



## Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
YVES BOT  
της 12ης Σεπτεμβρίου 2013<sup>1</sup>

**Υπόθεση C-63/12**

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή**

**κατά**

**Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

«Προσφυγή ακυρώσεως — Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων — Άρθρα 64 και 65 — Άρθρα 1, 3 και 10 του παραρτήματος XI — Ετήσια αναπροσαρμογή των αποδοχών και των συντάξεων καθώς και των διορθωτικών συντελεστών — Πρόταση κανονισμού για αναπροσαρμογή βάσει της “κανονικής” μεθόδου — Απόφαση του Συμβουλίου να μην εγκρίνει την πρόταση — Έννοια της “δεκτικής προσφυγής πράξεως” — Προϋποθέσεις εφαρμογής της ρήτρας εξαίρεσης»

**Υπόθεση C-66/12**

**Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

**κατά**

**Ευρωπαϊκής Επιτροπής**

«Προσφυγή ακυρώσεως — Προσφυγή κατά παραλείψεως — Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων — Άρθρα 64 και 65 — Άρθρα 1, 3 και 10 του παραρτήματος XI — Ετήσια αναπροσαρμογή των αποδοχών και των συντάξεων καθώς και των διορθωτικών συντελεστών — Πρόταση κανονισμού για αναπροσαρμογή βάσει της “κανονικής” μεθόδου — Προσφυγή του Συμβουλίου — Απόφαση περί ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου — Εφαρμοστέος κανόνας πλειοψηφίας»

**και**

**Υπόθεση C-196/12**

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή**

**κατά**

**Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

<sup>1</sup> — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

«Προσφυγή κατά παραλείψεως — Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων — Άρθρα 64 και 65 — Άρθρα 1, 3 και 10 του παραρτήματος XI — Ετήσια αναπροσαρμογή των αποδοχών και των συντάξεων καθώς και των διορθωτικών συντελεστών — Πρόταση κανονισμού για αναπροσαρμογή βάσει της “κανονικής” μεθόδου — Απόφαση του Συμβουλίου να μην εγκρίνει την πρόταση — Παράλειψη»

## Περιεχόμενα

|                                                                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I – Εισαγωγή .....                                                                                                               | 4  |
| II – Οι κρίσιμες διατάξεις του ΚΥΚ.....                                                                                          | 7  |
| III – Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου .....                                                                                 | 9  |
| Α — Η υπόθεση C-63/12 .....                                                                                                      | 9  |
| Β — Η υπόθεση C-66/12 .....                                                                                                      | 10 |
| Γ — Η υπόθεση C-196/12 .....                                                                                                     | 11 |
| IV – Οι προσφυγές στις υποθέσεις C-63/12 και C-196/12 .....                                                                      | 12 |
| Α — Επί του παραδεκτού των προσφυγών.....                                                                                        | 12 |
| 1. Οι παρατηρήσεις των κυρίων και των παρεμβαίνόντων διαδίκων .....                                                              | 12 |
| 2. Η εκτίμησή μου .....                                                                                                          | 13 |
| α) Ο δικαιοδοτικός έλεγχος των αρνητικών συμπεριφορών που αντιτάσσει ένα θεσμικό ή άλλο όργανο ή ένας οργανισμός της Ένωσης..... | 15 |
| i) Με την προσφυγή ακυρώσεως του άρθρου 263 ΣΛΕΕ προσβάλλεται η παράνομη ενέργεια του θεσμικού οργάνου .....                     | 15 |
| ii) Με την προσφυγή κατά παραλείψεως του άρθρου 265 ΣΛΕΕ προσβάλλεται η αδράνεια του θεσμικού οργάνου .....                      | 16 |
| iii) Η άρνηση εκδόσεως πράξεως πρέπει να προσβάλλεται με προσφυγή ακυρώσεως .                                                    | 17 |
| β) Η εκτίμηση της συμπεριφοράς του Συμβουλίου .....                                                                              | 21 |
| Β — Επί του βασίμου της προσφυγής στην υπόθεση C-63/12 .....                                                                     | 22 |
| 1. Οι παρατηρήσεις των κυρίων και των παρεμβαίνόντων διαδίκων .....                                                              | 22 |
| α) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις .....                                                                                             | 22 |
| β) Τα επιχειρήματα της προσφυγής .....                                                                                           | 23 |
| i) Η Επιτροπή .....                                                                                                              | 23 |

|                                                                                                                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| – Η άρνηση αναπροσαρμογής των αποδοχών και των συντάξεων .....                                                                                                                                      | 23 |
| – Η άρνηση αναπροσαρμογής των διορθωτικών συντελεστών .....                                                                                                                                         | 24 |
| ii) Το Κοινοβούλιο .....                                                                                                                                                                            | 24 |
| γ) Τα επιχειρήματα προς αντίκρουση της προσφυγής .....                                                                                                                                              | 25 |
| i) Το Συμβούλιο .....                                                                                                                                                                               | 25 |
| – Η άρνηση αναπροσαρμογής των αποδοχών και των συντάξεων .....                                                                                                                                      | 25 |
| – Η άρνηση αναπροσαρμογής των διορθωτικών συντελεστών .....                                                                                                                                         | 28 |
| ii) Τα κράτη μέλη .....                                                                                                                                                                             | 29 |
| – Η Τσεχική Δημοκρατία .....                                                                                                                                                                        | 29 |
| – Το Βασίλειο της Δανίας .....                                                                                                                                                                      | 29 |
| – Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας .....                                                                                                                                                     | 29 |
| – Το Βασίλειο της Ισπανίας .....                                                                                                                                                                    | 30 |
| – Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών .....                                                                                                                                                                  | 30 |
| – Το Ηνωμένο Βασίλειο .....                                                                                                                                                                         | 31 |
| 2. Η εκτίμησή μου .....                                                                                                                                                                             | 31 |
| α) Η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τον ρόλο και τις εξουσίες αντιστοίχως της Επιτροπής και του Συμβουλίου στο πλαίσιο της διαδικασίας αναπροσαρμογής των αποδοχών .....                      | 31 |
| β) Η λύση της σύγκρουσης μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου σχετικά με την ύπαρξη «σοβαρής και αιφνίδιας επιδείνωσης της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης στο εσωτερικό της Ένωσης» ..... | 34 |
| i) Η ανάλυση των προϋποθέσεων κινήσεως της διαδικασίας του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ .....                                                                                              | 34 |
| ii) Η εκτίμηση του βασίμου των λόγων ακυρώσεως .....                                                                                                                                                | 39 |
| – Επί του λόγου που αντλείται από κατάχρηση εξουσίας .....                                                                                                                                          | 39 |
| – Επί του λόγου που αντλείται από παράβαση του κανόνα δικαίου εκ μέρους του Συμβουλίου, το οποίο δεν μπορούσε να θεωρήσει ότι δικαιούνταν να μην εγκρίνει την πρόταση κανονισμού .....              | 40 |
| – Επί του λόγου που στηρίζεται στην παράβαση των προϋποθέσεων εφαρμογής της ρήτρας εξαίρεσης λόγω ανεπαρκούς και εσφαλμένης αιτιολογίας .....                                                       | 40 |
| V – Η προσφυγή στην υπόθεση C-66/12 .....                                                                                                                                                           | 47 |
| A — Το βάσιμο της προσφυγής .....                                                                                                                                                                   | 48 |
| 1. Οι παρατηρήσεις των κυρίων και των παρεμβαίνόντων διαδίκων .....                                                                                                                                 | 48 |

|                                                                     |    |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| α) Η Ιρλανδία .....                                                 | 48 |
| β) Η Γαλλική Δημοκρατία .....                                       | 48 |
| 2. Η εκτίμησή μου .....                                             | 49 |
| B — Το παραδεκτό της προσφυγής .....                                | 50 |
| 1. Οι παρατηρήσεις των κυρίων και των παρεμβαίνόντων διαδίκων ..... | 50 |
| 2. Η εκτίμησή μου .....                                             | 52 |
| VI — Επί των δικαστικών εξόδων .....                                | 58 |
| VII— Πρόταση .....                                                  | 58 |

## I – Εισαγωγή

1. Το ζήτημα της ετήσιας αναπροσαρμογής των αποδοχών των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο αποτελεί το κοινό αντικείμενο των διαδικασιών στις υποθέσεις C-63/12, C-66/12 και C-196/12, εξετάστηκε ήδη πρόσφατα από το Δικαστήριο, το οποίο εξέδωσε συναφώς την απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2010, C-40/10, Επιτροπή κατά Συμβουλίου<sup>2</sup>, με την οποία το Δικαστήριο ακύρωσε εν μέρει τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 1296/2009 του Συμβουλίου, της 23ης Δεκεμβρίου 2009<sup>3</sup>, ο οποίος είχε καθορίσει ποσοστό αναπροσαρμογής των αποδοχών μικρότερο από εκείνο που πρότεινε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

2. Τα ζητήματα που θέτουν οι τρεις υπό κρίση προσφυγές ανέκυψαν ωστόσο σε διαφορετικό πλαίσιο, το οποίο καθιστά αναγκαία την εμβάθυνση της προηγούμενης ανάλυσης. Επιπλέον, εγείρονται νέα και λεπτά ζητήματα που άπτονται του παραδεκτού των προσφυγών.

3. Ο Κανονισμός Υπηρεσιακής Καταστάσεως των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ένωσης θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ, Ευρατόμ, ΕΚΑΧ) 259/68 του Συμβουλίου, της 29ης Φεβρουαρίου 1968, περί καθορισμού του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων και του καθεστώτος που εφαρμόζεται επί του λοιπού προσωπικού των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και περί θεσπίσεως ειδικών μέτρων προσωρινώς εφαρμοστέων στους υπαλλήλους της Επιτροπής<sup>4</sup>, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ, Ευρατόμ) 723/2004 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 2004<sup>5</sup>, και τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 1080/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010<sup>6</sup>.

4. Τα άρθρα 1 και 3 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ καθόριζαν, μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2012, τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι αποδοχές των εν λόγω υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού αναθεωρούνταν αυτομάτως κατ' έτος από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής.

2 — Συλλογή 2010, σ. I-12043.

3 — Κανονισμός για την αναπροσαρμογή, με ισχύ από 1ης Ιουλίου 2009, των αποδοχών και των συντάξεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και των διορθωτικών συντελεστών που εφαρμόζονται στις εν λόγω αποδοχές και συντάξεις (ΕΕ L 348, σ. 10).

4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 01/01, σ. 108.

5 — ΕΕ L 124, σ. 1.

6 — ΕΕ L 311, σ. 1, στο εξής: ΚΥΚ.

5. Το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ προέβλεψε, ωστόσο, μια «ρήτρα εξαίρεσης» η οποία επέτρεπε παρέκκλιση από αυτή τη μέθοδο αναπροσαρμογής «[σ]ε περίπτωση σοβαρής και αιφνίδιας επιδείνωσης της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης στο εσωτερικό της Ένωσης». Στην περίπτωση αυτή, εναπέκειτο στην Επιτροπή να υποβάλει «κατάλληλες προτάσεις» στο Συμβούλιο, το οποίο αποφάσιζε κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

6. Στις 17 Δεκεμβρίου 2010, το Συμβούλιο, διαπιστώνοντας ότι «οι πρόσφατες δημοσιονομικές και οικονομικές κρίσεις στο εσωτερικό της [Ένωσης], οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα σημαντικές δημοσιονομικές προσαρμογές και αυξημένη εργασιακή ανασφάλεια σε πολλά κράτη μέλη, προκάλεσαν σοβαρή και αιφνίδια επιδείνωση της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης στην [Ένωση]», ζήτησε από την Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 241 ΣΛΕΕ, να του υποβάλει εγκαίρως, βάσει του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ καθώς και βάσει αντικειμενικών στοιχείων που θα παράσχει η Επιτροπή, κατάλληλες προτάσεις, προκειμένου να εξεταστούν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο και να εγκριθούν έως τα τέλη του 2011<sup>7</sup>.

