тези две процедури, които се изключват взаимно, според Съда се намират в отношение между принцип и изключение. Процедурата по „нормалния“ метод трябва да се прилага по принцип, докато е в сила приложение XI към Правилника, а „особената“ процедура, която позволява да се отчете сериозна икономическа криза, може да се използва само по изключение. Текстът на Решение от 24 ноември 2010 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, ясно подчертава изключителния характер на процедурата по член 10 от приложение XI към Правилника, като квалифицира като „извънредно“ положението, разрешаващо прибегването към такъв инструмент, което позволява да се реагира на „внезапни“ събития, изискващи реакция „в конкретния случай“, когато в приложение на „нормалния“ метод възнагражденията на длъжностните лица не биха били адаптирани достатъчно бързо.

194. Вторият извод е свързан с процеса на вземане на решения за определяне на равнището на възнагражденията и пенсиите. Този процес претърпява двойно преобразуване по отношение на обичайната система за вземане на решения, а именно, от една страна, свободата на преценка на Съвета се превръща в задължение за прилагане на „нормалния“ метод, освен ако не бъде задействана клаузата за изключване, и от друга — правомощието за инициатива на Комисията става задължение да прибегне към клаузата за изключване, когато са налице условията за това.

67 — Точка 74 от посоченото съдебно решение.

68 — Точка 75 от същото съдебно решение.

69 — Решение от 24 ноември 2010 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе (точка 77).

70 — Пак там (точка 79).

71 — Пак там (точка 80).

195. Остава да се определи на каква основа следва да се установи равновесието между институциите, когато Комисията и Съветът са на различни позиции относно оценката за наличие на сериозна и внезапна икономическа криза, която обосновава прибягването към клаузата за изключване.

б) Разрешаване на конфликта между Комисията и Съвета относно съществуването на „сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение [в] Съюза“

196. В съдебното заседание по инициатива на Съда дебатът се съсредоточи основно върху условията за задействане на клаузата за изключване, когато Съветът и Комисията нямат съгласие относно съществуването на сериозна икономическа криза. Този въпрос изглежда определя възможността за Съвета да отхвърли или не предложението на Комисията, основано на прилагане на „нормалния“ метод. Макар процедурата по клаузата за изключване да се задейства само чрез „диалога“ между Съвета и Комисията, задействането на тази процедура би трябвало да направи незаконосъобразно предложението за регламент, представено от Комисията на основата на „нормалния“ метод, и като следствие от това да разреши на Съвета да откаже да го приеме.

197. Така първо ще се спра на това затруднение, а след това ще анализирам различните основания, на които Комисията се позовава в подкрепа на своята жалба за отмяна.

Анализ на условията за задействане на процедурата, предвидена в член 10 от приложение XI към Правилника

198. Член 10 от приложение XI към Правилника не уточнява коя институция следва да извърши необходимата оценка в светлината на „обективните данни, представени [...] от Комисията“, за да се определи дали е приложима клаузата за изключване. Текстът на тази разпоредба дори затруднява определянето на съответните отговорности, тъй като в нея се съчетава употребата на пасивен залог в думата „оценено“ и на изявително наклонение в сегашно време, белег за действие, което следва да се предприеме от Комисията, която „внася“ подходящо предложение. Макар и този текст да не позволява да се определи ясно дали Комисията и само тя следва да оцени положението, или Съветът може да направи своя собствена оценка, всъщност според мен въпросът, който възниква, е не толкова дали всяка от двете институции може да извърши своя собствена оценка с оглед на „обективните“ данни, за които знаем, че трябва да бъдат представени от Комисията, а да се определи как следва да се разреши това междуинституционално несъгласие в случай на различна преценка.

199. На въпроса дали Съветът има право да откаже да приеме предложението за адаптиране на възнагражденията и пенсиите съгласно „нормалния“ метод, с мотива че според него е налице сериозна икономическа криза, която обосновава прибягването към клаузата за изключване, страните отговарят с противоположни твърдения, а именно или че отправеното от Съвета искане съгласно член 241 ДФЕС само по себе си задейства процедурата по клаузата за изключване, или, обратно, че тази процедура може да бъде задействана само по инициатива на Комисията, така че в случай на отказ на Комисията Съветът няма друга възможност освен да поиска Съдът да установи, че Комисията е преминала границите на своята свобода на преценка при оценяването на социално-икономическото положение.

200. Първата теза, която придава плодотворно действие на диалога между Комисията и Съвета или, за да използвам по-недвусмислен израз, на несъгласието между двете институции⁷², откъдето би възникнала процедурата по клаузата за изключване, според мен урежда въпроса за задействането на тази процедура чрез претеризици. Без да казва това, тази теза предполага да се приеме, че искането на Съвета на основание член 241 ДФЕС задължава Комисията да внесе предложение за регламент, основано на член 10 от приложение XI към Правилника, и че ако независимо от това Комисията формулира в отговор предложение за регламент, основано на член 3 от посоченото приложение, това предложение се преобразува чрез несъгласието на Съвета в „съответно предложение“ по клаузата за изключване.

201. Втората теза е по-класическа. Тя поставя задействането на процедурата по клаузата за изключване в зависимост от едно условие по същество (наличието на сериозна и внезапна икономическа и социална криза), и на едно процедурно условие (формулиране на съответно предложение от Комисията).

202. От своя страна аз не мога да подкрепя първата теза и без колебания предлагам на Съда да възприеме втората, в полза на която ме убеждават редица доводи.

203. Първият довод е от текстово естество и се подразделя на две.

204. От една страна, следва да се приеме, че член 10 от приложение XI към Правилника е съставен от изрази, които ясно определят наличието на „сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение [в] Съюза“ като условие за задействане на процедурата по клаузата за изключване. С изречението „[в] случай на“ този член препраща към обективното съществуване на такова влошаване. Ако законодателят на Съюза беше поискал да постави като фактор за задействане на тази процедура волята на Съвета, той би използвал друг израз в този смисъл⁷³. Следователно неприлагането на „нормалния“ метод и съпътстващото прилагане на „особената“ процедура са ясно обусловени от наличието на криза, отговаряща на изискваните от тази разпоредба критерии за сериозност и внезапност.

205. От друга страна, член 10 от приложение XI към Правилника предвижда, че Комисията „внеса подходящо предложение“ в Парламента и в Съвета. В положение на конфликтен диалог като това, което противопоставя Съвета и Комисията по повод на адаптирането на възнагражденията, считано от 1 юли 2011 г., само с цената на двойно изопачаване на съдържанието на представеното на основание „нормалния“ метод предложение на Комисията с единствен адресат Съветът може да се приеме, че то се равнява на предложение до Парламента и до Съвета на основание този член 10.

206. Вторият довод е изведен от съществуващата практика на Съда относно прилагането на клаузата за изключване.

207. Самото спазване на Решение от 24 ноември 2010 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, и логиката на тази съдебна практика според мен слагат край на тълкуване, което би дало на Съвета право на инициатива да задейства предвидената в член 10 от приложение XI към Правилника процедура. За Съда прилагането на този член „зависи“ от предложение на Комисията⁷⁴, така че обуславянето му от инициатива на Съвета би означавало разрыв с това

72 — Дискусиите между Комисията и Съвета притежават всички характеристики на диалог между глухи.

73 — Като пример, посоченият член 10 е можел да предвиди прибягване към клаузата за изключване, „ако Съветът [или Парламентът] преценява, че е налице сериозна и внезапна икономическа криза“.

74 — Точка 78 от това съдебно решение.

решение. Идеята, че предложението на Комисията, основано на „нормалния“ метод, би задействало процедурата по клаузата за изключване, когато срещне възражение на Съвета, според мен представлява хитруване, предполагащо изопачаване на предложението на Комисията.

208. Освен това Съдът е постановил, че в рамките на процедурата по член 10 от приложение XI към Правилника Съветът не разполага с друго правомощие освен това, което има по общия режим съгласно член 241 ДФЕС. Последният член обаче предоставя на Съвета само право на „стимулиране“, като му дава възможност да поиска от Комисията да предприеме проучвания, които счита за уместни за осъществяването на общите цели, и да му представи съответни предложения. Така, независимо че упражняването на компетентността, предоставена на Комисията с член 10 от приложение XI към Правилника, не представлява просто възможност за тази институция⁷⁵, това не променя факта, че Съветът не разполага с конкурентно право на инициатива, което да му позволява да замести тази институция в случай на бездействие и да задейства процедурата по клаузата за изключване вместо Комисията.

209. Третият довод е свързан със зачитането на принципа на равновесие между институциите.

210. Този основен принцип предполага всяка от институциите да упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на другите институции.

211. Принципът на самоограничаване на правомощията на Съвета, възприет в традиционното представяне на процеса на вземане на решения за адаптиране на възнагражденията, обаче трудно се съчетава с признаването на същия този Съвет на пълна свобода да задейства процедурата по клаузата за изключване.

212. Ще припомня във връзка с това, че съгласно тълкуването на Съда процесът на вземане на решения, който следва от „нормалния“ метод на адаптиране на възнагражденията, се характеризира с ограничаване на правомощието на Съвета да взема решение, като за срока на действие на приложение XI към Правилника Съветът е обвързан при упражняване на произтичащото от член 65 от Правилника право на преценка. Този процес се отличава и с участието на Комисията, така че от това следва „своеобразно формиране на решението с консенсус, вследствие на което Съветът изгубва правото да се отклонява едностранно от свое предходно принципно решение в случаи на конкретно прилагане“⁷⁶.