7. Δεδομένου ότι η Επιτροπή κατάρτισε, στις 13 Ιουλίου 2011, μια έκθεση επί της εν λόγω ρήτρας εξαίρεσης<sup>8</sup>, στην οποία κατέληγε στο συμπέρασμα ότι δεν υφίστατο σοβαρή και αιφνίδια επιδείνωση της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης στο εσωτερικό της Ένωσης, το Συμβούλιο αμφισβήτησε το συμπέρασμα αυτό και αποφάσισε, στις 28 Οκτωβρίου 2011, με «συντριπτική» πλειοψηφία των αντιπροσωπειών, να απευθύνει στην Επιτροπή νέα αίτηση βάσει του άρθρου 241 ΣΛΕΕ. Δηλώνοντας ότι «είναι πεπεισμένο ότι η χρηματοπιστωτική και η οικονομική κρίση που υφίσταται σήμερα η [Ένωση], η οποία οδηγεί σε ουσιαστικές δημοσιονομικές προσαρμογές στα περισσότερα κράτη μέλη, αποτελεί σοβαρή και αιφνίδια επιδείνωση της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης στο εσωτερικό της [Ένωσης]», το Συμβούλιο, «[μ]έσα σε αυτές τις ιδιάζουσες και εξαιρετικές περιστάσεις και υπό το φως αντικειμενικών δεδομένων που αντανακλούν την οικονομική και κοινωνική κατάσταση το φθινόπωρο του 2011», ζήτησε από την Επιτροπή να θέσει σε εφαρμογή το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ και να υποβάλει κατάλληλη πρόταση αναπροσαρμογής των αποδοχών<sup>9</sup>.

8. Η Επιτροπή εξέδωσε κατόπιν αυτού, στις 24 Νοεμβρίου 2011, μια ανακοίνωση παρέχουσα συμπληρωματικές πληροφορίες<sup>10</sup>, στην οποία ενέμεινε στη θέση της ότι δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της ρήτρας, και υπέβαλε την ίδια ημέρα στο Συμβούλιο μια πρόταση αναπροσαρμογής στο πλαίσιο της ετήσιας εξέτασης για το 2011<sup>11</sup>, προκειμένου αυτό, αφενός, να προβεί σε αύξηση κατά ποσοστό 1,7 % των αποδοχών και των συντάξεων, ποσοστό το οποίο προέκυψε από την αμιγώς μηχανική εφαρμογή της μεθόδου υπολογισμού που προβλέπει ο ΚΥΚ, και, αφετέρου, να αναπροσαρμόσει τους διορθωτικούς συντελεστές.

9. Θεωρώντας ότι η άρνηση της Επιτροπής να υποβάλει πρόταση βάσει του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ στηριζόταν σε ανεπαρκείς και εσφαλμένους λόγους, το Συμβούλιο, με «απόφαση» της 19ης Δεκεμβρίου 2011<sup>12</sup>, αποφάσισε να μην υιοθετήσει την πρόταση κανονισμού.

10. Η Επιτροπή άσκησε, στις 3 Φεβρουαρίου 2012, προσφυγή ακυρώσεως κατά της πράξεως αυτής, η οποία πρωτοκολλήθηκε με τον αριθμό C-63/12.

7 — Έγγραφο του Συμβουλίου 17946/10 ADD 1 της 17ης Δεκεμβρίου 2010.

8 — Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο σχετικά με τη ρήτρα εξαίρεσης (άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ) [COM(2011) 440 τελικό, στο εξής: έκθεση σχετικά με τη ρήτρα εξαίρεσης].

9 — Έγγραφο του Συμβουλίου 16281/11 της 31ης Οκτωβρίου 2011 (απόφαση εκδοθείσα βάσει έγγραφης διαδικασίας περατωθείσας στις 4 Νοεμβρίου 2011).

10 — Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για συμπληρωματικές πληροφορίες στην έκθεση της Επιτροπής περί ρήτρας εξαίρεσης της 13ης Ιουλίου 2011 [COM(2011) 829 τελικό, στο εξής: ανακοίνωση].

11 — Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την αναπροσαρμογή, από 1ης Ιουλίου 2011, των αποδοχών και των συντάξεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και των διορθωτικών συντελεστών που εφαρμόζονται στις εν λόγω αποδοχές και συντάξεις [COM(2011) 820 τελικό, στο εξής: πρόταση κανονισμού].

12 — Απόφαση 2011/866/ΕΕ σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για κανονισμό του Συμβουλίου για την αναπροσαρμογή, από 1ης Ιουλίου 2011, των αποδοχών και των συντάξεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και των διορθωτικών συντελεστών που εφαρμόζονται στις εν λόγω αποδοχές και συντάξεις (ΕΕ L 341, σ. 54, στο εξής: επίδικη απόφαση).

11. Εκ παραλλήλου με την άσκηση της προσφυγής αυτής ακυρώσεως, η Επιτροπή, η οποία είχε κοινοποιήσει στις 25 Ιανουαρίου 2012 στο Συμβούλιο έγγραφο οχλήσεως, για την περίπτωση που η στάση του τελευταίου αυτού θα εθεωρείτο αποχή από ενέργεια η οποία συνιστά παράλειψη ενέργειας κατά την έννοια του άρθρου 265 ΣΛΕΕ, άσκησε, στις 26 Απριλίου 2012, προσφυγή κατά παραλείψεως, η οποία πρωτοκολλήθηκε με τον αριθμό C-196/12.

12. Από την πλευρά του, το Συμβούλιο άσκησε, στις 3 Φεβρουαρίου 2012, προσφυγή ακυρώσεως και, επικουρικώς, κατά παραλείψεως, κατά τόσο της ανακοινώσεως όσο και της προτάσεως κανονισμού, η οποία πρωτοκολλήθηκε με τον αριθμό C-66/12.

13. Η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από το Κοινοβούλιο, φρονεί ότι το Συμβούλιο, στο πλαίσιο της διαδικασίας που προβλέπει ο ΚΥΚ για την αναπροσαρμογή των αποδοχών, ήταν υποχρεωμένο να ακολουθήσει την πρόταση κανονισμού. Κατά την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο θα μπορούσε να αποκλείσει την αυτόματη εφαρμογή της μεθόδου υπολογισμού που προβλέπει ο ΚΥΚ προκειμένου να λάβει υπόψη την οικονομική και κοινωνική κρίση μόνον κατόπιν σχετικής προτάσεως της Επιτροπής.

14. Η Επιτροπή ζητεί, συνεπώς, κυρίως την ακύρωση της επίδικης αποφάσεως, ενώ δε επικουρικώς ζητεί από το Δικαστήριο, με την προσφυγή κατά παραλείψεως, να αποφανθεί ότι το Συμβούλιο, μη εγκρίνοντας την πρόταση κανονισμού, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τον ΚΥΚ.

15. Το Συμβούλιο, υποστηριζόμενο από πλείονα κράτη μέλη<sup>13</sup>, αμφισβητεί την προσφυγή αυτή, καθώς και την επιχειρηματολογία στην οποία αυτή στηρίζεται. Κατά το εν λόγω θεσμικό όργανο και τα κράτη μέλη αυτά, ο ΚΥΚ του παρέχει την εξουσία να αρνηθεί την αναπροσαρμογή των αποδοχών όταν εκτιμά ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της ρήτρας εξαίρεσης.

16. Το Συμβούλιο ζητεί, υποστηριζόμενο από τα ίδια κράτη μέλη, στα οποία προσχωρούν και άλλα τρία<sup>14</sup>, την ακύρωση της ανακοινώσεως, στον βαθμό που η Επιτροπή εκδηλώνει σε αυτή την οριστική άρνησή της να υποβάλει κατάλληλες προτάσεις βάσει του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, καθώς και την ακύρωση της συνακόλουθης προτάσεως κανονισμού. Επικουρικώς, ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει, βάσει του άρθρου 265 ΣΛΕΕ, παραβίαση των Συνθηκών λόγω της αποχής της Επιτροπής.

17. Μολονότι οι τρεις αυτές υποθέσεις δεν ενώθηκαν τυπικώς, η διασύνδεση των υπό κρίση προσφυγών και ο κοινός χαρακτήρας των επί της ουσίας προβληθέντων λόγω δικαιολογούν την ανάπτυξη ενιαίων προτάσεων.

18. Με τις προτάσεις αυτές, θα υποστηρίξω ότι η επίδικη απόφαση συνιστά πράξη δεκτική προσφυγής, πράγμα που θα με οδηγήσει να προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει, αφενός, παραδεκτή την προσφυγή ακυρώσεως που άσκησε η Επιτροπή και, αφετέρου και κατά συνέπεια, απαράδεκτη την προσφυγή κατά παραλείψεως που άσκησε εκ παραλλήλου το θεσμικό αυτό όργανο.

19. Θα υποστηρίξω επίσης ότι η ύπαρξη σοβαρής και αιφνίδιας επιδείνωσης της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης στο εσωτερικό της Ένωσης συνιστά προϋπόθεση εφαρμογής της διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, οπότε το Συμβούλιο δεν δικαιούται να αρνηθεί την πρόταση κανονισμού που στηρίζεται στην «κανονική» μέθοδο παρά μόνον αν και μόνον αν η προϋπόθεση αυτή πληρούται.

13 — Πρόκειται για την Τσεχική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Δανίας, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το Βασίλειο της Ισπανίας, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών καθώς και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας.

14 — Η Ιρλανδία, η Γαλλική Δημοκρατία και η Δημοκρατία της Λετονίας.

20. Θα προσθέσω ότι, σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου ως προς την ύπαρξη τέτοιας επιδείνωσης, εναπόκειται στο Δικαστήριο να διασφαλίσει τον σεβασμό της θεσμικής ισορροπίας ασκώντας τον έλεγχο του επί της εκτιμήσεως της Επιτροπής, ο οποίος περιορίζεται στην έρευνα περί πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως.

21. Επιπλέον, θα υποστηρίξω ότι η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως θεωρώντας, βάσει αντικειμενικών στοιχείων, ότι η οικονομική κρίση την οποία αντιμετώπισαν τα κράτη μέλη το 2010 δεν συνιστούσε περίπτωση βάσει της οποίας μπορούσε να κινηθεί η εξαιρετική διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ.

22. Από τα ανωτέρω θα συναγάγω ότι η προσφυγή ακυρώσεως της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή και ότι η επίδικη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί.

23. Στον βαθμό που το βάσιμο της προσφυγής ακυρώσεως της Επιτροπής συνεπάγεται το αβάσιμο της προσφυγής του Συμβουλίου, θα προτείνω στο Δικαστήριο, για λόγους ορθής απονομής της δικαιοσύνης και οικονομίας της διαδικασίας, να μην αποφανθεί επί του παραδεκτού της τελευταίας αυτής προσφυγής και να την απορρίψει επί της ουσίας.

24. Θα καταλήξω, επικουρικώς, στο απαράδεκτο της προσφυγής του Συμβουλίου, υποστηρίζοντας ότι η απόφαση ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου έπρεπε να ληφθεί με την ειδική πλειοψηφία που προβλέπει το άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ και ότι η παρατυπία της αποφάσεως αυτής, την οποία δικαιούται να προβάλει η Επιτροπή, συνεπάγεται το απαράδεκτο της προσφυγής.

## II – Οι κρίσιμες διατάξεις του ΚΥΚ

25. Οι κρίσιμες διατάξεις είναι τα άρθρα 64, 65 και 65α του ΚΥΚ καθώς και τα άρθρα 1, 3, 10 και 15 του παραρτήματός του XI, που φέρει τον τίτλο «Κανόνες εφαρμογής των άρθρων 64 και 65 του ΚΥΚ».

26. Κατά το άρθρο 64 του ΚΥΚ:

«Οι αποδοχές του υπαλλήλου που εκφράζονται σε ευρώ προσαρμόζονται βάσει ενός συντελεστού αναπροσαρμογής ανωτέρου, κατωτέρου ή ίσου προς το 100 %, ανάλογα με τις συνθήκες ζωής στους διάφορους τόπους τοποθετήσεως, μετά την αφαίρεση των υποχρεωτικών κρατήσεων που προβλέπονται στον παρόντα κανονισμό ή στους κανονισμούς εφαρμογής του.

Οι συντελεστές αυτοί ορίζονται από το Συμβούλιο προτάσει της Επιτροπής, με την ειδική πλειοψηφία [...]

27. Το άρθρο 65 του ΚΥΚ ορίζει τα εξής:

«1. Το Συμβούλιο προβαίνει κατ' έτος σε εξέταση των αποδοχών των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ένωσης. Η εξέταση αυτή πραγματοποιείται τον Σεπτέμβριο βάσει κοινής εκθέσεως που υποβάλλεται από την Επιτροπή, η οποία στηρίζεται σε έναν κοινό δείκτη που καθορίζεται από τη Στατιστική Υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης [Eurostat] σε συμφωνία με τις εθνικές στατιστικές υπηρεσίες των κρατών μελών· για τον καθορισμό του δείκτη αυτού λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση κάθε χώρας της Ένωσης κατά την 1η Ιουλίου.