213. Доколкото прилагането на клаузата за изключване по необходимост върви заедно с отхвърляне на „нормалния“ метод, да се приеме, че Съветът може да задейства процедурата по клаузата за изключване по своя инициатива и само като се позове на сериозна икономическа криза, би означавало да се наруши тази логика на равновесие и да се даде на Съвета възможност не само да поставя под въпрос участието на Комисията, но и да заобикаля определените в член 3 от приложение XI към Правилника критерии.

214. Нещо повече, по мое мнение твърдението на Съвета, че той не се бил отказал окончателно от правото си на преценка, което си връщал в случай на настъпване на икономическа криза, не съответства на новата конфигурация на равновесието между институциите, произтичаща от Договора от Лисабон.

75 — Точка 79 от посоченото съдебно решение.

76 — *Lenaerts*, К., *op. cit.*, № 305, р. 354.

215. Тази теза предполага член 10 от приложение XI към Правилника да се схваща като изключение от автоматичната процедура по адаптиране, предвидена в член 3 от това приложение, което би довело до връщане към правомощието на Съвета да взема решения, произтичащо от член 65 от Правилника.

216. Такъв прочит обаче, дори да е бил валиден преди Договора от Лисабон, вече не е възможен след влизането в сила на този договор, който променя в полза на Парламента разпределението на правомощията между институциите.

217. Във връзка с това припомням, че съгласно член 336 ДФЕС Правилникът за длъжностните лица се приема съгласно обикновената законодателна процедура. Препратката към тази разпоредба, направена в член 10 от приложение XI към Правилника, е напълно недвусмислена и означава, че процедурата по клаузата за изключване се разглежда не като възвръщане от Съвета на правомощието за вземане на решения, предвидено в член 65 от Правилника, а като връщане към обикновената законодателна процедура. Следователно не може да се смята, че чрез член 10 от приложение XI към Правилника Съветът си възвръщал свободата да упражни преценката, която е приел да ограничи, като се е задължил да спазва предвидените в членове 1 и 3 от посоченото приложение правила.

218. Четвъртият довод е свързан с изискванията на съдебния контрол.

219. В един правов Съюз, притежаващ система от способности за защита, които гарантират съдебен контрол за съответствие на приетите от институциите на Съюза актове с по-висшите норми и основните принципи, главният недостатък на тълкуване на член 10 от приложение XI към Правилника, което би превърнало конфликтния диалог между Комисията и Съвета във фактор за задействане на клаузата за изключване, според мен би бил забраната на всякакъв съдебен контрол върху решението за използване на клаузата за изключване.

220. Ако процедурата възниква само от „диалога“ между Съвета и Комисията, който се осъществява както преди, така и след предложението на Комисията, упражняването на съдебен контрол, дори и ограничен, не би било възможно не само преди, но и след приемането на регламента.

221. Комисията няма да може да действа превантивно, за да възпрепятства приемането на регламент, тъй като, ако допуснем, че тя изяви несъгласието си, като представи предложение, основано на „нормалния“ метод, това предложение ще бъде приравнено на „съответно предложение“, което правомерно сезира Съвета и Парламента по клаузата за изключване.

222. Няма да може да се упражни контрол и a posteriori, тъй като, ако Комисията поиска отмяната на регламента, в крайна сметка приет от Парламента и от Съвета, тя няма да може да се позове в подкрепа на своята жалба на липсата на икономическа криза, тъй като поначало законосъобразността на използването на процедурата по клаузата за изключване не би зависила от условието за наличие на такава криза.

223. Да си представим, че Съветът, без да се позовава на наличие на икономическа криза или дори като изрично признава, че такава криза не съществува, въпреки това поиска официално от Комисията да внесе предложение на основание клаузата за изключване с единствения мотив, че прилагането на „нормалния“ метод води до прекалено голямо повишаване на размера на възнагражденията. Ако законосъобразността на решението за прибегване до клаузата за изключване произтича единствено от междуинституционалния „диалог“, това незаконосъобразно заобикаляне на „нормалния“ метод няма да може да бъде санкционирано.

224. Обстоятелството, че Парламентът също има право на мнение и може да представи в хода на обикновената законодателна процедура своята собствена преценка на социално-икономическото положение, според мен не може да обоснове такова разрешение, тъй като участието на тази институция в процеса на вземане на решения няма за цел да компенсира липсата на съдебен контрол.

225. Предвидената в член 10 от приложение XI към Правилника процедура е създадена като възможно най-ограничено изключение, така че нейното задействане не може да бъде безусловно. Законосъобразността на действието на институциите в рамките на тази процедура трябва да остане обусловена от наличието на определено фактическо положение, представляващо икономическа криза, което освен това трябва да отговаря на критериите за сериозност и внезапност.

226. В по-общ план оставам скептичен пред решение, което в крайна сметка би довело до утвърждаване, извън областта на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), на категория актове, които не подлежат на контрол за законосъобразност. Основанията, които могат да бъдат изтъкнати в подкрепа на такова решение, са две, а именно политическото измерение на въпросната преценка и техническият характер на материята. Тези основания обаче са същите като обичайно представяните от правната теория, за да обясни, че съдът на Съюза решава не да се откаже от всякакъв контрол, а да упражни ограничен контрол, по-специално когато трябва да извърши сложна икономическа преценка⁷⁷. Според мен няма конкретна причина, която може да обясни защо за прилагането на член 10 от приложение XI към Правилника Съдът трябва не само да ограничи своя контрол, а чисто и просто да се откаже от него.

227. Съществува изявена тенденция в съдебната практика, която свидетелства за способността на Съда да мобилизира всички процесуални ресурси, за да поеме в пълна степен своите съдебни отговорности и в най-сложните области, по-специално когато става въпрос за зачитане на равновесието между институциите или на основните принципи.

228. От своя страна не виждам никаква основателна причина Съдът да се откаже от своето правомощие за контрол на законосъобразността или да се ограничи с това да упражнява орязан контрол, сведен до механичната констатация за междуинституционален „диалог“ със задействащ ефект. Съгласно принципа на равновесие между институциите всяка от засегнатите институции на Съюза следва да поеме своя дял от отговорността, а Съдът, който изпълнява своята мисия на пазител на Договорите, има задължение за контрол, чиято интензивност може да изменя при необходимост.

229. Ще обобща. Тълкуването, съгласно което процедурата по член 10 от приложение XI към Правилника се задействала от диалога между Комисията и Съвета, според мен противоречи на текста на посочения член, на тълкуването, което му е дадено от Съда, на принципа на равновесие между институциите и на изискванията за контрол за законосъобразност. Прилагането на извънредната процедура, обратно, предполага обективно установяване на сериозно и внезапно влошаване на социално-икономическото положение в Съюза. В случай на несъгласие между Комисията и Съвета относно наличието на такова влошаване задача на Съда е да упражни своя съдебен контрол върху преценката на Комисията.

230. Като се имат предвид тези предпоставки, преминавам към разглеждането на основанията за отмяна, на които се позовава Комисията.

77 — Вж. в този смисъл дисертацията на *Ritleng*, D. Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes. 1998, № 683, p. 583.

ii) Преценка на основателността на основанията за отмяна

231. Според мен Комисията не е разграничила особено старателно основанията, на които се позовава в подкрепа на своята жалба за отмяна. По-специално в първата част от своето главно основание тя упреква Съвета, че не е компетентен да приеме спорното решение, като същевременно твърди, че е извършил злоупотреба с процесуални права и е нарушил както „изискванията за форма“, принципа на равновесие между институциите и принципа *patere legem quam ipse fecisti*, така и членове 3 и 10 от приложение XI към Правилника.

232. Въз основа на списъка с основанията за обжалване по член 263, параграф 2 ДФЕС ще разгледам последователно основанието, изведено от злоупотреба с власт, основанието, в което се твърди, че Съветът е нарушил правната норма, като е счел, че е оправомощен да не приеме предложението за регламент, и правното основание, изведено от нарушението на условията за прилагане на клаузата за изключване поради недостатъчни и погрешни мотиви.

– По основанието, изведено от злоупотреба с власт

233. Основанието, изведено от злоупотреба с власт, с което Комисията твърди, че Съветът е избегнал процедурата по член 3 от приложение XI към Правилника, за да противодейства на конкретните обстоятелства, не може да бъде прието поради две алтернативни причини: твърдението за нарушение или съвпада с нарушение на Договора за функциониране на ЕС, или е неоснователно.

234. На първо място, злоупотребата с власт, в рамките на която злоупотребата с процесуални права съставлява отделна „категория“⁷⁸, е логически мислима само ако авторът на акта разполага с широко право на преценка. За сметка на това тя не е възможна, когато се касае за упражняване на обвързана компетентност⁷⁹. Всъщност в такъв случай злоупотребата с власт съвпада по необходимост с нарушение на Договора, тъй като, ако приетата от институцията мярка не е налаганата от действащата правна уредба, то тази мярка е незаконосъобразна, без да е нужно да се търсят подбудите на нейния автор.

235. Решението, което Съветът приема в приложение на „нормалния“ метод за адаптиране на възнагражденията, обаче спада към упражняването на обвързана компетентност. Поради това смятам, че критиката е за нарушение на закона, без да е необходимо да се търсят подбудите на Съвета.

236. На второ място, съгласно постоянната съдебна практика злоупотреба с власт е налице, когато дадена институция приема акт с единствената или поне определяща цел да постигне различни от изложените в него цели или да избегне процедура, специално предвидена от Договорите, за да се противодейства на конкретните обстоятелства⁸⁰.

237. В настоящия случай злоупотребата с власт би предполагала да е търсена цел, различна от тази да се отчете наличието на сериозна икономическа криза.

78 — Вж. Решение от 21 юни 1988 г. по дело ISA и др./Комисия (32/87, 52/87 и 57/87, Recueil, стр. 3305, точка 8 и цитираната съдебна практика).