Κατά την εξέταση αυτή, το Συμβούλιο μελετά αν, στο πλαίσιο της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής της Ένωσης, ενδείκνυται αναπροσαρμογή των αποδοχών. Λαμβάνονται ιδίως υπόψη η ενδεχόμενη αύξηση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων των κρατών μελών και οι ανάγκες προσλήψεων.

2. Σε περίπτωση ουσιώδους μεταβολής του κόστους ζωής, το Συμβούλιο αποφασίζει, εντός προθεσμίας 2 μηνών κατ' ανώτατο όριο, μέτρα για την προσαρμογή των συντελεστών αναπροσαρμογής και κατά περίπτωση για τα αναδρομικά τους αποτελέσματα.

3. Για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου το Συμβούλιο αποφασίζει προτάσει της Επιτροπής, με την ειδική πλειοψηφία [...]

28. Το άρθρο 65α του ΚΥΚ ορίζει ότι ο τρόπος εφαρμογής των άρθρων 64 και 65 του ΚΥΚ καθορίζεται στο παράρτημα XI αυτού.

29. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, του παραρτήματος XI του ΚΥΚ ορίζει ότι «[γ]ια την εξέταση που προβλέπεται στο άρθρο 65, παράγραφος 1, του [ΚΥΚ], η Eurostat εκπονεί κάθε χρόνο, πριν από το τέλος Οκτωβρίου, έκθεση που αναφέρεται στην εξέλιξη του κόστους ζωής στις Βρυξέλλες, στις οικονομικές ισοτιμίες μεταξύ Βρυξελλών και ορισμένων τόπων υπηρεσίας εντός των κρατών μελών και στην εξέλιξη της αγοραστικής δύναμης των αποδοχών των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων των κεντρικών διοικήσεων.»

30. Το άρθρο 3 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Σύμφωνα με το άρθρο 65, παράγραφος 3, του ΚΥΚ, το Συμβούλιο αποφασίζει πριν από το τέλος κάθε έτους για την προσαρμογή των αποδοχών και συντάξεων, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, η οποία βασίζεται στα κριτήρια που προβλέπονται στο τμήμα 1 του παρόντος παραρτήματος, με ισχύ από την 1η Ιουλίου.

2. Το ύψος της προσαρμογής ισούται με το γινόμενο του ειδικού δείκτη επί τον διεθνή δείκτη Βρυξελλών. Η προσαρμογή καθορίζεται σε καθαρές τιμές ως ποσοστό ίσο για όλους.

[...]

6. Τα όργανα προβαίνουν, με αναδρομική ισχύ για την περίοδο μεταξύ της ημερομηνίας έναρξης παραγωγής αποτελεσμάτων και της ημερομηνίας έναρξης ισχύος της απόφασης για τη νέα προσαρμογή, στην αντίστοιχη, θετική ή αρνητική, διόρθωση των αποδοχών των εν λόγω υπαλλήλων και των συντάξεων που καταβάλλονται στους πρώην υπαλλήλους και τα λοιπά πρόσωπα που έλκουν δικαιώματα από αυτούς.

[...]»

31. Τα στοιχεία που χρησιμεύουν για τον υπολογισμό των ετήσιων αναπροσαρμογών και τα οποία απαριθμούνται στο τμήμα 1 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ είναι η εξέλιξη του κόστους ζωής στις Βρυξέλλες, οι οικονομικές ισοτιμίες μεταξύ Βρυξελλών και ορισμένων τόπων υπηρεσίας εντός των κρατών μελών, καθώς και η εξέλιξη της αγοραστικής δύναμης των αποδοχών των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων των κεντρικών διοικήσεων σε οκτώ κράτη μέλη που απαριθμούνται στο άρθρο 1, παράγραφος 4, στοιχείο α', τελευταίο εδάφιο, του εν λόγω παραρτήματος<sup>15</sup>.

15 — Πρόκειται για τα ακόλουθα κράτη μέλη: το Βασίλειο του Βελγίου, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το Βασίλειο της Ισπανίας, τη Γαλλική Δημοκρατία, την Ιταλική Δημοκρατία, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας. Στην ίδια διάταξη προβλέπεται, κατόπιν της απαρίθμησης αυτής, ότι το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μετά από πρόταση της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 65, παράγραφος 3 του ΚΥΚ, δύναται να εγκρίνει νέο δείγμα που αντιπροσωπεύει τουλάχιστον το 75 % του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕγχΠ) της Ένωσης και που εφαρμόζεται από το έτος που έπεται του έτους της εγκρίσεώς του.

32. Το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, που αποτελεί το μοναδικό άρθρο του κεφαλαίου V του εν λόγω παραρτήματος, με τίτλο «Ρήτρα εξαίρεσης», ορίζει τα εξής:

«Σε περίπτωση σοβαρής και αιφνίδιας επιδείνωσης της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης στο εσωτερικό της Ένωσης, η οποία εκτιμάται βάσει αντικειμενικών στοιχείων που παρέχονται για τον σκοπό αυτό από την Επιτροπή, η Επιτροπή υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις επί των οποίων το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφασίζουν σύμφωνα με το άρθρο 336 [ΣΛΕΕ].»

33. Τέλος, το άρθρο 15 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο 7 του εν λόγω παραρτήματος, με τίτλο «Τελική διάταξη και ρήτρα αναθεώρησης», ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Οι διατάξεις που προβλέπονται στο παρόν παράρτημα εφαρμόζονται από την 1η Ιουλίου 2004 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2012.

2. Στο τέλος του τέταρτου έτους αναθεωρούνται, ιδίως όσον αφορά τις δημοσιονομικές επιπτώσεις τους. Προς τούτο, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο και, ενδεχομένως, πρόταση τροποποίησης του παρόντος παραρτήματος βάσει του άρθρου 336 [ΣΛΕΕ].»

### III – Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

#### A — Η υπόθεση C-63/12

34. Η Επιτροπή άσκησε προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον του Δικαστηρίου με δικόγραφο που κατέθεσε στις 7 Φεβρουαρίου 2012. Το Συμβούλιο κατέθεσε το υπόμνημά του αντικρούσεως στις 2 Απριλίου 2012, η Επιτροπή το υπόμνημά της απαντήσεως στις 11 Μαΐου 2012 και το Συμβούλιο το υπόμνημά του ανταπαντήσεως στις 2 Ιουλίου 2012.

35. Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 25ης Απριλίου 2012, επετράπη στο Κοινοβούλιο να παρέμβει προς στήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής. Το εν λόγω θεσμικό όργανο κατέθεσε το υπόμνημά του παρεμβάσεως στις 11 Ιουνίου 2012. Η Επιτροπή υπέβαλε παρατηρήσεις επί του υπομνήματος αυτού στις 27 Ιουλίου 2012.

36. Στην Τσεχική Δημοκρατία, στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στο Βασίλειο της Ισπανίας, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών και στο Ηνωμένο Βασίλειο επετράπη να παρέμβουν προς στήριξη των αιτημάτων του Συμβουλίου με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 6ης Ιουλίου 2012.

37. Τα εν λόγω κράτη μέλη κατέθεσαν το υπόμνημά τους παρεμβάσεως, η Τσεχική Δημοκρατία στις 19 Σεπτεμβρίου 2012, το Βασίλειο της Ισπανίας στις 20 Σεπτεμβρίου 2012, το Ηνωμένο Βασίλειο στις 24 Σεπτεμβρίου 2012 και τα λοιπά κράτη μέλη στις 21 Σεπτεμβρίου 2012.

38. Η Επιτροπή υπέβαλε τις παρατηρήσεις της επί των εν λόγω υπομνημάτων παρεμβάσεως στις 4 Ιανουαρίου 2013.

39. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

- να ακυρώσει την επίδικη απόφαση και
- να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

40. Το Κοινοβούλιο ζητεί να γίνουν δεκτά τα αιτήματα της Επιτροπής.

41. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο:

- να απορρίψει την προσφυγή ακυρώσεως ως απαράδεκτη,
- επικουρικώς, να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη και
- να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

42. Η Τσεχική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το Βασίλειο της Ισπανίας, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών και το Ηνωμένο Βασίλειο ζητούν από το Δικαστήριο να δεχθεί τα αιτήματα του Συμβουλίου.

*B — Η υπόθεση C-66/12*

43. Το Συμβούλιο άσκησε προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον του Δικαστηρίου με δικόγραφο που κατέθεσε στις 9 Φεβρουαρίου 2012. Η Επιτροπή κατέθεσε το υπόμνημά της αντικρούσεως στις 23 Μαρτίου 2012, το Συμβούλιο το υπόμνημά του απαντήσεως στις 11 Μαΐου 2012 και η Επιτροπή το υπόμνημά της ανταπαντήσεως στις 22 Ιουνίου 2012.

44. Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 20ής Απριλίου 2012, επετράπη στο Κοινοβούλιο να παρέμβει προς στήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής. Το Κοινοβούλιο κατέθεσε το υπόμνημά του παρεμβάσεως στις 11 Ιουνίου 2012. Το Συμβούλιο κατέθεσε τις παρατηρήσεις του επί του υπομνήματος αυτού στις 27 Ιουλίου 2012.

45. Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 6ης Ιουλίου 2012, επετράπη στην Τσεχική Δημοκρατία, στο Βασίλειο της Δανίας, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στην Ιρλανδία, στο Βασίλειο της Ισπανίας, στη Γαλλική Δημοκρατία, στη Δημοκρατία της Λετονίας, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών και στο Ηνωμένο Βασίλειο να παρέμβουν προς στήριξη των αιτημάτων του Συμβουλίου.

46. Πλην της Δημοκρατίας της Λετονίας, η οποία δεν κατέθεσε υπόμνημα, τα εν λόγω κράτη μέλη κατέθεσαν το υπόμνημά τους παρεμβάσεως, η Τσεχική Δημοκρατία στις 19 Σεπτεμβρίου 2012, το Βασίλειο της Ισπανίας στις 20 Σεπτεμβρίου 2012, το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας καθώς και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στις 21 Σεπτεμβρίου 2012, η Ιρλανδία στις 24 Σεπτεμβρίου 2012 και η Γαλλική Δημοκρατία στις 25 Σεπτεμβρίου 2012.

47. Η Επιτροπή υπέβαλε τις παρατηρήσεις της επί των εν λόγω υπομνημάτων παρεμβάσεως στις 4 Ιανουαρίου 2013.

48. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο:

- κυρίως, να ακυρώσει την ανακοίνωση και την πρόταση κανονισμού·
- επικουρικώς, να διαπιστώσει παραβίαση των Συνθηκών διότι η Επιτροπή παρέλειψε να υποβάλει κατάλληλες προτάσεις στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο βάσει του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, και
- να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

49. Η Τσεχική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Ιρλανδία, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λετονίας, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών και το Ηνωμένο Βασίλειο ζητούν να γίνουν δεκτά τα αιτήματα του Συμβουλίου.

50. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

- να απορρίψει την προσφυγή και
- να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

51. Το Κοινοβούλιο ζητεί να γίνουν δεκτά τα αιτήματα της Επιτροπής.

Γ — *Η υπόθεση C-196/12*

52. Η Επιτροπή άσκησε προσφυγή κατά παραλείψεως ενώπιον του Δικαστηρίου με δικόγραφο που κατέθεσε στις 26 Απριλίου 2012. Το Συμβούλιο κατέθεσε το υπόμνημά του αντικρούσεως στις 18 Ιουνίου 2012, η Επιτροπή το υπόμνημά της απαντήσεως στις 30 Ιουλίου 2012 και το Συμβούλιο το υπόμνημά του ανταπαντήσεως στις 17 Σεπτεμβρίου 2012.

53. Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 4ης Σεπτεμβρίου 2012, επετράπη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στο Βασίλειο της Ισπανίας, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών και στο Ηνωμένο Βασίλειο να παρέμβουν προς στήριξη των αιτημάτων του Συμβουλίου, ενώ επετράπη στο Κοινοβούλιο να παρέμβει προς στήριξη των αιτημάτων της Επιτροπής.

54. Το υπόμνημα παρεμβάσεως της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας κατατέθηκε στις 16 Οκτωβρίου 2012, του Βασιλείου της Ισπανίας στις 24 Οκτωβρίου 2012, του Ηνωμένου Βασιλείου στις 14 Νοεμβρίου 2012 και του Βασιλείου των Κάτω Χωρών καθώς και του Κοινοβουλίου στις 16 Νοεμβρίου 2012.

55. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο υπέβαλαν τις παρατηρήσεις τους επί των εν λόγω υπομνημάτων παρεμβάσεως αντιστοίχως στις 16 Ιανουαρίου 2013 και στις 21 Ιανουαρίου 2013.

56. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

- να αναγνωρίσει ότι το Συμβούλιο παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τον ΚΥΚ καθόσον δεν ενέκρινε την πρόταση κανονισμού και
- να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

57. Το Κοινοβούλιο ζητεί να γίνουν δεκτά τα αιτήματα της Επιτροπής.

58. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο:

- να απορρίψει την προσφυγή και
- να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

59. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το Βασίλειο της Ισπανίας, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών και το Ηνωμένο Βασίλειο ζητούν από το Δικαστήριο να δεχθεί τα αιτήματα του Συμβουλίου.

#### IV – Οι προσφυγές στις υποθέσεις C-63/12 και C-196/12

##### A — Επί του παραδεκτού των προσφυγών

##### 1. Οι παρατηρήσεις των κυρίων και των παρεμβαίνόντων διαδίκων

60. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η προσφυγή ακυρώσεως είναι απαράδεκτη, διότι η επίδικη απόφαση δεν αποτελεί πράξη παράγουσα αυτοτελή έννομα αποτελέσματα, καθόσον, εκδίδοντάς την, το Συμβούλιο ούτε τροποποίησε ούτε απέρριψε οριστικά την πρόταση κανονισμού, αλλά περιορίστηκε, για λόγους διαφάνειας, να εκθέσει τους λόγους για τους οποίους δεν ήταν σε θέση να την εγκρίνει.

61. Η Επιτροπή αμφισβητεί την ανάλυση αυτή και προτείνει να γίνει διάκριση μεταξύ των δύο σκελών της πρότασης κανονισμού που το Συμβούλιο αρνήθηκε να εγκρίνει.

62. Όσον αφορά, πρώτον, την αναπροσαρμογή των αποδοχών και των συντάξεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ένωσης, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η προσφυγή ακυρώσεως είναι παραδεκτή, καθόσον ο χαρακτήρας της προσβαλλομένης πράξεως ως αποφάσεως προκύπτει τόσο από το είδος της νομικής πράξεως που χρησιμοποιήθηκε όσο και από το περιεχόμενό της.

63. Όσον αφορά τον τύπο της, η Επιτροπή παρατηρεί ότι η επίδικη απόφαση συγκαταλέγεται μεταξύ των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης οι οποίες μνημονεύονται στο άρθρο 288 ΣΛΕΕ, ότι δημοσιεύθηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* στη σειρά L, που αφορά τη νομοθεσία της Ένωσης, και ότι μνημονεύει ως νομική βάση τον ΚΥΚ, μεταξύ άλλων το άρθρο του 65 και τα παραρτήματά του VII, XI και XIII, καθώς και το άρθρο 20 του καθεστώτος που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό της Ένωσης.

64. Όσον αφορά την ουσία της προσβαλλομένης πράξεως, η πράξη αυτή παράγει αναμφισβήτητα αυτοτελή έννομα αποτελέσματα, καθόσον το αποτέλεσμα της επίδικης αποφάσεως συνίσταται στο ότι δεν υφίσταται ετήσια αναπροσαρμογή των αποδοχών και των συντάξεων, οι οποίες, κατά συνέπεια, παγώνουν. Η Επιτροπή, η οποία διερωτάται πώς το Συμβούλιο θα μπορούσε να εγκρίνει την πρόταση χωρίς να καταργήσει προηγουμένως την απόφαση περί μη εγκρίσεώς της, εκτιμά ότι η διάκριση που το Συμβούλιο προσπαθεί να κάνει μεταξύ μιας «αποφάσεως περί μη εγκρίσεως» και μιας «απορριπτικής αποφάσεως» δεν στηρίζεται σε καμία καθιερωμένη τυπολογία.

65. Όσον αφορά, δεύτερον, την έγκριση των διορθωτικών συντελεστών που εφαρμόζονται στις αποδοχές και στις συντάξεις, η Επιτροπή, διαπιστώνοντας ότι η επίδικη απόφαση δεν περιέχει καμία αιτιολογία επί του σημείου αυτού, συνάγει εντεύθεν ότι πρέπει να θεωρηθεί κυρίως ότι, ακόμα και αν, τυπικώς, το Συμβούλιο εξέδωσε μια απορριπτική απόφαση, η στάση του πρέπει να θεωρηθεί παράνομη παράλειψη ενέργειας δυνάμενη να προσβληθεί με την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως.

66. Το Συμβούλιο, αναφερόμενο στη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία, προκειμένου να διαπιστωθεί αν τα προσβαλλόμενα μέτρα συνιστούν πράξεις, είναι αναγκαίο να εξετάζεται η ουσία τους<sup>16</sup>, απαντά ότι η θέση ότι η επίδικη απόφαση έχει ως αποτέλεσμα το πάγωμα των μισθών των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ένωσης στηρίζεται στην εσφαλμένη παραδοχή ότι το γεγονός και μόνον ότι η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση βάσει του άρθρου 3 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ αρκεί για να επιβληθεί μια άνευ προϋποθέσεων υποχρέωση στο Συμβούλιο να ενεργήσει στη

16 — Το Συμβούλιο αναφέρεται στις αποφάσεις του Δικαστηρίου της 11ης Νοεμβρίου 1981, 60/81, IBM κατά Επιτροπής (Συλλογή 1981, σ. 2639), και του Γενικού Δικαστηρίου της 10ης Ιουλίου 1990, T-64/89, Automec κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. II-367).

βάση αυτή. Προσθέτει ότι η ύπαρξη δικαιώματος των υπαλλήλων επί της αναπροσαρμογής που πρότεινε η Επιτροπή υπόκειται στην προϋπόθεση ότι το Συμβούλιο αποφασίζει την αναπροσαρμογή, πράγμα που προϋποθέτει μια επιλογή μεταξύ δύο αλληλοαποκλειόμενων νομοθετικών βάσεων, ήτοι του άρθρου 3 του ΚΥΚ και του άρθρου 10 του παραρτήματος XI αυτού.

67. Το Συμβούλιο παρατηρεί τέλος ότι η επίδικη απόφαση δεν είναι οριστική και ουδόλως επηρεάζει τη νομική ύπαρξη της προτάσεως κανονισμού, την οποία δύναται ανά πάσα στιγμή να εγκρίνει χωρίς να καταργήσει την προγενέστερη πράξη, βάσει του κανόνα *lex posterior derogat priori*.

68. Το Κοινοβούλιο συμμερίζεται την επιχειρηματολογία της Επιτροπής. Ισχυρίζεται ότι η διάκριση που κάνει το Συμβούλιο μεταξύ μιας απόφασεως περί μη εγκρίσεως και μιας απορριπτικής απόφασεως πρέπει να θεωρηθεί τεχνητή και ότι είναι σημαντικό να ληφθεί υπόψη, κατά την εκτίμηση της φύσεως της απόφασεως, το γεγονός ότι συνιστά την απάντηση του Συμβουλίου στην υποχρέωση αναπροσαρμογής των αποδοχών και των συντάξεων «πριν από το τέλος κάθε έτους» και στην πρόταση που υπέβαλε η Επιτροπή στο πλαίσιο αυτό.

69. Τα παρεμβαίνοντα κράτη μέλη υποστηρίζουν τη θέση του Συμβουλίου, παραπέμποντας στα επιχειρήματα που αυτό ανέπτυξε. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προσθέτει ότι η επίδικη απόφαση δεν παράγει έννομα αποτελέσματα καθόσον δεν περατώνει καμία διαδικασία, ούτε καθιστά την πρόταση κανονισμού άνευ αντικειμένου. Η απόφαση αυτή αντιπροσωπεύει απλώς ένα ενδιάμεσο στάδιο στη διαδικασία που κίνησε η Επιτροπή με σκοπό να καθορίσει την ετήσια αναπροσαρμογή των αποδοχών, διαδικασία που θα περατωθεί μόνον όταν το Συμβούλιο θα έχει εκδώσει κανονισμό για την αναπροσαρμογή των αποδοχών με αναδρομική ισχύ από την 1η Ιουλίου 2011.

## 2. Η εκτίμησή μου

70. Όπως πρόκειται να το αποδείξω, κατά της επίδικης απόφασεως, όσον αφορά αμφότερα τα σκέλη της, πρέπει να ασκηθεί προσφυγή ακυρώσεως και όχι προσφυγή κατά παραλείψεως.

71. Η προσφυγή ακυρώσεως και η προσφυγή κατά παραλείψεως που άσκησε η Επιτροπή έχουν, στην πραγματικότητα, ένα και το αυτό αντικείμενο, καθόσον βάλλουν κατά της συμπεριφοράς του Συμβουλίου που αρνήθηκε την έγκριση της προτάσεως κανονισμού επικαλούμενο την εφαρμογή της ρήτρας εξαίρεσης. Δεδομένου ότι η συμπεριφορά αυτή φαίνεται, *prima facie*, ότι μπορεί να αναλυθεί, αφενός, ως συνιστώσα απόφαση ενώ αποκαλύπτει, αφετέρου, την ενδεχόμενη παράλειψη του Συμβουλίου να προβεί στην ετήσια αναπροσαρμογή των αποδοχών και στον καθορισμό των διορθωτικών συντελεστών, η Επιτροπή προσέβαλε την πράξη αυτή υπό δύο διαφορετικά πρίσματα, ασκώντας ταυτοχρόνως προσφυγή ακυρώσεως και προσφυγή κατά παραλείψεως, στις οποίες το Συμβούλιο απάντησε ασκώντας προσφυγή ακυρώσεως και, επικουρικής, προσφυγή κατά παραλείψεως.

72. Οι δισταγμοί της Επιτροπής και του Συμβουλίου όσον αφορά το προς άσκηση ένδικο βοήθημα είναι αποκαλυπτικές της νομικής αβεβαιότητας που επικρατεί όσον αφορά τον καθορισμό των αντιστοίχων πεδίων της προσφυγής ακυρώσεως και της προσφυγής κατά παραλείψεως, ειδικότερα δε όταν η αμφισβητούμενη συμπεριφορά συνίσταται σε άρνηση. Η αβεβαιότητα αυτή, καίτοι οφείλεται στην περίπλοκη θεωρητική συνάρθρωση των δύο αυτών ειδών προσφυγής και σε ορισμένες αλλαγές στα σχετικά νομοθετήματα, εξηγείται επίσης από νομολογιακές εξελίξεις που άφησαν να διαφανούν κάποιες αμφιταλαντεύσεις. Εν πάση περιπτώσει, το να μπορούν να εκφράζονται αμφιβολίες ως προς τη διαχωριστική γραμμή μεταξύ των δύο αυτών προσφυγών, πολλώ δε μάλλον από δύο θεσμικά όργανα της Ένωσης, μου φαίνεται ιδιαίτερα ανησυχητικό, ενώ το δικαιοδοτικό σύστημα ελέγχου της

νομιμότητας των πράξεων της Ένωσης υποτίθεται ότι διέπεται από την αρχή της πληρότητας<sup>17</sup> και της συνοχής προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

73. Η τελευταία αυτή αρχή, που καθιερώνεται στα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών, που υπογράφηκε στη Ρώμη στις 4 Νοεμβρίου 1950 και επαναβεβαιώθηκε με το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνεπάγεται ότι κάθε παράνομη πράξη προερχόμενη από θεσμικό ή άλλο όργανο ή από οργανισμό της Ένωσης πρέπει να μπορεί να προσβληθεί όταν είναι βλαπτική.

74. Υπό το πρίσμα της διασφάλισης της ευρύτερης δυνατής ένδικης προστασίας, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι είναι πρωτίστως σημαντικό να αποφευχθεί οποιοδήποτε κενό στον έλεγχο της νομιμότητας και, κατ' επέκταση, να καταβληθεί προσπάθεια ώστε το Δικαστήριο, ως εγγυητής της νομιμότητας, να μπορεί να επιληφθεί μιας αρνητικής αποφάσεως θεσμικού ή άλλου οργάνου ή οργανισμού της Ένωσης, εφόσον αυτή παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα, ασχέτως αν ο έλεγχος αυτός προκαλείται μέσω προσφυγής ακυρώσεως ή προσφυγής κατά παραλείψεως.