79 — Вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 15 декември 1994 г. по дело Unifruit Hellas/Комисия (T-489/93, Recueil, стр. II-1201, точка 84) и Решение на Общия съд от 14 декември 2011 г. по дело Nycomed Danmark/ЕМА (T-52/09, Сборник, стр. II-8133, точка 103). Вж. също дисертацията на *Rittleng, D.*, *op. cit.*, № 193, р. 182.

80 — Вж. в този смисъл Решение от 15 май 2008 г. по дело Испания/Съвет (C-442/04, Сборник, стр. I-3517, точка 49 и цитираната съдебна практика).

238. В случая обаче Комисията изобщо не доказва, че спорното решение е вдъхновено от подбуди, различни от посочените в съображенията към това решение. Колкото до евентуално допуснатата от Съвета грешка в преценката за наличие на сериозна икономическа криза, тя представлява не злоупотреба с власт, а нарушение на Договора.

– По основаниято, изведено от нарушение на правната норма от Съвета, който не е можел да се счита за оправомощен да не приема предложението за регламент

239. Основанието, в което се твърди, че Съветът е отказал да приеме предложението за регламент и всъщност е приложил член 10 от приложение XI към Правилника, не ми изглежда основателно.

240. Първо, обратно на твърдяното от Комисията, Съветът, сезиран с предложението за регламент, се е ограничил с това да отхвърли прилагането на „нормалния“ метод, без да се произнася в рамките на процедурата по клаузата за изключване.

241. По-нататък, аз смятам, че Съветът, който по силата на член 65 от Правилника и на членове 3 и 10 от приложение XI към него е получил компетентност да извършва годишното адаптиране на възнагражденията по „нормалния“ метод, също така е компетентен да отказва такова адаптиране, ако условията за него не са налице.

242. Наличието на сериозна и внезапна икономическа криза обаче дава право на Съвета да отхвърли предложението за адаптиране по „нормалния“ метод, тъй като то задължава Комисията да внесе съответно предложение, основано на клаузата за изключване.

– По основаниято, изведено от нарушение на условията за прилагане на клаузата за изключване поради недостатъчни и погрешни мотиви.

243. От самото начало ще отхвърля твърдението за недостатъчни мотиви, що се отнася до основния въпрос за отказа за адаптиране възнагражденията, тъй като спорното решение съдържа шестнадесет съображения, представящи причините, поради които Съветът е преценил, че не може да приеме предложението за регламент.

244. Следователно, остава да се провери дали спорното решение е опорочено от погрешни мотиви.

245. Практиката на Съда е установена отдавна в смисъл, че като общо правило съдът на Съюза упражнява върху сложните икономически преценки ограничен контрол, който се свежда до санкциониране на явна грешка в преценката. Съгласно многократно припомняната от Съда формулировка съдебният контрол на акт, включващ такава преценка, трябва да се ограничи до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, дали са установени точно фактите, приети за да бъде направен оспорваният избор, и дали не е налице явна грешка в преценката на тези факти или злоупотреба с власт⁸¹.

246. Прегледът на въпроса дали икономическото и социално положение, установено в Съюза, се е влошило сериозно и внезапно включва оценка в светлината на сложни обективни данни, предполагащи използване на множество показатели.

81 — Вж. Решение от 1 юли 2008 г. по дело Chronopost и La Poste/UFEX и др. (C-341/06 P и C-342/06 P, Сборник, стр. I-4777, точка 143 и цитираната съдебна практика), както и Определение от 25 април 2002 г. по дело DSG/Комисия (C-323/00 P, Recueil, стр. I-3919, точка 43).

247. Поради това трябва да се приеме, че съдът на Съюза следва да ограничи упражнявания от него контрол върху такава преценка до достатъчния характер на мотивите, до точността на фактите, както и до липсата на явна грешка в преценката.

248. Преди да разгледам по-конкретно различните твърдения за нарушение, формулирани от Съвета и от встъпилите държави членки, ще припомня основните характеристики на извършената от Комисията оценка на социално-икономическото положение.

249. Докладът относно клаузата за изключване анализира условията за прилагане на тази клауза, като посочва, че влошаването на положението трябва да бъде не само сериозно и внезапно, но и „такова, че да не може да се отчете правилно чрез метода поради необичайното си естество от гледна точка на време и мащаб“⁸². Всъщност той се основава на постулата, съгласно който „[п]ринципът на паралелизма с националните служители по отношение на промените в покупателната способност [...] трябва да се поддържа също и по време на икономически спад в [С]ъюза“⁸³, което предполага, че клаузата за изключване не следва да се прилага, когато „нормалният“ метод има „възможността [...] правилно да се отразят икономическите и социалните промени в [Съюза] посредством въздействието им върху [възнагражденията] на държавните служители“⁸⁴.

250. Докладът относно клаузата за изключване добавя в точка 4.1, че „влошаване“ е термин, който се използва, за да се опише утежняването на икономическото и социалното положение, и че въпросът дали е настъпило сериозно влошаване на икономическото и социалното положение следва да се прецени „при разглеждане както на мащаба, така и на продължителността на констатираните икономически и социални последици“, докато въпросът дали това влошаване е внезапно следва да се определи „с оглед на скоростта и предвидимостта на [тези] последици“, поради което според Комисията „е особено важно да се прави разграничение между обичайните колебания на икономическия цикъл и тези, които са причинени от външни събития“.

251. По-нататък, като разглежда „обективните“ показатели, които могат да бъдат използвани, докладът относно клаузата за изключване посочва, че те следва да са съобразени с набор от относими и общоприети принципи, и се спира на петнадесет показателя за икономическа дейност⁸⁵, публични финанси⁸⁶, пазар на труда⁸⁷ и икономическо доверие⁸⁸, като се основава на европейската икономическа прогноза, публикувана от ГД „Икономически и финансови въпроси“ на 13 май 2011 г.

252. Накрая, като установява, че съгласно тези показатели рецесията е приключила през есента на 2009 г. и икономическото възстановяване продължава постепенно в Съюза, докладът относно клаузата за изключване отбелязва, че „по време на разглеждания период от 1 юли 2010 г. до средата на май 2011 г.“ не е настъпило внезапно и сериозно влошаване в икономическото и социалното положение в Съюза, както и че не е налице събитие, което да не е или да не може да бъде отразено чрез „нормално“ прилагане на метода, и заключава, че не е уместно да се представя предложение по член 10 от приложение XI към Правилника за длъжностните лица.

82 — Точка 4, стр. 5.

83 — Точка 4.2, стр. 7.

84 — Пак там.

85 — Растеж на БВП, вътрешно търсене, стокови запаси, нетен износ, частно потребление, публично потребление, общи инвестиции и инфлация (ХИПЦ — хармонизиран индекс на потребителските цени) в Съюза.

86 — Салдо по консолидирания държавен бюджет и държавен дълг в Съюза.

87 — Общо заети лица, равнище на безработицата и възнаграждение на служителите в Съюза.

88 — Показател за икономическото доверие и очакванията относно заетостта в Съюза.

253. В своето съобщение, основано на „последните промени в Съюза [...] от европейските икономически прогнози от пролетта до момента“⁸⁹, и по-специално на икономическите прогнози, публикувани от ГД „Икономически и финансови въпроси“ на 10 ноември 2011 г., Комисията е по-предпазлива и прави по-нюансирана преценка на положението.

254. Тя потвърждава заключението от предходния анализ, като същевременно установява влошаване на икономическите перспективи и „продължаващо забавяне на икономическата активност“, които обаче „нормалният“ метод все още можел да отрази.

255. Съгласно съобщението, независимо че тези прогнози показват тенденции на влошаване за 2011 г. в сравнение с прогнозите, публикувани през пролетта, и че „понастоящем европейската икономика изпитва затруднения“⁹⁰, въпреки това Съюзът не е изправен пред изключителни обстоятелства, в които възнагражденията на служителите на ЕС „няма да бъдат адаптирани достатъчно бързо, за да се отчетат мерките, предприети от държавите членки за техните държавни служители“⁹¹.

256. Твърденията за нарушение, които Съветът и встъпилите държави членки формулират срещу преценката на Комисията, могат да бъдат групирани в четири категории според това дали засягат периода, който следва да се вземе под внимание за оценка на социално-икономическото положение, естеството и броя на относимите показатели, географската зона, в рамките на която трябва да настъпи влошаването, и накрая — запазването на принципа на паралелизъм между промените във възнагражденията и пенсиите на длъжностните лица и другите служители на Съюза и тези във възнагражденията на държавните служители в държавите членки.

257. Ще разгледам последователно тези четири поредици от твърдения за нарушение, за да проверя дали Комисията е допуснала явна грешка в преценката.

258. Първото твърдение за нарушение засяга периода, който следва да се вземе предвид.

259. Смятам, че Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, като е определила за период за преглед времето между 1 юли 2010 г. и средата на май 2011 г., с мотива че не е било необходимо да се отчетат предходният период, тъй като той вече е бил взет под внимание при предходното годишно адаптиране, а средата на май 2011 г. представлява датата на последната налична информация.

260. Важно е да се отбележи в общ план, че член 10 от приложение XI към Правилника позволява да се отчете не каквато и да е криза, а само тази, която е особено осезаема поради своята „внезапност“. За да се определи дали дадено събитие има внезапен характер, изглежда логично да се разгледа неговата продължителност и да се приеме, че събитие, което трудно се локализира във времето и което е резултат от процес на постепенно развитие, не е внезапно.