75. Θα έπρεπε συνεπώς να γίνει δεκτή η ύπαρξη δύο ανταγωνιστικών ειδών προσφυγής, με την παροχή, εν ανάγκη, ενός δικαιώματος επιλογής στους προσφεύγοντες, που θα μπορούσαν ελεύθερα να επιλέξουν το είδος της προσφυγής με το οποίο θα ήθελαν να προσβάλουν την αρνητική απόφαση.

76. Στο πλαίσιο της λύσης αυτής, πρέπει να υπομνησθεί ότι οι δύο προσφυγές επιδιώκουν έναν κοινό σκοπό, τον οποίον απηχεί η διατύπωση που περιέχεται σε αποφάσεις του Δικαστηρίου ότι «αποτελούν την έκφραση ενός και του αυτού μέσου παροχής έννομης προστασίας»<sup>18</sup> ή η διατύπωση της αρχής ότι «το σύστημα των ενδίκων [βοηθημάτων] που θεσπίζεται από τη Συνθήκη συνεπάγεται στενή σχέση [μεταξύ τους]»<sup>19</sup>.

77. Ωστόσο, παρά τον κοινό σκοπό τους, τα δύο αυτά είδη προσφυγής παραμένουν διαφορετικά ως προς τη φύση τους<sup>20</sup>, ως προς τις προϋποθέσεις παραδεκτού και ασκήσεως καθώς και, σε μικρότερο βαθμό, ως προς τα αποτελέσματα που δύνανται να παραγάγουν<sup>21</sup>. Είμαι, κατά συνέπεια, πεπεισμένος ότι δεν συνάδει ούτε με το συμφέρον των προσφευγόντων ούτε με το συμφέρον της ορθής απονομής της δικαιοσύνης το να επιτραπούν αλληλοεπικαλύψεις. Είναι, αντιθέτως, απαραίτητο να χαραχθεί μια σαφής διαχωριστική γραμμή μεταξύ των δύο αυτών ειδών προσφυγής, προσδίδοντάς τους έναν χαρακτήρα τέτοιο που να αποκλείει η μία την άλλη και διασφαλίζοντας αρμονική συνύπαρξη μεταξύ

17 — Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι η Ένωση δικαίου στηρίζεται στη θέσπιση ενός πλήρους συστήματος μέσω δικαστικής προστασίας και διαδικασιών το οποίο σκοπό έχει να ανατεθεί στο Δικαστήριο ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών και λοιπών οργάνων και των οργανισμών της Ένωσης [βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Ιουνίου 2012, C-533/10, CIVAD (σκέψη 32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία)].

18 — Βλ. αποφάσεις της 18ης Νοεμβρίου 1970, 15/70, Chevalley κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 527, σκέψη 6), και της 26ης Νοεμβρίου 1996, C-68/95, T. Port (Συλλογή 1996, σ. I-6065, σκέψη 59), καθώς και διάταξη της 1ης Οκτωβρίου 2004, C-379/03 P, Pérez Escobar κατά Επιτροπής (σκέψη 15). Οι αποφάσεις αυτές συνάγουν εντεύθεν ότι οι ιδιώτες, που έχουν τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως κατά πράξεως ενός οργάνου της οποίας δεν είναι μεν αποδέκτες, αλλά η οποία τους αφορά άμεσα και ατομικά, πρέπει να έχουν επίσης τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής κατά παραλείψεως κατά οργάνου το οποίο παρέλειψε να εκδώσει πράξη που θα τα αφορούσε κατά τον ίδιο τρόπο.

19 — Βλ. απόφαση της 22ας Μαΐου 1985, 13/83, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1985, σ. 1513, σκέψη 36).

20 — Εν αντιθέσει προς τη Συνθήκη ΕΚΑΧ η οποία, ορίζοντας την παράλειψη ως «σιωπηρ[ά] αρνητικ[ή] [απόφαση] που θεωρείται ότι προκύπτει από τη σιωπή» (άρθρο 35), τη θεωρούσε ειδική μορφή της προσφυγής ακυρώσεως, η Συνθήκη ΕΚ προσέδωσε αυτοτέλεια στη προσφυγή κατά παραλείψεως ορίζοντάς την ως αποσκοπούσα στη «διαπίστωση» της παραβίασης της Συνθήκης που προκύπτει από την παράλειψη λήψεως αποφάσεως (άρθρο 175 της Συνθήκης ΕΚ, που κατέστη το άρθρο 232 ΕΚ, το οποίο κατέστη το άρθρο 265 ΣΛΕΕ).

21 — Τα εν λόγω αποτελέσματα δεν είναι θεμελιωδώς διαφορετικά και διευκρινίζονται εξάλλου από μία ενιαία διάταξη, ήτοι το άρθρο 266, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, το οποίο επιβάλλει στο καθού θεσμικό όργανο «να [λάβει] τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου». Ωστόσο, ενώ η ακύρωση πράξεως συνεπάγεται την άμεση και αναδρομική εξαφάνιση της πράξεως αυτής από την έννομη τάξη, η διαπίστωση της παραλείψεως του θεσμικού οργάνου, χωρίς να επιφέρει άμεση μεταβολή της έννομης καταστάσεως, υποχρεώνει το οικείο όργανο να εκδώσει την πράξη την οποία αρνήθηκε να θεσπίσει.

τους βασιζόμενη σε «συστηματική» αντίληψη<sup>22</sup>. Το εν λόγω ζήτημα δεν μόνο θεωρητικό, διότι απαιτεί μια ανάλυση της συμπληρωματικής ή ανταγωνιστικής σχέσης μεταξύ των δύο προσφυγών καθώς και την ανάλυση του βαθμού αυτοτέλειας ή εξαρτήσεώς τους<sup>23</sup>. Ενέχει επίσης ένα σημαντικό πρακτικό διακύβευμα, διότι από την απάντηση που θα δοθεί εξαρτάται η δυνατότητα των προσφευγόντων να ασκήσουν το ένδικο βοήθημα που είναι το πλέον κατάλληλο για την επανόρθωση της διαπραχθείσας παρανομίας, υπό το πρίσμα της προτάξεως της πρακτικής αποτελεσματικότητας του ελέγχου της νομιμότητας.

78. Για τον λόγο αυτό, προτού εκτιμήσω ακριβέστερα τη συμπεριφορά του Συμβουλίου και το είδος της προσφυγής που πρέπει να ασκηθεί για να αμφισβητηθεί η νομιμότητα της συμπεριφοράς αυτής, θα ξεκινήσω αναφερόμενος στους κανόνες που διέπουν τον δικαιοδοτικό έλεγχο των «αρνητικών» συμπεριφορών, δηλαδή αυτών με τις οποίες ένα θεσμικό ή άλλο όργανο ή ένας οργανισμός της Ένωσης εκφράζει άρνηση, όπως θεωρώ ότι συνάγονται από το παρόν στάδιο εξέλιξως της νομολογίας του Δικαστηρίου.

α) Ο δικαιοδοτικός έλεγχος των αρνητικών συμπεριφορών που αντιτάσσει ένα θεσμικό ή άλλο όργανο ή ένας οργανισμός της Ένωσης

79. Νομίζω ότι μπορώ να θεωρήσω βέβαιη την ακόλουθη πρόταση. Εφόσον με την προσφυγή ακυρώσεως του άρθρου 263 ΣΛΕΕ προσβάλλεται η παράνομη ενέργεια του θεσμικού οργάνου i), ενώ με την προσφυγή κατά παραλείψεως του άρθρου 265 ΣΛΕΕ προσβάλλεται η αδράνειά του ii), η άρνηση εκδόσεως πράξεως πρέπει να προσβληθεί με προσφυγή ακυρώσεως iii).

i) Με την προσφυγή ακυρώσεως του άρθρου 263 ΣΛΕΕ προσβάλλεται η παράνομη ενέργεια του θεσμικού οργάνου

80. Κατά το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των θεσμικών οργάνων, μεταξύ άλλων αυτών του Συμβουλίου, εκτός των συστάσεων και γνωμών.

81. Προκειμένου μια πράξη να είναι δεκτική προσφυγής ακυρώσεως πρέπει να πληρούνται δύο προϋποθέσεις.

82. Πρώτον, πρέπει να έχει ουσιαστικά εκδοθεί μια νομική πράξη, μια «διάταξη», από ένα από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

83. Δεύτερον, κατά πάγια νομολογία, η οποία διαμορφώθηκε στο πλαίσιο προσφυγών ακυρώσεως των κρατών μελών ή των θεσμικών οργάνων, αποτελούν πράξεις δεκτικές προσφυγής, υπό την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, «όλες οι διατάξεις που θεσπίζονται από τα θεσμικά όργανα, ανεξάρτητα από τον τύπο τους, και οι οποίες αποσκοπούν στην παραγωγή δεσμευτικών εννόμων αποτελεσμάτων»<sup>24</sup>. Οσάκις η προσφυγή ακυρώσεως ασκείται από φυσικό ή νομικό πρόσωπο κατά πράξεως της οποίας είναι αποδέκτης, τα δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα που παρήγαγε η πράξη αυτή πρέπει να είναι ικανά να θίξουν τα συμφέροντα του προσφεύγοντος, μεταβάλλοντας κατά τρόπο σαφή τη νομική κατάσταση αυτού<sup>25</sup>.

22 — Επί του ζητήματος αυτού, βλ., μεταξύ άλλων, τη διατριβή του Berrod, F., *La systématique des voies de droit communautaires*, Dalloz, Παρίσι, 2003· Ritleng, D., *Pour une systématique des contentieux au profit d'une protection juridictionnelle effective*, «*Mélanges en hommage à Guy Isaac: 50 ans de droit communautaire*», PU Toulouse, 2004, σ. 735, και Lenaerts, K., *La systématique des voies de recours dans l'ordre juridique de l'Union européenne*, «*Mélanges en hommage à Georges Vandensanden*», Bruylant, Βρυξέλλες, 2008, σ. 257.

23 — Βλ., συναφώς, τη διατριβή του Berrod, F., όπ.π., σημείο 388, σ. 356, και σημείο 392, σ. 359. Ο συγγραφέας αυτός συνοψίζει τη διαλεκτική ένταση που υφίσταται μεταξύ των δύο προσφυγών κάνοντας λόγο για «συμφυή δεσμό» που τις συνδέει, ενώ υπογραμμίζει ότι υπάρχει, εντούτοις, μια «υπαρξιακή αυτοτέλεια» της προσφυγής κατά παραλείψεως σε σχέση με την προσφυγή ακυρώσεως.

24 — Βλ. απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 2011, C-463/10 P και C-475/10 P, Deutsche Post και Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 2011, σ. I-9639, σκέψη 36 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

25 — Βλ. διάταξη της 14ης Μαΐου 2012, C-477/11 P, Sepracor Pharmaceuticals (Ιρλανδία) κατά Επιτροπής (σκέψη 51 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

84. Το κριτήριο του δεσμευτικού εννόμου αποτελέσματος αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν πρόκειται να εκτιμηθεί το αν είναι δεκτική προσφυγής μια ενδιάμεση πράξη η οποία εντάσσεται στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας αποτελούμενης από πλείονα στάδια. Κατ' αρχήν, για να είναι δεκτική προσφυγής, η πράξη πρέπει να έχει οριστικό χαρακτήρα. Σύμφωνα με την έκφραση που χρησιμοποιεί το Δικαστήριο, πρέπει να συνιστά «οριστική εκδήλωση της βουλήσεως του [του θεσμικού οργάνου]»<sup>26</sup>, οπότε δεν μπορούν να θεωρηθούν πράξεις δεκτικές προσφυγής οι ενδιάμεσες πράξεις των οποίων ο σκοπός συνίσταται στην προπαρασκευή της τελικής αποφάσεως, όπως είναι οι πράξεις που εκφράζουν προσωρινή γνώμη του θεσμικού οργάνου<sup>27</sup>.

85. Έχει έτσι κριθεί ότι πρόταση κανονισμού υποβληθείσα από την Επιτροπή στο Συμβούλιο δεν μπορεί να θεωρηθεί πράξη δεκτική προσφυγής, καθόσον συνιστά απλώς ενδιάμεση πράξη της οποίας ο σκοπός συνίσταται αποκλειστικά στην προπαρασκευή της εκδόσεως μιας τελικής πράξεως χωρίς να καθορίζει οριστικά τη θέση που θα υιοθετήσει το Συμβούλιο<sup>28</sup>.

86. Αντιθέτως, η ενδιάμεση πράξη που παράγει «αυτοτελή έννομα αποτελέσματα» πρέπει να δύναται να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως<sup>29</sup>.

87. Διευκρινίζω, τέλος, ότι, καίτοι τα ενδιάμεσα μέτρα που δεν έχουν αποφασιστικό χαρακτήρα δεν μπορούν αυτά καθεαυτά να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως, οι ενδεχόμενες παρανομίες που παρουσιάζουν μπορούν εντούτοις να προβληθούν προς στήριξη της προσφυγής που στρέφεται κατά της τελικής πράξεως, της οποίας αποτελούν προπαρασκευαστικό στάδιο<sup>30</sup>.

ii) Με την προσφυγή κατά παραλείψεως του άρθρου 265 ΣΛΕΕ προσβάλλεται η αδράνεια του θεσμικού οργάνου

88. Το άρθρο 265 ΣΛΕΕ ορίζει ότι, αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, η Επιτροπή ή η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, κατά παράβαση των Συνθηκών, παραλείπουν να αποφασίσουν, τα κράτη μέλη και τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης δύναται να ασκούν προσφυγή στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να ζητούν τη διαπίστωση της παράβασης αυτής.

89. Η προσφυγή κατά παραλείψεως μπορεί επίσης να ασκηθεί από κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που προσάπτει σε θεσμικό ή άλλο όργανο ή οργανισμό της Ένωσης ότι παρέλειψε να του απευθύνει πράξη, εκτός από σύσταση ή γνώμη.

90. Η προσφυγή αυτή είναι παραδεκτή μόνον αν το οικείο θεσμικό ή άλλο όργανο ή ο οικείος οργανισμός κλήθηκε προηγουμένως να ενεργήσει και αν, κατά τη λήξη προθεσμίας δύο μηνών από της προσκλήσεως αυτής, αυτό το θεσμικό ή άλλο όργανο ή αυτός ο οργανισμός δεν «έλαβε θέση».

91. Κατά πάγια νομολογία, η προσφυγή κατά παραλείψεως «προϋποθέτει ότι η παράνομη παράλειψη του [καθού θεσμικού οργάνου] παρέχει τη δυνατότητα [προσφυγής] στο Δικαστήριο προκειμένου αυτό να αναγνωρίσει ότι η παράλειψη αντιβαίνει προς τη Συνθήκη, εφόσον το συγκεκριμένο όργανο δεν την επανόρθωσε»<sup>31</sup>.

26 — Βλ. απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 1963, 23/63, 24/63 και 52/63, Henricot κ.λπ. κατά Ανώτατης Αρχής (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 999, σ. 455).

27 — Βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση IBM κατά Επιτροπής (σκέψη 10), καθώς και προπαρατεθείσα διάταξη Sepracor Pharmaceuticals (Ιρλανδία) κατά Επιτροπής (σκέψεις 55 και 56).

28 — Διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου της 15ης Μαΐου 1997, T-175/96, Berthu κατά Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. II-811, σκέψεις 21 και 22).

29 — Βλ. προπαρατεθείσα διάταξη Sepracor Pharmaceuticals (Ιρλανδία) κατά Επιτροπής (σκέψη 58 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

30 — Βλ. αποφάσεις IBM κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα (σκέψη 12), καθώς και του Γενικού Δικαστηρίου της 21ης Ιουνίου 2012, T-264/10 και T-266/10, Ισπανία κατά Επιτροπής (σκέψη 13).

31 — Βλ. απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 1993, C-107/91, ENU κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-599, σκέψη 10 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

92. Ο συσχετισμός του κανόνα αυτού με το αντικείμενο της προσφυγής ακυρώσεως καθιστά δυνατή τη χάραξη της διαχωριστικής γραμμής μεταξύ των δύο ενδίκων βοηθημάτων που αποσκοπούν στη διασφάλιση του άμεσου ελέγχου της νομιμότητας της συμπεριφοράς των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Ενώ με την προσφυγή ακυρώσεως προσβάλλεται η δήλωση βουλήσεως που έχει τη μορφή νομικής πράξεως παράγουσας δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα, με την προσφυγή κατά παραλείψεως προσβάλλεται, αντιθέτως, η παράνομη αποχή του οργάνου. Με άλλα λόγια, ο έλεγχος της νομιμότητας διενεργείται μέσω της προσφυγής ακυρώσεως όταν το καθού θεσμικό όργανο παρανόμησε ενεργώντας και μέσω της προσφυγής κατά παραλείψεως όταν παρανόμησε παραλείποντας.

93. Από αυτή τη γενική διάκριση απορρέει η απάντηση στο ερώτημα ποια προσφυγή πρέπει να ασκείται κατά αρνητικής αποφάσεως.

iii) Η άρνηση εκδόσεως πράξεως πρέπει να προσβάλλεται με προσφυγή ακυρώσεως

94. Καίτοι η φαινομενική σαφήνεια της διακρίσεως μεταξύ της προσφυγής ακυρώσεως και της προσφυγής κατά παραλείψεως συσκοτίστηκε από τις εννοιολογικές διαφορές μεταξύ του ορισμού της προσφυγής κατά παραλείψεως που περιλαμβάνεται στη Συνθήκη ΕΚΑΧ και εκείνου που περιλαμβάνεται στη Συνθήκη ΕΟΚ<sup>32</sup>, από την εξέταση του ζητήματος του είδους της προσφυγής που μπορεί να ασκηθεί για να ελεγχθεί η έλλειψη νομιμότητας αρνητικής αποφάσεως θεωρώ, ωστόσο, ότι προκύπτει σαφώς ότι η άρνηση αποτελεί πράξη δυνάμενη να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως.

95. Συγκεκριμένα, η άρνηση λήψεως αποφάσεως ισοδυναμεί με απόφαση, καθόσον εκφράζει δήλωση βουλήσεως, έστω και αν είναι αρνητική, και η αρνητική απόφαση διέπεται από τους ίδιους κανόνες περί αρμοδιότητας και τύπου που διέπουν και τη θετική απόφαση.

96. Η νομολογία εντάσσεται σαφώς σε αυτή τη λογική της εξομοιώσεως και υπάρχει πληθώρα δικαστικών αποφάσεων που κρίνουν παραδεκτή την προσφυγή ακυρώσεως που στρέφεται κατά αρνητικών αποφάσεων<sup>33</sup>.

97. Ωστόσο, σε ένα *obiter dictum* που περιέχεται στην απόφασή του της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 302/87, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου<sup>34</sup>, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι το Κοινοβούλιο μπορούσε να ασκήσει προσφυγή κατά παραλείψεως κατά της μη υποβολής σχεδίου προϋπολογισμού από το Συμβούλιο, λέγοντας ότι «κατά αρνήσεως προς ενέργεια, οσονδήποτε ρητής και αν είναι, η οποία προβλήθηκε ύστερα από σχετική πρόσκληση προς το Συμβούλιο ή την Επιτροπή κατ' εφαρμογή του άρθρου 175 της Συνθήκης, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου βάσει του εν λόγω άρθρου, εφόσον με την άρνηση αυτή δεν τίθεται τέρμα στην παράλειψη»<sup>35</sup>. Η διατύπωση αυτή, που

32 — Πρέπει να σημειωθεί, ειδικότερα, ότι, λόγω της εξομοιώσεως, στη Συνθήκη ΕΚΑΧ, της σιωπής με σιωπηρή απορριπτική απόφαση, υπήρξε ένα μεταδοτικό αποτέλεσμα βάσει του οποίου κάθε απορριπτική απόφαση, ακόμη και ρητή, προσβαλλόταν με προσφυγή κατά παραλείψεως. Βλ., επί του ζητήματος αυτού, Soldatos, P., «L'introuvable recours en carence devant la Cour de justice des Communautés européennes», *Cahiers de droit européen*, 1969, σ. 316 επ.

33 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 1961, 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg* κατά Ανώτατης Αρχής (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 547)· της 15ης Δεκεμβρίου 1988, 166/86 και 220/86, *Irish Cement* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 6473), σχετικά με απόρριψη καταγγελίας κατά της χορηγήσεως ενισχύσεως· της 9ης Δεκεμβρίου 2004, C-123/03 P, *Επιτροπή κατά Greencore* (Συλλογή 2004, σ. I-11647), σχετικά με την άρνηση της Επιτροπής να καταβάλει τόκους υπερημερίας επί του επιστρεφόμενου ποσού προστίμου, και της 18ης Νοεμβρίου 2010, C-322/09 P, *NDSHT* κατά Επιτροπής (Συλλογή 2010, σ. I-11911), σχετικά με την απόφαση περί αρνήσεως κινήσεως επίσημης διαδικασίας εξετάσεως σχετικά με κρατικές ενισχύσεις.

34 — Συλλογή 1988, σ. 5615.

35 — Σκέψη 17.

χαρακτηρίστηκε «μυστηριώδης» από τη θεωρία<sup>36</sup>, εξηγείται περισσότερο από λόγους που άπτονται της ενεργητικής νομιμοποίησης του Κοινοβουλίου παρά από τη βούληση διευρύνσεως του πεδίου εφαρμογής της προσφυγής κατά παραλείψεως. Η μεταγενέστερη νομολογία επανήλθε εξάλλου σε μια πιο ορθόδοξη θέση<sup>37</sup>.

98. Επιπλέον, για να καθοριστεί αν μια αρνητική απόφαση συνιστά ή όχι πράξη δεκτική προσφυγής, η νομολογία διακρίνει ανάλογα με το αν η πράξη που αποτέλεσε το αντικείμενο της αρνήσεως μπορούσε ή όχι να παραγάγει οριστικά έννομα αποτελέσματα. Έτσι, το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένα ότι, όταν η πράξη έχει αρνητικό χαρακτήρα, η απόφαση αυτή πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με το αντικείμενο του αιτήματος στο οποίο αποτελεί απάντηση<sup>38</sup>. Η διατύπωση αυτή που φαίνεται ελαφρώς σιβυλλική και εμφανίζεται με διάφορες μορφές<sup>39</sup> απηχεί, στην πραγματικότητα, για τις αρνητικές αποφάσεις, την ακόλουθη πρόταση. Η άρνηση εκδόσεως πράξεως μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως εφόσον μια τέτοια προσφυγή θα μπορούσε να στραφεί κατά της πράξεως που το θεσμικό όργανο αρνήθηκε να εκδώσει. Έτσι, αν η πράξη που αποτέλεσε το αντικείμενο της αρνήσεως μπορεί να παραγάγει οριστικά έννομα αποτελέσματα, η άρνηση μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής. Αντιθέτως, αν η πράξη της οποίας η έκδοση υπήρξε αντικείμενο αρνήσεως δεν παράγει τέτοια αποτελέσματα, η άρνηση εκδόσεως δεν μπορεί να προσβληθεί ενώπιον του Δικαστηρίου με προσφυγή ακυρώσεως.

99. Η άρνηση προς ενέργεια πρέπει συνεπώς να διαπιστώνεται μέσω προσφυγής ακυρώσεως, ανεξάρτητα από τη μορφή υπό την οποία η άρνηση αυτή εκφράζεται.

100. Τούτο ισχύει, πρώτον, σε περίπτωση ρητής αρνήσεως. Όταν το θεσμικό όργανο απαντά με ρητή απορριπτική απόφαση, δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί η προσφυγή κατά παραλείψεως, διότι ο προσφεύγων διαθέτει, εντός της προθεσμίας που ορίζει η Συνθήκη ΛΕΕ, δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως που του παρέχει τη δυνατότητα να επιτύχει τη διαπίστωση της ελλείψεως νομιμότητας της πράξεως που εξέδωσε το θεσμικό όργανο.

101. Η ρητή άρνηση μπορεί να εκδηλωθεί με δύο διαφορετικούς τρόπους.

102. Μπορεί να πρόκειται, καταρχάς, για απλή και άνευ ετέρου άρνηση λήψεως της αιτηθείσας αποφάσεως<sup>40</sup>.