261. Според мен от това следва, че критерият за внезапност, наложен от законодателството на Съюза, изключва отчитането на продължаващи кризи, дори те да са задълбочени, и предполага периодът на оценка да бъде ограничен във времето.

89 — Точка 1, шеста алинея, стр. 3.

90 — Точка 3, четвърта алинея, стр. 11.

91 — Точка 3, девета алинея, стр. 12.

262. Освен това трябва да се отбележи, че в Решение от 24 ноември 2010 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, Съдът утвърждава принципа, че прибягването към клаузата за изключване предполага влошаване на положението, което не може да бъде отчетено достатъчно бързо от „нормалния“ метод, доколкото този метод функционира със закъснение във времето⁹². Впрочем Съветът не оспорва този принцип, на който се позовава в своето писмено становище.

263. Следователно от практиката на Съда следва ясно, че обосновката на прибягването към клаузата за изключване се състои в това, че „нормалният“ метод за отчитане на внезапна криза не е достатъчно бърз. Следователно е необходимо да се определи събитие или поредица от събития, които се случват през точен и неотдавнашен период.

264. Що се отнася до началото на периода за оценка, Комисията с основание посочва, че не е необходимо периодът преди 1 юли 2010 г. да бъде вземан под внимание, тъй като той съответства на предходното адаптиране, за което Съветът не е поискал прилагане на клаузата за изключване.

265. Впрочем установявам, че Съветът не укорява пряко Комисията, че не е взела под внимание кризата от 2008 г. и 2009 г., а по-скоро я упреква, че не е отчела „продължаващите последици“ от тази криза за социално-икономическото положение през референтния период, като уточнява, че кризата „е довела до изключителна неустойчивост на социално-икономическото положение на много от държавите членки“⁹³.

266. Фактът обаче, че кризата от 2008 г. и 2009 г. може да създаде продължаващи последици през референтния период, не обезсилва направения от Комисията избор, доколкото използваните показатели не измерват само последиците от нови събития, настъпили през този период.

267. Налага се обаче изводът, че Комисията е измерила цялостно икономическата и социална обстановка през референтния период, без да изключва евентуалните въздействия на предходната криза. В частност, макар логично да отчита „началото“ на икономическо възстановяване, наблюдавано през 2010 г., Комисията посочва и обезпокоителното състояние на публичните финанси и отрицателното въздействие на интервенциите на държавите членки, като отбелязва по-специално, че между 2007 г. и 2009 г. кумулативният публичен бюджетен дефицит е нараснал от по-малко от 1 % от БВП на близо 7 % от БВП.

268. Що се отнася до края на периода за оценка, следва да се добави, че Комисията и Съветът всъщност изглежда имплицитно са съгласни, че краят на периода трябва да съответства на датата, на която са станали достъпни най-новите данни.

269. Критиката, че подходът на Комисията отричал икономическата реалност и лишавал клаузата за изключване от всякакво полезно действие, в крайна сметка се основава на погрешно виждане за този подход. Обратно на твърдяното от Съвета, от анализа на Комисията не следва, че тя желае началото и краят на кризата да съвпадат изцяло с референтния период, обхванат от „нормалния“ метод. Така Комисията не изчаква края на този период, за да осъществи своя

92 — Това закъснение се обяснява с факта, че в съответствие с член 1, параграфи 2 и 4 от приложение XI към Правилника за длъжностните лица чрез брюкселския международен индекс се отчитат промените между месец юни на предходната година и месец юни на настоящата година, а Евростат изчислява специфичните индикатори, които отразяват промените в реалното възнаграждение на държавните служители в централните администрации между юли на предходната година и юли на настоящата година. В точка 70 от това съдебно решение Съдът отчита това закъснение, като отбелязва, че промените във възнагражденията в държавите членки между месец юли на предходната година и месец юли на текущата година отразяват решенията относно възнагражденията на държавните служители, взети от органите на посочените държави членки с оглед на икономическото положение през този период.

93 — Вж. точка 40 от писмената дуплика на Съвета по дело С-63/12.

анализ и да оцени приложимостта на член 10 от приложение XI към Правилника. Обратно, от нейния доклад относно клаузата за изключване и от съобщението ѝ следва, че ако тя беше установила влошаване на социално-икономическото положение между юли 2010 г. и средата на май 2011 г., тоест, в рамките на период, различен от референтния, тя би могла да прецени като обосновано задействането на клаузата за изключване.

270. В крайна сметка Комисията не е допуснала явна грешка преценката при избора на период за оценка на положението.

271. Второто твърдение за нарушение е свързано с естеството и броя на относимите показатели.

272. Съветът твърди, че оценката на социално-икономическото положение за целите на прилагането на клаузата за изключване следва да се извърши в светлината на социално-икономическото положение в широк смисъл и не може да се извършва с оглед на два определящи параметъра за годишното адаптиране според „нормалния“ метод. Той упреква Комисията по-специално че е отчела само намаляването на покупателната способност на държавните служители в осемте референтни държави членки за прилагането на „нормалния“ метод и е пренебрегнала големия брой други мерки за консолидация, които засягат националните публични служби. Той също така упреква Комисията, че не е взела под внимание определен брой други основни показатели.

273. Първата критика според мен е обречена на неуспех, тъй като е фактически несъстоятелна, предвид това, че Комисията не е преценила социално-икономическото положение, основавайки се на резултата от прилагането на „нормалния“ метод, който отчита промените в покупателната способност на държавните служители в осем референтни държави членки. Както вече припомних⁹⁴, оценката е осъществена на основата на съвкупност от петнадесет показателя, чиято цел е да обхванат икономическата и социалната област. Трябва по-специално да се отбележи, че Комисията е отчела промените във възнагражденията в публичния сектор на равнище целия Съюз. Тя не е пропуснала и да отчете мерките за бюджетни ограничения, приети от държавите членки, тъй като посочва, че последствията от кризата ще продължат да се усещат още дълго време от държавните служители „поради необходимостта през следващите години да се направят значителни бюджетни ограничения“⁹⁵.

274. Втората критика относно пропуски на някои основни показатели според мен е неоснователна.

275. Като се ограничава с това да предвиди, че оценката следва да се извърши на основата на обективни данни, предоставени от Комисията, без да състави дори ориентиран списък на относими показатели, законодателят на Съюза е оставил на тази институция свобода на действие при определянето на показателите, които отразяват промяната в социално-икономическото положение. Освен това поради особено неясния характер на понятието за социално-икономическо положение подходът за оценка по необходимост включва подлежащи на усъвършенстване елементи.

276. При тези условия за Съвета не е достатъчно да твърди, че на разположение са били и други показатели освен петнадесетте избрани, за да докаже, че анализът на Комисията произтича от явна грешка в преценката.

94 — Вж. точка 251 от настоящото заключение.

95 — Вж. доклада относно клаузата за изключване, точка 5.2.5, пета алинея, стр. 23.

277. Впрочем някои от предложените от Съвета показатели твърде бързо разкриват собствените си ограничения, като например нестабилният показател, изведен от това как участниците на финансовите пазари възприемат държавния дълг.

278. Следователно не е установено, че представянето на положението, произтичащо от възприетата от Комисията схема за анализ, следва от явна грешка в преценката.

279. Третото твърдение за нарушение е свързано с географската зона, която следва да бъде взета под внимание.

280. Съветът и встъпилите държави членки по същество упрекуват Комисията, от една страна, че се е ограничила с това да анализира положението в държавите членки, образуващи представителната извадка за определяне на специалните показатели, използвани в „нормалния“ метод, и от друга страна, че не е отчела особените обстоятелства в определени държави членки, които създавали рискове за целия Съюз.

281. Това двойно твърдение за нарушение е необосновано.

282. От една страна, от доклада относно клаузата за изключване и от съобщението следва, че Комисията е анализирала данни за целия Съюз, без да изключва една или няколко държави членки, под претекст че те не влизат в представителната извадка.

283. От друга страна, особените обстоятелства в някои държави членки по необходимост се отразяват в общите данни за целия Съюз, на които Комисията основава своите разсъждения. Отчитането на социално-икономическото положение „[в] Съюза“ логически предполага данните да отразяват не само положението в държавите членки, изправени пред трудна икономическа обстановка, но и това в държавите членки, в които положението е по-добро. Освен това се налага изводът, че Комисията не се е абстрахирала от възможните различия между държавите членки. Така, що се отнася до равнището на безработицата, тя изрично е посочила разликите в развитието между държавите членки, но като вписва тези данни в перспектива по отношение на общото положение, тя приема, че положенията в някои държави членки не обосновават прибягване към клаузата за изключване.

284. Четвъртото твърдение за нарушение, което е по-общо, се отнася до запазването в случай на криза на принципа на паралелизъм между адаптирането на възнагражденията на длъжностните лица и другите служители на Съюза, и тези във възнагражденията на държавните служители в държавите членки. Комисията е упрекувана в прекалено ограничително тълкуване на клаузата за изключване, като приема, че тази клауза би трябвало да се задейства единствено в случай че влошаването на социално-икономическото положение не е вече отразено чрез намаляването на покупателната способност на държавните служители в държавите членки, което се отразява чрез прилагане на „нормалния“ метод.

285. Това твърдение за нарушение според мен е също толкова неоснователно като предходните.

286. Безспорно е, че „нормалният“ метод за адаптиране на възнагражденията на длъжностните лица на Съюза от самото начало се основава на принцип на паралелизъм между промяната в покупателната способност на длъжностните лица на Съюза и промяната в покупателната способност на държавните служители в държавите членки. Този принцип е наложил използването на специални показатели, които да предоставят възможно най-верен образ на увеличаването и намаляването на покупателната способност на възнагражденията в държавните служби на държавите членки. Влошаването на социално-икономическото положение в Съюза

обаче, както самият Съвет признава⁹⁶, оказва въздействие върху възнагражденията на държавните служители в държавите членки, така че то бива отразено, макар и частично и с известно закъснение, в прилагането на „нормалния“ метод.