36 — Βλ. Simon, D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Παρίσι, 2η έκδοση, 1998, αριθ. 379, σ. 402.

37 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση NDSHT κατά Επιτροπής (σκέψεις 44 έως 56).

38 — Βλ. απόφαση της 8ης Μαρτίου 1972, 42/71, Nordgetreide κατά Επιτροπής (C., σ. 105, σκέψη 5), που αφορούσε την άρνηση της Επιτροπής να τροποποιήσει τον κατάλογο των προϊόντων στα οποία μπορούσε να εφαρμοστεί ο μηχανισμός των εξισωτικών ποσών. Βλ., υπό το πνεύμα αυτό, απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1992, C-15/91 και C-108/91, Buckl κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-6061, σκέψη 22), η οποία αφορούσε την άρνηση της Επιτροπής να επιβάλει εκ νέου μια εισφορά επί της εισαγωγής ορισμένων γεωργικών προϊόντων. Βλ., επίσης, διατάξεις της 6ης Απριλίου 2006, C-408/05 P, GISTI κατά Επιτροπής (σκέψη 10), καθώς και της 15ης Δεκεμβρίου 2011, C-411/11 P, Altner κατά Επιτροπής (σκέψη 7 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), σχετικά με την άρνηση της Επιτροπής να κινήσει διαδικασία διαπιστώσεως παραβάσεως. Η τελευταία αυτή διάταξη εξηγεί τη μη άσκηση προσφυγής ακυρώσεως κατά της αρνήσεως αυτής με τον αποκλεισμό της ατομικής προσφυγής κατά των πράξεων που η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει στο πλαίσιο της διαδικασίας λόγω παραβάσεως που διέπεται από το άρθρο 258 ΣΛΕΕ, στον βαθμό που οι πράξεις αυτές απευθύνονται στα κράτη μέλη και όχι σε ατομικούς αποδέκτες. Δύο άλλες εξηγήσεις διατυπώνονται εν γένει για τον αποκλεισμό μιας τέτοιας προσφυγής, ήτοι η απουσία δεσμευτικού εννόμου αποτελέσματος των αιτιολογημένων γνωμών που εκδίδει η Επιτροπή και η διακριτική εξουσία που αναγνωρίζεται στην Επιτροπή, τόσο για την εκτίμηση της υπάρξεως της παραβάσεως όσο και για την κίνηση της διαδικασίας λόγω παραβάσεως. Η τελευταία αυτή εξήγηση μου φαίνεται ότι στηρίζεται σε μια σύγχυση μεταξύ προϋποθέσεως του παραδεκτού και ουσιαστικής προϋποθέσεως. Συγκεκριμένα, η ύπαρξη διακριτικής εξουσίας του καθού οργάνου δεν πρέπει να συνεπάγεται το απαράδεκτο της προσφυγής ακυρώσεως (σε περίπτωση ρητής απορρίψεως αιτήματος περί ασκήσεως προσφυγής λόγω παραβάσεως) ή της προσφυγής κατά παραλείψεως (σε περίπτωση μη λήψεως θέσεως κατόπιν οχλήσεως περί ασκήσεως προσφυγής λόγω παραβάσεως), αλλά να την καθιστά αβάσιμη, καθόσον απαγορεύει να θεωρηθεί ότι η πράξη ή η παράλειψη του οργάνου είναι παράνομη.

39 — Η προπαρατεθείσα απόφαση Buckl κ.λπ. κατά Επιτροπής κάνει λόγο για εκτίμηση σε συνάρτηση με τη «φύση» του αιτήματος, ενώ η προπαρατεθείσα απόφαση Nordgetreide κατά Επιτροπής αναλύει το «αντικείμενο» του αιτήματος αυτού.

40 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2002, C-312/00 P, Επιτροπή κατά Camar και Tico (Συλλογή 2002, σ. I-11355), σχετικά με προσφυγή ακυρώσεως στρεφόμενη κατά της αρνήσεως της Επιτροπής να εκδώσει κανονισμό κατ' εφαρμογήν του άρθρου 16, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 404/93 του Συμβουλίου, της 13ης Φεβρουαρίου 1993, για την κοινή οργάνωση της αγοράς στον τομέα της μπανάνας (ΕΕ L 47, σ. 1), προκειμένου να προσαρμόσει τη δασμολογική ποσόστωση που προβλέπει το άρθρο 18 του κανονισμού 404/93 για να αντιμετωπιστούν τα αποτελέσματα επί της παραγωγής μπανανών στη Σομαλία των ασυνήθων πλημμυρών που σημειώθηκαν το 1997 και το 1998.

103. Μπορεί να πρόκειται, εν συνεχεία, για την έκδοση πράξεως αντίθετης προς την αιτηθείσα. Στην περίπτωση αυτή, η ληφθείσα απόφαση δεν μπορεί να προσβληθεί με προσφυγή κατά παραλείψεως, διότι, σύμφωνα με την εξήγηση που δίδεται σε διάφορες δικαστικές αποφάσεις, η εν λόγω προσφυγή «αφορά την παράλειψη οργάνου να εκδώσει απόφαση ή να λάβει θέση και όχι την έκδοση πράξεως διαφορετικής από εκείνη της οποίας την έκδοση επιδίωκαν ή θεωρούσαν αναγκαία οι ενδιαφερόμενοι»<sup>41</sup>.

104. Το Δικαστήριο έκρινε μάλιστα, με απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 1992, C-301/90, Επιτροπή κατά Συμβουλίου<sup>42</sup>, που εκδόθηκε κατόπιν προσφυγής ακυρώσεως ασκηθείσας από την Επιτροπή κατά κανονισμού του Συμβουλίου που διόρθωνε τις αποδοχές και τις συντάξεις των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων και προσαρμοζε τους διορθωτικούς συντελεστές που αφορούσαν τις εν λόγω αποδοχές και τις εν λόγω συντάξεις, ότι η έκδοση πράξεως παραλείπουσας παρανόμως να ενσωματώσει πρόταση της Επιτροπής μπορούσε να προσβληθεί με προσφυγή ακυρώσεως. Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση αυτή, το Δικαστήριο, διαπιστώνοντας ότι η πρόταση της Επιτροπής αφορούσε, μεταξύ άλλων, την εισαγωγή ενός ειδικού διορθωτικού συντελεστή για το Μόναχο (Γερμανία) και ότι ο κανονισμός που εξέδωσε το Συμβούλιο βάσει της προτάσεως αυτής δεν περιείχε σχετικές διατάξεις, συνήγαγε ότι η Επιτροπή είχε το δικαίωμα να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως κατά του κανονισμού αυτού, εφόσον εκτιμούσε ότι, με την παράλειψη αυτή, το Συμβούλιο είχε παραβεί υποχρέωση επιβαλλόμενη από τη Συνθήκη ΕΟΚ<sup>43</sup>. Έτσι, όταν ένα θεσμικό όργανο έχει ενεργήσει, παραλείποντας όμως να υιοθετήσει μέρος του προταθέντος μέτρου, η προκύπτουσα εντεύθεν έλλειψη νομιμότητας μπορεί, σύμφωνα με την απόφαση αυτή, να ελεγχθεί με προσφυγή ακυρώσεως<sup>44</sup>.

105. Το αυτό ισχύει, δεύτερον, στην περίπτωση σιωπηρής απορριπτικής αποφάσεως, με αυτή τη θεμελιώδη, ωστόσο, διευκρίνιση ότι η σιωπηρή απόφαση μπορεί να προκύπτει από τη σιωπή ή την αδράνεια του θεσμικού οργάνου μόνον αν τούτο προβλέπεται ρητώς από διάταξη του δικαίου της Ένωσης. Συγκεκριμένα, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι, «ελλείψει [...] ρητών διατάξεων περί καθορισμού προθεσμίας, μετά τη λήξη της οποίας λογίζεται ότι υπάρχει σιωπηρή απόφαση, και περί καθορισμού του περιεχομένου της εν λόγω αποφάσεως, η απραξία του οργάνου δεν μπορεί να

41 — Βλ. απόφαση της 13ης Ιουλίου 1971, 8/71, Deutscher Komponistenverband κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 893, σκέψη 2). Η διατύπωση αυτή επαναλήφθηκε πανομοιότυπα στις προπαρατεθείσες αποφάσεις Irish Cement κατά Επιτροπής (σκέψη 17)· Buckl κ.λπ. κατά Επιτροπής (σκέψη 17), και ENU κατά Επιτροπής (σκέψη 10). Βλ., επίσης, διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου της 17ης Νοεμβρίου 2010, T-61/10, Victoria Sánchez κατά Κοινοβουλίου και Επιτροπής (σκέψη 38).

42 — Συλλογή 1992, σ. I-221.

43 — Σκέψη 14.

44 — Στο σημείο 11 των προτάσεων που ανέπτυξε στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση, ο γενικός εισαγγελέας F. G. Jacobs εκθέτει ότι, καίτοι μπορεί να φανεί ασυνήθιστο το αίτημα της ακυρώσεως κανονισμού καθόσον παραλείπει συγκεκριμένη διάταξη, το ζήτημα είναι, κατ' ουσίαν, το ίδιο «είτε ο κανονισμός είναι παράνομος διότι περιλαμβάνει συγκεκριμένη διάταξη είτε διότι την παραλείπει». Οι εξηγήσεις αυτές δεν με πείθουν απολύτως. Σε μια περίπτωση όπως αυτή, η έλλειψη νομιμότητας δεν έγκειται στον εκδοθέντα κανονισμό, ο οποίος δεν είναι παράνομος αυτός καθαυτός, αλλά προκύπτει από παράλειψη λήψεως αποφάσεως. Περαιτέρω, η θέσπιση διατάξεως διαφορετικής από αυτό που είχε ζητηθεί και η μη θέσπιση διατάξεως μου φαίνονται ότι αποτελούν δύο διαφορετικά πράγματα. Το να εξομοιωθεί το δεύτερο με το πρώτο προϋποθέτει ότι η μερική παράλειψη λήψεως αποφάσεως επί αιτήσεως λογίζεται ως σιωπηρή απόρριψη, πράγμα το οποίο δεν μου φαίνεται δυνατόν, για τον λόγο που αναφέρω στο σημείο 105 των παρούσων προτάσεων.

εξομοιώνεται με απόφαση, ειδάλλως διακυβεύεται το σύστημα των προβλεπομένων από τη Συνθήκη μέσων ένδικης προστασίας»<sup>45</sup>. Εντούτοις, «υπό ορισμένες συγκεκριμένες περιστάσεις, [...] μπορεί κατ' εξαίρεση να θεωρηθεί ότι η σιωπή ή αδράνεια κοινοτικού οργάνου ισοδυναμούν με σιωπηρή αρνητική απόφαση»<sup>46</sup>.

106. Αυτές είναι εν συνόψει οι κατευθυντήριες αρχές που διέπουν τις προσφυγές κατά των αρνητικών αποφάσεων.

107. Πρέπει ωστόσο να προστεθούν οι δύο ακόλουθες διευκρινίσεις.

108. Πρώτον, πρέπει να σημειωθεί ότι η απουσία αποφάσεως ελλείπει απαιτούμενης πλειοψηφίας δεν ισοδυναμεί με άρνηση λήψεως αποφάσεως.

109. Η απόφαση της 13ης Ιουλίου 2004, C-27/04, Επιτροπή κατά Συμβουλίου<sup>47</sup>, που εκδόθηκε επί μιας υποθέσεως η οποία αφορούσε τη θέση σε εφαρμογή του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, αποτελεί παράδειγμα της διακρίσεως αυτής. Επιληφθέν προσφυγής ακυρώσεως ασκηθείσας από την Επιτροπή κατά «της μη λήψεως» από το Συμβούλιο των τυπικών μέτρων που περιείχονταν στις συστάσεις που αυτή είχε διατυπώσει βάσει του άρθρου 104, παράγραφοι 8 και 9, ΕΚ<sup>48</sup> προκειμένου να αναγκαστούν η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και η Γαλλική Δημοκρατία να μειώσουν το δημοσιονομικό έλλειμμά τους, το Δικαστήριο έκρινε ότι η προσφυγή ήταν απαράδεκτη στον βαθμό που η καταγγελλόμενη μη λήψη των μέτρων προέκυψε από την έλλειψη της απαιτούμενης πλειοψηφίας για τη λήψη αποφάσεως συναφώς. Το Δικαστήριο τόνισε, επιπλέον, ότι δεν υπήρχε διάταξη του δικαίου της Ένωσης ορίζουσα προθεσμία κατά την εκπνοή της οποίας να θεωρείται ότι ελήφθη σιωπηρώς απόφαση και καθορίζουσα το περιεχόμενο της αποφάσεως αυτής<sup>49</sup>.