287. Обратно на твърдяното от Съвета, Комисията не отрича, че намаляването на покупателната способност на длъжностните лица на Съюза, което може да произтече от прилагането на метода, може да бъде недостатъчно с оглед на сериозността и внезапността на кризата в Съюза, но тя смята, че кризата от 2011 г. не е имала такова въздействие, което да обоснове вземането на мерки отвъд онова, което вече е отразено чрез прилагането на „нормалния“ метод.

288. Съветът не доказва, че тази преценка се основава на частичен или неточен анализ на наличните данни, или пък че пренебрегва или омаловажава някои показатели в полза на други, които са по-малко относими. Макар и данните, служещи за основа на оценката, да са обективни, техният анализ и определянето на степента на представителност на всяка група от тях по необходимост се основават на някакъв дял субективност. Никое от формулираните твърдения за нарушение не доказва, че извършеният от Комисията анализ превишава свободата на действие, призната на тази институция, и че е опорочен от явна грешка в преценката.

289. Макар влошаването на социално-икономическото положение в Съюза да може да наложи промяна в политиката на възнагражденията, и ако е уместно, да обоснове намаляване на покупателната способност, такова развитие следва да съответства на принципите на правовия Съюз и да зачита установените от Правилника правила и гаранциите, които последният дава на длъжностните лица и другите служители на Съюза.

290. В рамките на правомощията, които му дава член 65 от Правилника, Съветът се е задължил да спазва в продължение на определен период обвързваща и автоматична процедура за адаптиране на възнагражденията, придружена със защитна процедура, задължителен етап от която е установяването от Комисията на „квалифицирана“ икономическа криза, и която изисква по-нататък преценка за уместност, извършвана съгласно обикновената законодателна процедура от Съвета и от Парламента.

291. Строгостта на процесуалните и материалноправните условия, необходими за прилагане на процедурата по клаузата за изключване, не може да даде основание на Съвета да се освободи едностранно от тези условия с цената на двойно неприлагане на правилата от Правилника и на принципа на защита на оправданите правни очаквания, на който длъжностните лица и другите служители на Съюза могат да се позовават.

292. Разбира се, няма пречки след 31 декември 2012 г., когато изтича срокът на прилагане на метода, да се внесе изменение в Правилника, така че да се предвиди друга процедура.

96 — В съображение 8 от спорното решение Съветът изтъква финансовата криза, „в резултат на която се извършват съществени фискални корекции, *inter alia* корекции на заплатите на националните държавни служители, в голям брой държави членки“.

293. В това отношение, за да се коригира асиметрията между механичната логика на адаптирането съгласно „нормалния“ метод и липсата на автоматизъм за задействане на клаузата за изключване, позицията на Европейския парламент, приета на първо четене на 2 юли 2013 г.⁹⁷, предвижда именно въвеждане на нова клауза за изключване с автоматичен характер, която ще се задейства автоматично при намаляване на БВП на Съюза⁹⁸.

294. Впрочем любопитно е да се установи, че прилагането на тази нова кризисна клауза е можело да доведе през 2011 г., като се има предвид нарастването на БВП⁹⁹, до приемане на предложението за регламент.

295. В крайна сметка, тъй като смятам, че преценката на Комисията не е опорочена от явна грешка в преценката, заключението ми е за отмяна на спорното решение, поради това че с него е отказано адаптиране на възнагражденията.

296. Ще засегна само накратко въпроса за адаптирането на корекционните коефициенти, който според мен не поражда особени затруднения.

297. Действително, възможен е само единият от следните два варианта.

298. Или процедурата по клаузата за изключване се прилага и към адаптирането на корекционните коефициенти и решението за отказ на тяхното адаптиране е незаконосъобразно по същите причини, по които и решението за отказ за адаптиране на възнагражденията.

299. Или, както смятам аз, член 10 от приложение XI към Правилника не може да обоснове отказ за приемане на корекционните коефициенти и в такъв случай спорното решение подлежи на отмяна, тъй като не съдържа каквито и да било мотиви за причините, поради които Съветът възразява срещу това адаптиране.

300. Следователно приканвам Съда да отмени спорното решение във всички негови разпоредби.

V – Жалба по дело C-66/12

301. На първо място, ще изложа причините, поради които приканвам Съда главно да отхвърли тази жалба, без да е необходимо да се произнася по повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост.

302. В случай че Съдът не споделя тази гледна точка, ще посоча, на второ място и при условията на евентуалност, причините, поради които това възражение за недопустимост според мен следва да бъде уважено.

97 — Позиция с оглед на приемането на Регламент (ЕС) № .../2013 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Правилника за длъжностните лица и Условия за работа на другите служители на Европейския съюз.

98 — Вж. член 1, точка 53 от тази позиция, който изменя приложение XI към Правилника, като въвежда нова клауза за изключване (нов член 11). Ако промяната в БВП е между $-0,1\%$ и -1% , 33% от стойността на специалния показател се отчитат незабавно, а останалите 67% се отлагат за 1 април от годината $n + 1$; ако промяната в БВП е между -1% и -3% , отчитането на стойността на показателя се отлага изцяло за 1 април от годината $n + 1$; накрая, ако БВП спадне с повече от 3% , не се извършва никакво актуализиране, докато кумулативният ръст на БВП, измерен от текущата година нататък, отново не стане положителен. Съображение 4 към посочената позиция уточнява, че тази автоматична кризисна клауза е предназначена „да разрешава затрудненията, възниквали при прилагането на метода в миналото“.

99 — Съгласно статистиките на Евростат ръстът на реалния БВП на Съюза възлиза на $1,6\%$ през 2011 г. (таблица на ръста на реалния БВП (в обем), достъпна на адрес http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=tec00115).

A– Основателност на жалбата

1. Становища на главните и на встъпилите страни

303. Тъй като доводите на Съвета, Комисията, Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Кралство Испания, Кралство Нидерландия и Обединеното кралство вече бяха изложени във връзка с проверката на основателността на жалбата по дело C-63/12, тук ще се ограничи с това да представя основанията, развити от Ирландия и от Френската република.

а) Ирландия

304. Ирландия твърди, че вероятността държавите членки да бъдат засегнати от бюджетен дисбаланс може да съставлява сериозно и внезапно влошаване, и смята, че Съветът може да отиде по-далеч от предоставените от Комисията обективни данни в преценката си за риска от усилване на кризата.

305. Тя упреква Комисията, че не е отчела правилно състоянието на публичните финанси на държавите членки, когато то представлява характерен и основен елемент в настоящата икономическа криза.

306. По-специално що се отнася до положението в Ирландия, тя посочва, че е задействала мащабни бюджетни адаптации, които включват по-специално намаляване на възнагражденията в държавната служба, и е поела различни ангажименти с цел запазване на банковия си сектор. Ирландия също посочва осезаемо свиване на реалния БВП през 2008—2010 г., последвано през 2011 г. от свиване на brutния национален продукт (БНП), увеличаване на държавния дълг, влошаване на заетостта и слаба инфлация, свидетелстваща за продължаващата слабост на вътрешната икономика на Ирландия.

б) Френската република

307. Френската република твърди, че Съдът трябва да упражни обикновен контрол върху отказа на Комисията да приложи клаузата за изключване, по-специално поради това че Комисията не разполага с никаква свобода на преценка за прилагането на тази клауза, а сложността на необходимите преценки не е достатъчна, за да обоснове ограничаване на съдебния контрол.

308. Тази държава членка се присъединява към доводите на Съвета както по отношение на ограничаването във времето на относимите данни, така и по отношение на преценката за сериозност и внезапност на положението.

309. Тя смята, че Комисията не е отчела всички обективни и относими данни, и подчертава, що се отнася по-специално до Френската република, че мерките за бюджетни корекции, взети в отговор на кризата, са довели до спиране на развитието на двете основни съставни части на възнаграждението на държавните служители вследствие на замразяването на индексационния показател. Според нея забавянето от една година, предизвикано от „нормалния“ метод, не позволява достатъчно бързо адаптиране.

310. Освен това Френската република смята, че Комисията е пренебрегнала и омаловажила тежестта на кризата, и е възприела тълкуване на член 10 от приложение XI към Правилника, което прави изключително трудно и дори невъзможно да се изпълнят условията, позволяващи да се дерогира „нормалният“ метод.

311. Накрая тя подчертава, че в качеството си на пазителка на общия интерес на Съюза Комисията има специални задължения и не може да освободи длъжностните лица на Съюза от необходимото колективно усилие, полагано от държавните служители в държавите членки за да се улесни намаляването на бюджетните дефицити и да се посрещне криза с нечувана тежест в историята на Съюза.

2. Моята преценка

312. Съдът многократно е постановявал, че съдилищата на Съюза имат право да преценяват според обстоятелствата във всеки конкретен случай дали доброто правораздаване обосновава отхвърлянето на жалбата по същество, без да се произнасят предварително по допустимостта¹⁰⁰.

313. Понякога прибегването към този способ за обръщане на логическия — или естествен — ред за разглеждане на въпросите се дискутира¹⁰¹. Независимо от това, ако изобщо има хипотеза, в която принципите на процесуална икономия и добро правораздаване обосновават произнасяне по основателността на жалбата, без да се разглежда нейната допустимост, това е, когато отхвърлянето на жалбата се налага като следствие поради взето решение по свързана жалба.

314. Именно такъв е настоящият случай.

315. Вече имах възможност да изтъкна свързаността между трите дела, които са предмет на настоящото заключение, и преплитането на повдигнатите основания¹⁰².

316. Ако, както аз предлагам, Съдът реши по дело C-63/12 да уважи подадената жалба за отмяна на спорното решение с мотива, че Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, като е сметнала, че условията за прилагане на клаузата за изключване не са налице¹⁰³, той може само да отхвърли като следствие от това жалбата за отмяна, с която Съветът твърди, че Комисията е допуснала явна грешка в преценката в два от подготвителните актове на спорното решение.

317. Следователно главното ми заключение е за отхвърляне на жалбата по дело C-66/12.

318. Така ще разгледам само при условията на евентуалност сложния и деликатен въпрос за допустимостта на тази жалба.

Б– Допустимост на жалбата

1. Становища на главните и на встъпилите страни

319. Комисията повдига възражение за недопустимост на жалбата като цяло, предвид това, че Съветът не е взел решението да упражни правото си на обжалване с квалифицирано мнозинство на своите членове, тъй като по време на дискусиата в Комитета на постоянните представители (Корепер) шест делегации са посочили, че ще се въздържат, и точката е приета без дебат в Съвета „Околна среда“ от 19 декември 2011 г.

100 — Вж. в този смисъл Решение на Съда от 26 февруари 2002 г. по дело Съвет/Boehringer (C-23/00 P, Recueil, стр. I-1873, точки 51 и 52) и Решение на Съда от 23 март 2004 г. по дело Франция/Комисия (C-233/02, Recueil, стр. I-2759, точка 26), както и Решение на Общия съд от 25 април 2013 г. по дело Inuit Tapiriit Kanatami и др./Комисия (T-526/10, точка 20).

101 — Вж. по-специално точки 46–53 от заключението на генералния адвокат Jääskinen по дело Швейцария/Комисия, по което е постановено решение от 7 март 2013 г. (C-547/10 P), както и *Bouveresse*, A. Recevabilité et moyens d'annulation, note sous TUE, 24 avril 2013, affaire T-256/10. — *Revue Europe*, com. 257.

102 — Вж. точки 123–127 от настоящото заключение.

103 — Ще уточня, че развитите от Ирландия и от Френската република доводи не могат да поставят под въпрос това заключение.

320. Комисията изтъква, че от влизането в сила на Договора от Лисабон съгласно член 16, параграф 3 ДЕС Съветът действа с квалифицирано мнозинство, освен когато в Договорите е предвидено друго. Макар обаче Съветът да се позовава в случая на предвиденото в член 240, параграф 3 ДФЕС изключение, което позволява на Съвета да действа с обикновено мнозинство по процедурните въпроси, както и по приемането на процедурния си правилник, решението за сезиране на Съда, независимо че не поражда обвързващи правни последици, все пак не представлява обикновен процедурен въпрос, а обратно, съдържа принципно решение по същество, като изразява възражението на Съвета срещу заключенията на Комисията по отношение на прилагането на метода.

321. Тъй като Съветът не е действал с квалифицирано мнозинство, решението му да сезира Съда следва да се разглежда като неприето. Всъщност установените с Договорите процедурни правила не могат да бъдат променяни от държавите членки или от институциите на Съюза и имат основополагащо значение. Освен това, когато волята на жалбоподателя да подаде жалба не е установена, то жалбата следва да се обяви за недопустима.

322. Съветът отговаря, че решението за сезиране на Съда по дефиниция е процедурно, а не по същество, тъй като предметът му не е приемане на предвиден(а) от Договорите акт или мярка, и то не съдържа никакво решение по същество на представените пред Съда правни въпроси.

323. Като изтъква, че преди влизането в сила на Договора от Лисабон той винаги е приемал — без Комисията да възражава срещу това — че правилото за гласуване по решение да предяви иск в съда не следва правилото, предвидено от специалното правно основание, регулиращо областта, към която спадат представените пред Съда въпроси по същество, а е правилото по подразбиране за обикновено мнозинство, предвидено в член 205, параграф 1 ЕО, Съветът поддържа, че член 16, параграф 3 ДЕС установява гласуването с квалифицирано мнозинство не като общ принцип, а чисто и просто като правило по подразбиране.

324. Освен това, ако се допусне, че решението за сезиране на Съда следва да се приема с квалифицирано мнозинство, би било необходимо в приложение на член 3, параграф 3, трета алинея от Протокол (№ 36) относно преходните разпоредби, приложен към Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС, да са събрани най-малко 255 гласа, изразяващи положителния вот на най-малко две трети от членовете на Съвета, тъй като подобно решение не се приема по предложение на Комисията. Така, парадоксално, приемането на решението за сезиране на Съда би станало по-трудно от приемането на важни политически решения, независимо че няма сведения авторите на Договора от Лисабон да са възнамерявали да намалят възможностите за Съвета да се позовава на правата си пред Съда и да създадат неравновесие между институциите на Съюза, тъй като Комисията от своя страна се произнася с мнозинството от своите членове по подаването на жалба¹⁰⁴.

325. Кралство Испания добавя, че ограничаването на възможността за обжалване по съдебен ред би засегнало принципа на ефективна съдебна защита, докато Договорът от Лисабон не е имал за цел да затрудни предявяването на иски или подаването на жалби от институциите на Съюза. Освен това правилото за квалифицирано мнозинство не съответствало на практиката на другите институции, чиито вътрешни правилници благоприятстват исковете, и засягало принципа на равновесие между институциите, като възпрепятствало една институция да предяви иск или да подаде жалба, за да защити своите компетенции.

104 — Вж. член 250 ДФЕС.

326. Френската република изтъква, че единствените изрични разпоредби от Договорите относно правилото за мнозинство, приложимо към сезирането на Съда от Съвета, са съдържащите се в членове 245 ДФЕС и 247 ДФЕС относно искането за освобождаване от длъжност на член на Комисията, и поддържа, че е още по-парадоксално да се налага по-стриктно правило за мнозинство за подаването на жалба за отмяна или на иск за установяване на неправомерно бездействие, отколкото за искане за освобождаване от длъжност, тъй като условията за прилагане на процедурите по освобождаване от длъжност традиционно са придружени от защитни правила, обосновани от принципа на разделение на властите и принципа на непрекъснатост на управлението.

327. Федерална република Германия поддържа, че принципът на ефективна съдебна защита налага член 240, параграф 3 ДФЕС да не се тълкува прекалено тясно. Според тази държава членка решението, дори ако е нередовно, трябва да се приема за валидно поради презумпцията за законосъобразност, свързана с актовете на институциите на Съюза, докато не бъдат оттеглени или отменени.

328. Според Обединеното кралство, ако се допусне, че решението е трябвало да бъде взето с квалифицирано мнозинство, то това мнозинство е било осигурено от Съвета „Околна среда“ от 19 декември 2011 г., тъй като въпросът, вписан в точка А от дневния ред, е приет с консенсус на Съвета, след като никой от членовете му не е изразил мнение, не е поискал вписването на декларации в протокола или не е предложил оттегляне на точката от дневния ред поради това, че би могла да предизвика нов дебат.

329. Комисията си задава въпроси относно допустимостта на повдигнатото от Обединеното кралство като встъпила страна основание, доколкото Съветът като жалбоподател не оспорва, че е взел решението си с обикновено мнозинство. По същество тя изтъква, че приемането на точка „без дебат“ не означава приемането ѝ единодушно и че от бележката на Корепер до Съвета¹⁰⁵ и от списъка на точки А, предложени за приемане от Съвета¹⁰⁶ ясно следва, че не е имало квалифицирано мнозинство на членовете на Съвета в полза на решението.

2. Моята преценка

330. Преди да разгледам въпроса дали решението да се подаде жалба за отмяна или да се предяви иск за установяване на неправомерно бездействие изисква квалифицирано мнозинство в Съвета, смятам за необходимо да проверя в самото начало с какво мнозинство действително е прието решението, тъй като, ако то е било прието с квалифицирано мнозинство, повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост няма да се подкрепя от фактите.

331. Първо, Обединеното кралство като встъпила страна ни приканва да извършим тази проверка чрез основание, което, обратно на изтъкнатите от Комисията доводи, не може да бъде обявено за недопустимо. Всъщност посоченият в член 129, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда принцип, че встъпването е допустимо само в подкрепа, изцяло или частично, на исканията на една от страните, не възпрепятства встъпилата страна да се позове на свои собствени доводи.

332. По-нататък, аз във всички случаи смятам, че е задача на Съда, пред който е повдигнато възражение за недопустимост, основано на липса на мнозинство, да провери, евентуално и служебно, с какво мнозинство е прието оспорваното решение.

105 — Документ на Съвета 18771/11 от 16 декември 2011 г. (приложение В.7 към писмената защита на Комисията по дело C-66/12).

106 — Документ на Съвета 18665/11 от 16 декември 2011 г. (приложение В.7 към писмената защита на Комисията по дело C-66/12).

333. С оглед на представените от страните доказателства, и по-специално на бележката от Корепер до Съвета, удостоверяваща, че шест делегации са посочили, че ще се въздържат¹⁰⁷, и на списъка на разгледаните точки А по време на 3139-та сесия на Съвета „Околна среда“, може да се приеме, че решенията не са били гласувани с изискваното „специално“ мнозинство, когато Съветът не се произнася по предложение на Комисията¹⁰⁸.

334. Остава да се определи дали това мнозинство е необходимо за подаването на жалба за отмяна или предявяването на иск за установяване на неправомерно бездействие.

335. Преди влизането в сила на Договора от Лисабон член 205, параграф 1 ЕО предвиждаше като правило за гласуване, приложимо по подразбиране в Съвета, „с мнозинство от [неговите] членове“, тоест, обикновено мнозинство, като по този начин всички държави членки бяха поставени в равностойно положение.

336. Всъщност това правило имаше изкуствен характер, тъй като Съветът обикновено гласува с единодушие или с квалифицирано мнозинство, и само в много ограничен брой случаи гласува с обикновено мнозинство.

337. Замяната на правилото за обикновено мнозинство с правилото за квалифицирано мнозинство като общо правило по подразбиране следователно се разглежда като сложила край на това странно положение, доближавайки буквата на текстовете до реалността.

338. Тя задължава авторите на Договора от Лисабон да изброят изрично случаите, в които по изключение се прилага обикновено мнозинство.

339. Така Договорът от Лисабон и Протокол № 1 за изменение на протоколите, приложени към Договора за Европейския съюз, към Договора за създаване на Европейската общност и/или към Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия, приложен към Договора от Лисабон, съдържат в своите „хоризонтални изменения“ разпоредби, които въвеждат думите „като действия с обикновено мнозинство“ след думата „Съветът“.

340. Член 2, А, 3 от Договора от Лисабон изменя в този смисъл седем разпоредби от Договора за функционирането на ЕС, а именно член 150, първа алинея ДФЕС, член 160, първа алинея ДФЕС и член 242 ДФЕС, отнасящи се до създаването на консултативни комитети¹⁰⁹ и приемането на предвидените от Договорите статuti на комитетите, член 241 ДФЕС относно сезирането на Комисията с искане тя да предприеме проучвания и да представи на Съвета съответни предложения, член 245, последна алинея, последно изречение ДФЕС и член 247 ДФЕС относно сезирането на Съда, който да освободи от длъжност член на Комисията, и накрая, член 337 ДФЕС относно определянето на условията, при които Комисията може да събира информация и да осъществява необходими проверки.

341. Член 1, А, 7, букви а) и б) от посочения по-горе Протокол № 1 изменя член 4, втора алинея и член 13, втора алинея от Протокола относно статута на Съда на Европейския съюз относно, съответно, предоставянето на дерогация за упражняването на професия и назначаването на помощник-докладчици, както и член 6, първа алинея, първо изречение от Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейските общности относно формата на разрешенията за преминаване (*laissez-passer*), които могат да бъдат издавани на членовете и служителите на институциите на Съюза от председателите на тези институции.

107 — Това са Кралство Белгия, Република Гърция, Италианската република, Великото херцогство Люксембург, Република Полша и Португалската република.

108 — Вж. член 3, параграф 3 от Протокол (№ 36), посочен по-горе.

109 — Става дума за Комитета по заетостта и Комитета за социална закрила.

342. Освен това Договорът от Лисабон изменя член 207 ЕО относно организацията на Съвета. Занапред член 240, параграф 2, втора алинея ДФЕС гласи, че Съветът решава с обикновено мнозинство относно организацията на генералния секретариат, докато член 240, параграф 3 ДФЕС постановява, че Съветът „действа с обикновено мнозинство по процедурните въпроси, както и по приемането на процедурния си правилник“.

343. Така авторите на Договора от Лисабон изглежда най-грижливо са изброили случаите, в които може да се гласува с обикновено мнозинство чрез дерогация на правилото за квалифицирано мнозинство, новопровъзгласено за правило по подразбиране.

344. Затруднението е в преценката на значението на тяхното мълчание, що се отнася до правилото за мнозинство, приложимо по отношение на подаването/предявяването на предвидените в членове 263 ДФЕС и 265 ДФЕС искове или жалби¹¹⁰.

345. Съветът и встъпилите държави членки смятат, че отговорът следва да се търси в естеството на решението за сезиране на Съда, което било „процедурен въпрос“ по смисъла на член 240, параграф 3 ДФЕС.

346. Аз от своя страна не споделям този анализ.

347. Първо, понятието за процедурен въпрос според мен препраща към вътрешна за Съвета процедура, а не към външни процедури като съдебните производства пред съда на Съюза.

348. Второ, дори ако предположим, че понятието за процедурен въпрос може да обхваща съдебното производство, аз смятам, че съществува основна разлика между решението на Съвета да сезира Съда и определянето от същия този Съвет на практическите условия за задействане и след това, за предявяване на иск или подаване на жалба. Ако е възможно да се приеме, че решенията, приети за определяне на условията за предявяване на иск или подаване на жалба могат да съставляват процедурни въпроси, за сметка на това, принципното решение за предявяване на иска не може да бъде приравнено на тази категория въпроси. Решението на Съвета да упражни правото си на достъп до съда на Съюза, за да поиска контрол на законосъобразността на действие или бездействие на друга институция на Съюза и зачитане на спазването на разпределението на вътрешните компетентности, е важно решение, което не може да спада към понятието „процедурен въпрос“. Това, че предмет на иска или жалбата е въпрос, по който Съветът вече е заел позиция по същество в отделно решение, не променя с нищо проблема, тъй като от тази предходна позиция не може да се изведе имплицитна воля на Съвета да сезира Съда, нито, при липсата на всякакво основание в текстовете, дисквалифициране на решението за сезиране на Съда в обикновен процедурен въпрос.

349. Също така не смятам, че отговорът може да се изведе, чрез аргумент *a fortiori*, от членове 245 ДФЕС и 247 ДФЕС, които предвиждат, че Съветът действа с обикновено мнозинство, когато сезира Съда с искане за освобождаване от длъжност на член на Комисията, който престане да спазва задълженията, необходими за упражняването на функциите си, или е извършил сериозно нарушение.

110 — Следва да се отбележи, че член 218, параграф 11 ДФЕС относно сезирането на Съда за становище относно съвместимостта на предвидено споразумение с Договорите също не посочва специално правило за мнозинство.

350. Според мен изобщо не е уместно тези разпоредби, присъщи на институционалната система на Съюза, която се отличава с основополагаща оригиналност спрямо вътрешния конституционен ред на държавите членки, да бъдат тълкувани, като се сравняват с разпоредбите, уреждащи във френското или в германското право процедурите за освобождаване от длъжност на членовете на изпълнителната власт¹¹¹.

351. Да се твърди, подобно на Френската република, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС имали за цел да избегнат привличане на членовете на Комисията пред Съда, представлява екстраполиране на национални, впрочем спорни, разпоредби.

352. Доводът, който Съветът и някои встъпили държави членки извеждат от принципа на съдебна защита и от принципа на равновесие между институциите, както и, в по-широк план, от изискванията на правовия Съюз, ми се струва не толкова уязвим, макар и изобщо да не е развит, по-специално от Съвета, който се задоволява с това да твърди лаконично, че не съществува никакво указание, че авторите на Договора от Лисабон са възнамерявали да намалят така радикално възможностите за Съвета да изтъква правата си пред Съда.

353. Припомням, че точно в името на „основния интерес, свързан с поддържането и зачитането на равновесието между институциите“¹¹² и като се позовава на „системата“¹¹³ на Договорите, Съдът попълва „процесуалната празнота“ на Договора и признава на Парламента правото да иска отмяна, за да защити собствените си прерогативи.

354. Остава да се реши дали необходимостта да бъдат предоставени на Съвета, пазител на междуправителствената легитимност, средства за осигуряване на защитата на неговите компетентности, обосновава неприлагането на правилото по подразбиране на член 16, параграф 3 ДФЕС, за да се приложи обикновено мнозинство.

355. Изобщо не намирам за убедително съображението, изведено от това, че принципът на равновесие между институциите, който налага на всяка институция да действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите¹¹⁴, предполага равенство на правилата за гласуване между институциите на Съюза, образуващи триъгълника за вземане на решения.

356. Наистина, по силата на член 250 ДФЕС Комисията приема актовете си с мнозинството от своите членове. Освен това Съдът, като се основава на принципа на колегиалност, уточнява, че решение за предявяване на иск за установяване на неизпълнение на задължения на държава членка, взето от Комисията в рамките на нейната роля на пазителка на договорите, трябва да се обсъди общо от колегиума и че всички обстоятелства, на които се основава това решение, трябва да са на разположение на членовете на колегиума¹¹⁵.

111 — Отбелязвам по-специално че в институционалната система на Съюза принципът на разделение на властите се явява в конфигурация, различна от съществуващата във вътрешния правен ред. Вж. в този смисъл *Georgopoulos*, T. *Doctrine de séparation des pouvoirs et intégration européenne*. — in: *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*. 2011, p. 3.

112 — Решение от 22 май 1990 г. по дело Парламент/Съвет (C-70/88, Recueil, стр. I-2041, точка 26).

113 — Пак там (точка 14).

114 — Член 13, параграф 2 ДЕС.

115 — Вж. Решение от 29 септември 1998 г. по дело Комисия/Германия (C-191/95, Recueil, стр. I-5449, точка 48) и Решение от 13 декември 2001 г. по дело Комисия/Франция (C-1/00, Recueil, стр. I-9989, точка 80).

357. Колкото до Парламента, член 231, параграф 1 ДФЕС предвижда, че той приема актовете си с мнозинство от подадените гласове, освен ако не е предвидено друго в Договорите. Нещо повече, член 128 от неговия процедурен правилник предвижда, че предявяването на иск пред Съда от името на Парламента от неговия председател, ако е в съответствие с препоръката на компетентната комисия, може да бъде решено дори без гласуване на парламентарното събрание¹¹⁶.

358. Същевременно правилата за гласуване, приложими в тези институции, не са пряко сравними, тъй като са направлявани от коренно различна логика на организация.

359. Нещо повече, доводите, основани на прилагането на неравнопоставени правила за мнозинство, според мен са парадоксални, тъй като подчиняването на решението на Съвета на правилото за квалифицирано мнозинство води, обратно, до равнопоставено прилагане на обикновеното — или още, по подразбиране — правило, предвидено от Договорите за всяка от трите засегнати институции.

360. Наистина, принципът на равновесие между институциите има друг аспект, тъй като изисква всяко нарушаване на принципа на правилото за разпределение на правомощията между институциите, ако такова настъпи, да може да се санкционира. В този план фактът, че Съветът трябва да приеме своето решение за сезиране на Съда с квалифицирано мнозинство, може да се анализира като възпрепятстващ възможността му да подаде по сигурен и ефикасен начин жалба по съдебен ред. В крайна сметка полезното действие на правото на Съвета да сезира Съда би изисквало той да има възможността да вземе решението си без ограничение за специално мнозинство.

361. Тъй като тези доводи ми се струват убедителни, аз се запитах дали не би било възможно, предвид това, че позоваването на член 240, параграф 3 ДФЕС ми изглежда рисковано, да се открие в член 16, параграф 1 ДЕС ограничение на обхвата на постановеното в член 16, параграф 3 ДЕС правило и да се приеме, че това правило се прилага само към решенията на Съвета, които попадат в приложното поле на член 16, параграф 1 ДЕС, тоест когато Съветът упражнява законодателни или бюджетни функции, или функции по определяне или координиране на политиките. Така при липсата на правна уредба в Договорите относно начина на гласуване, приложим към решението за предявяване на иск или подаване на жалба, този въпрос би спадал към въпросите, по които Съветът е оправомощен да се произнася съгласно неговите правомощия за вътрешна организация.

362. Това разсъждение обаче се натъква на три възражения, които според мен са непреодолими.

363. Първото възражение е изведено от собственото становище на Съвета, който изтъква, че преди влизането в сила на Договора от Лисабон правилото за гласуване по решение за сезиране на Съда не следва правилото, предвидено от специалното правно основание, уреждащо съответната материя, а е правилото по подразбиране от член 205, параграф 1 ЕО. Доколкото няма съмнение, че правилото от член 16, параграф 3 ДЕС замества правилото от член 205, параграф 1 ЕО като правило по подразбиране, според мен е непоследователно то да бъде обявено за неприложимо към решения, които несъмнено попадат в приложното поле на предходното правило.

364. Второто възражение е изведено от практиката на Съда.

116 — Член 128, параграф 3, второ изречение от този правилник за дейността предвижда, че председателят „може“ да сезира Парламента с въпроса за поддържането на иска в началото на следващата месечна сесия.

365. Смятам, първо, че в нея може да се открие желание да се придаде на правилото за мнозинство по подразбиране възможно най-широкото и неограничено приложно поле. Всъщност в своето Решение от 9 ноември 1995 г. по дело Германия/Съвет¹¹⁷ Съдът постановява, че членът от Договора, предвиждащ правило за мнозинство в Съвета по подразбиране, „би бил излишен, ако липсата на специално правило за гласуване в разпоредба от Договора не позволява на тази разпоредба да послужи като правно основание на акт на Съвета“¹¹⁸. Ако обаче този член не е излишен, то е защото той се прилага, когато правилото, което въвежда, не се дерогира от изрична разпоредба, уточняваща приложимото правило за мнозинство за съответното правно основание. Макар тази съдебна практика да датира от преди влизането в сила на Договора от Лисабон, посоченият договор не е изменил характера на общо правило и на правило по подразбиране на посоченото в член 16, параграф 3 ДЕС правило, което следователно е трудно да бъде тълкувано ограничително при липса на изрична разпоредба в обратен смисъл.

366. Така в практиката на Съда се откриват интересни уточнения относно правното естество на решението за предявяване на иск или за подаване на жалба. В дело, което се отнася до иск за установяване на неизпълнение на задължение, Съдът постановява, че решението за предявяване на иск, прието от Комисията в рамките на нейната роля на пазителка на договорите, „не може да се определи като административна или управленска мярка“¹¹⁹. Това решение, което може да се приложи към жалбата за отмяна, води до отхвърляне на тезата, че този вид решение не подлежало на предвидените от Договора начини на гласуване и спадало към правомощията за вътрешна организация на Съвета.

367. Третото възражение, най-значимото, е изведено от важността на правилата, уреждащи процеса на вземане на решения в Съвета и на системата на претегляне на гласовете, отредени на държавите членки. Този изключително щекотлив въпрос е постоянно предмет на дискусии в междуправителствените конференции, а авторите на Договорите винаги са полагали особени грижи да определят изрично и точно при поредните ревизириания на Договорите условията и реда за гласуване за всяко от правните основания, на които се базира действието на Съвета, без да се ограничават в периметъра на определените в член 16, параграф 1 ДЕС функции.

368. В обобщение, смятам, че съществуват непреодолими възражения срещу това правилото за квалифицираното мнозинство, издигнато в правило по подразбиране от авторите на Договорите, да не бъде приложено за решението на Съвета да сезира Съда с жалба за отмяна или с иск за установяване на неправомерно бездействие.

369. Остава да се определи дали нередността, засягаща решението на Съвета, води до недопустимост на жалбата и дали Комисията може да се позове на тази нередност.

370. Без колебание давам утвърдителен отговор на първия въпрос.

371. От една страна, правилата относно условията и реда за гласуване са основни правила, на чието спазване Съдът особено много държи, както свидетелстват съдебните спорове относно правното основание. Така Съдът е приел, че погрешното посочване на член от Договора като правно основание, и като последица от това, заместването на единодушието с квалифицирано мнозинство в Съвета по принцип не може да се разглежда като чисто формален порок, тъй като промяната в начина на гласуване може да има последици за съдържанието на приетия акт¹²⁰. Да се оставят без санкции правила от толкова основно значение не ми се струва съответстващо на изискванията на един правен Съюз.

117 — C-426/93, Recueil, стр. I-3723.

118 — Точка 18.

119 — Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе (точка 37).

120 — Решение от 11 септември 2003 г. по дело Комисия/Съвет (C-211/01, Recueil, стр. I-8913, точка 52).

372. От друга страна, обратно на твърдяното от Федерална република Германия, не е възможно да се атакува нередността в решението на Съвета, като се подаде жалба за отмяна, тъй като от практиката на Съда следва, че решението за съдебно обжалване по принцип не може да се разглежда като обжалваемо решение¹²¹. Следователно само чрез възражение в рамките на защитата срещу предявения от Съвета иск може да се изтъкне нарушението на правилото за квалифицираното мнозинство.

373. Вторият въпрос също трябва да получи утвърдителен отговор.

374. Както току-що посочих, правилата за гласуване са правила от основна важност, чието утвърждаване е важно не само за държавите членки, а допринася за спазването на законността в един правов Съюз. Освен това съдебната практика като общо правило утвърждава характера на абсолютна процесуална предпоставка на основанията, изведени от нарушение на условията за допустимост на жалбата за отмяна, от което следва, че те могат да бъдат разгледани служебно от съда на Съюза. Накрая, в редица съдебни решения Съдът разглежда основателността на повдигнато от ответника основание, изведено от нарушение на правилата за гласуване в дадена институция, като по този начин имплицитно приема неговата допустимост¹²².

375. В крайна сметка смятам, че спорното решение е прието в нарушение на правилото за квалифицирано мнозинство, посочено в член 16, параграф 3 ДЕС, и че тази нередност, на която Комисията може да се позове, води до недопустимост на жалбата на Съвета в нейната цялост.

376. Следователно няма да разглеждам останалите основания за недопустимост, повдигнати от Комисията.

VI – По съдебните разноски

377. В приложение на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, който предвижда, че загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане, аз смятам, че следва да се уважат исканията за осъждане на Съвета да заплати съдебните разноски по дела C-63/12 и C-66/12, както и исканията за осъждане на Комисията да заплати съдебните разноски по дело C-196/12.

378. Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник Парламентът и държавите членки, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

121 — Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе (точка 47), Решение на Съда от 12 септември 2006 г. по дело Reynolds Tobacco и др./Комисия (C-131/03 P, Recueil, стр. I-7795, точка 56) и Решение на Общия съд от 15 януари 2003 г. по дело Philip Morris International и др./Комисия (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 и T-272/01, Recueil, стр. II-1, точка 79).

122 — Вж. по-специално Решение от 17 февруари 2011 г. по дело Комисия/Кипър (C-251/09, точки 13—17).

VII – Заключение

379. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да се произнесе по следния начин:

1) По жалбата по дело C-63/12:

- да отмени Решение 2011/866/ЕС на Съвета от 19 декември 2011 година относно предложението на Комисията за регламент на Съвета за адаптиране, считано от 1 юли 2011 г., на възнагражденията и пенсиите на длъжностните лица и другите служители на Европейския съюз и на корекционните коефициенти, прилагани по отношение на тях,
- да осъди Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски, и
- да разпорежи Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Кралство Испания, Кралство Нидерландия, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия и Европейският парламент да понесат направените от тях съдебни разноски.

2) По жалбата по дело C-66/12:

- да отхвърли жалбата, без да разглежда допустимостта ѝ,
- да осъди Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски, и
- да разпорежи Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Ирландия, Кралство Испания, Френската република, Република Латвия, Кралство Нидерландия, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия и Европейският парламент да понесат направените от тях съдебни разноски.

3) По иска по дело C-196/12:

- да обяви иска за недопустим,
- да осъди Европейската комисия да заплати съдебните разноски, и
- да разпорежи Кралство Испания, Федерална република Германия, Кралство Нидерландия, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия и Европейският парламент да понесат направените от тях съдебни разноски.