110. Προσθέτω ότι δεν νομίζω ότι μπορεί προς αντίκρουση να γίνει επίκληση της αποφάσεως της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, C-76/01 P, Eurocoton κ.λπ. κατά Συμβουλίου<sup>50</sup>, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η παράλειψη υιοθετήσεως εκ μέρους του Συμβουλίου μιας προτάσεως κανονισμού περί καθορισμού οριστικών δασμών αντνιτάμπινγκ συνιστούσε πράξη δεκτική προσφυγής. Ακόμη και αν μπορεί να δημιουργήσει σύγχυση, καθόσον αφήνει να εννοηθεί ότι το απλό γεγονός της ψηφοφορίας συνιστά «λήψη θέσεως» μολονότι δεν έχει επιτευχθεί η πλειοψηφία που είναι αναγκαία για την έκδοση του κανονισμού<sup>51</sup>, η απόφαση αυτή, που λαμβάνει υπόψη τις ιδιομορφίες της διαδικασίας αντνιτάμπινγκ, θεωρώ ότι εξηγείται κυρίως με την ύπαρξη, στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, μιας προθεσμίας πέραν της οποίας το Συμβούλιο δεν έχει πλέον δικαίωμα να υιοθετήσει την πρόταση της Επιτροπής, οπότε η μη υιοθέτηση της προτάσεως εντός της επιβαλλομένης προθεσμίας μπόρεσε να θεωρηθεί ότι συνιστούσε σιωπηρή απόρριψη<sup>52</sup>.

45 — Βλ. διάταξη της 13ης Δεκεμβρίου 2000, C-44/00 P, Sodima κατά Επιτροπής (Συλλογή 2000, σ. I-11231, σκέψη 24). Βλ., επίσης, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Greenscore (σκέψη 45), καθώς και διατάξεις του Γενικού Δικαστηρίου της 24ης Μαρτίου 2011, T-36/10, Internationaler Hilfsfonds κατά Επιτροπής (Συλλογή 2011, σ. II-1403, σκέψη 38), και της 13ης Νοεμβρίου 2012, T-278/11, ClientEarth κ.λπ. κατά Επιτροπής (σκέψη 32). Οι δύο αυτές διατάξεις παρέχουν ένα τυπικό παράδειγμα νομοθετικής διατάξεως εξομοιόνουσας την έλλειψη εμπρόθεσμης απάντησεως θεσμικού οργάνου με αρνητική απάντηση. Πρόκειται για το άρθρο 8, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΚ) 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 2001, για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής (ΕΕ L 145, σ. 43), το οποίο προβλέπει ότι η απουσία απάντησης εκ μέρους του θεσμικού οργάνου εντός της προθεσμίας σε επιβεβαιωτική αίτηση προσβάσεως σε έγγραφο «θεωρείται ως αρνητική απάντηση». Ωστόσο, ο κατεχοχόν τομέας αυτού του είδους ρυθμιστικού μηχανισμού παραμένει το υπαλληλικό δίκαιο, έστω και αν απαντάται και σε άλλους τομείς. Βλ., για διάφορα παραδείγματα, Mariatte, F., και Muñoz, R., *Contentieux de l'Union européenne* / 2 — *Carence — Responsabilité, Lamy Axe droit*, Παρίσι, 2011, σ. 29.

46 — Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Greenscore (σκέψη 45). Δεν γνωρίζω αποφάσεις του Δικαστηρίου ή του Γενικού Δικαστηρίου που εφαρμόζουν την εν λόγω εξαίρεση διαπιστώνοντας την ύπαρξη εξαιρετικών περιστάσεων.

47 — Συλλογή 2004, σ. I-6649.

48 — Άρθρο 126, παράγραφοι 8 και 9, ΣΛΕΕ.

49 — Σκέψη 32 της εν λόγω αποφάσεως.

50 — Συλλογή 2003, σ. I-10091.

51 — Σκέψεις 58 και 59.

52 — Σκέψη 64.

111. Δεύτερον, όπως συμφωνούν και η Επιτροπή και το Συμβούλιο, από πάγια νομολογία σχετική με το παραδεκτό προσφυγής ακυρώσεως προκύπτει ότι για τον χαρακτηρισμό των προσβαλλομένων πράξεων σημασία έχει η ουσία της πράξεως και η βούληση του εκδότη τους<sup>53</sup>.

112. Με γνώμονα τις ανωτέρω υπομνησθείσες αρχές, θα καθορίσω το είδος της προσφυγής που πρέπει να ασκηθεί κατά της συμπεριφοράς του Συμβουλίου, ερευνώντας αν η συμπεριφορά αυτή συνιστά ή όχι απόφαση δεκτική προσφυγής.

#### β) Η εκτίμηση της συμπεριφοράς του Συμβουλίου

113. Αποτελεί η επίδικη «απόφαση», με την οποία το Συμβούλιο αποφάσισε να μην εγκρίνει την πρόταση κανονισμού, που υποβλήθηκε βάσει του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, απόφαση δυνάμενη να προσβληθεί με προσφυγή ακυρώσεως;

114. Κατά τη γνώμη μου, στο ερώτημα αυτό πρέπει αναμφίβολα να δοθεί καταφατική απάντηση.

115. Θα επισημάνω, καταρχάς, ότι μόνο παραμορφώνοντας την απόφασή του μπορεί το Συμβούλιο να ισχυριστεί ότι δεν ενήργησε επί της προτάσεως κανονισμού, την οποία ούτε τροποποίησε ούτε απέρριψε οριστικώς, αλλά απλώς εξέθεσε τους λόγους για τους οποίους δεν ήταν σε θέση να την εγκρίνει. Μακράν του να περιέχει μια απλή επεξηγηματική έκθεση, η επίδικη απόφαση περιλαμβάνει ένα διατακτικό σύμφωνα με το οποίο το Συμβούλιο «αποφασίζει να μην εγκρίνει την πρόταση της Επιτροπής».

116. Η πράξη που εξέδωσε το Συμβούλιο έχει συνεπώς πράγματι τον χαρακτήρα αποφάσεως.

117. Η πράξη αυτή έχει, επιπλέον, οριστικό χαρακτήρα, καθόσον τερματίζει τη διαδικασία αναπροσαρμογής, σύμφωνα με την «κανονική» μέθοδο, των αποδοχών και των συντάξεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ένωσης καθώς και των διορθωτικών συντελεστών που αφορούν τις εν λόγω αποδοχές και τις συντάξεις αυτές για το 2011, διευκρινιζόμενου ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, του παραρτήματος XI του ΚΥΚ προβλέπει ότι ο κανονισμός του Συμβουλίου πρέπει να εκδίδεται «πριν από το τέλος κάθε έτους». Συναφώς, πρέπει να τονιστεί ότι το επιχείρημα του Συμβουλίου ότι πρόκειται για απάντηση αναμονής, προσωρινού χαρακτήρα, τελεί σε απόλυτη αντίθεση τόσο προς την αιτιολογία της επίδικης αποφάσεως όσο και προς τη θέση που το θεσμικό αυτό όργανο προβάλλει στην παρούσα διαδικασία. Όπως προκύπτει από την αιτιολογική σκέψη 14 της επίδικης αποφάσεως, το Συμβούλιο έκρινε ότι μόνον η διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ μπορούσε να τεθεί σε εφαρμογή, προκειμένου να ληφθεί υπόψη η οικονομική κρίση. Στην αντίληψη του Συμβουλίου, συνεπώς, ουδόλως τίθεται θέμα ενδεχόμενης επαναλήψεως της διαδικασίας, για την περίπτωση, μεταξύ άλλων, κατά την οποία η Επιτροπή θα κατόρθωνε να το πείσει για το αδύνατο της εφαρμογής της ρήτρας εξαίρεσης. Το Συμβούλιο συνεπώς δήλωσε σαφώς τη βούλησή του να εγκαταλείψει οριστικά τη διαδικασία της «κανονικής» μεθόδου που προβλέπει το άρθρο 3 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ υπέρ της ειδικής διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 10 του εν λόγω παραρτήματος σε περίπτωση σοβαρής οικονομικής κρίσης.

118. Το επιχείρημα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας ότι η επίδικη απόφαση αποτελεί απλό ενδιάμεσο στάδιο στη διαδικασία που κίνησε η Επιτροπή προκειμένου να καθοριστεί η ετήσια αναπροσαρμογή των αποδοχών νομίζω ότι στηρίζεται σε μια σύγχυση μεταξύ των δύο ειδών διαδικασίας, τα οποία, όπως ορθώς τονίζει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, αλληλοαποκλείονται.

53 — Απόφαση της 17ης Ιουλίου 2008, C-521/06 P, Αθηναϊκή Τεχνική κατά Επιτροπής (Συλλογή 2008, σ. I-5829, σκέψη 42).

119. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο αντλεί επιχείρημα από τη διατύπωση της επίδικης αποφάσεως, πρέπει να προστεθεί ότι η προτεινόμενη διάκριση μεταξύ αποφάσεως «περί μη εγκρίσεως» και αποφάσεως «περί απορρίψεως» θεωρώ ότι είναι μάλλον παραπλανητική παρά οξυδερκής. Το Συμβούλιο δεν παρέλειψε να λάβει θέση επί της προτάσεως κανονισμού ελλείψει, για παράδειγμα, επιτεύξεως της απαιτούμενης πλειοψηφίας, αλλά έλαβε απόφαση που ισοδυναμεί με απλή και άνευ ετέρου απόρριψη της προτάσεως κανονισμού.

120. Πρέπει, επιπλέον, να παρατηρηθεί ότι η πράξη την οποία αρνήθηκε να εκδώσει το Συμβούλιο είναι ένας κανονισμός ο οποίος, αν είχε εκδοθεί, θα είχε, προφανώς, παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα έναντι τόσο των θεσμικών οργάνων της Ένωσης όσο και των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού, οι οποίοι στερήθηκαν, από της 1ης Ιουλίου 2011, της αυξήσεως την οποία θα εδικαιούντο αν το Συμβούλιο είχε εγκρίνει την πρόταση κανονισμού.

121. Τέλος, το επιχείρημα της Επιτροπής ότι θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των δύο σκελών της προτάσεως κανονισμού, καθόσον η άρνηση που αφορά την αναπροσαρμογή των διορθωτικών συντελεστών πρέπει να θεωρηθεί, ελλείψει αιτιολογίας, παράνομη παράλειψη ενέργειας, πηγάζει, κατά τη γνώμη μου, από σύγχυση μεταξύ της ελλείψεως αιτιολογίας μιας αποφάσεως και της απουσίας αποφάσεως.

122. Κατόπιν των προεκτεθέντων, η προσφυγή ακυρώσεως πρέπει να κριθεί παραδεκτή, ενώ η προσφυγή κατά παραλείψεως πρέπει να κριθεί απαράδεκτη.

#### *B — Επί του βασίμου της προσφυγής στην υπόθεση C-63/12*

1. Οι παρατηρήσεις των κυρίων και των παρεμβαινόντων διαδίκων

α) Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

123. Η προσφυγή ακυρώσεως της Επιτροπής (υπόθεση C-63/12) και η προσφυγή του Συμβουλίου (υπόθεση C-66/12) δεν έχουν το ίδιο αντικείμενο, διότι η πρώτη στρέφεται κατά της επίδικης αποφάσεως, ενώ η δεύτερη βάλλει κατά δύο από τις τρεις προπαρασκευαστικές πράξεις της Επιτροπής<sup>54</sup>.

124. Εντούτοις, δεν αμφισβητείται από τους διαδίκους ότι οι επί της ουσίας επικρίσεις που διατυπώνει το Συμβούλιο στο πλαίσιο της προσφυγής που άσκησε είναι πανομοιότυπες με τους επί της ουσίας λόγους που προέβαλε το θεσμικό αυτό όργανο προς αντίκρουση της προσφυγής ακυρώσεως της Επιτροπής.

125. Όπως το Συμβούλιο ανέφερε στο υπόμνημά του αντικρούσεως στην υπόθεση C-63/12, το ουσιαστικό ζήτημα που τίθεται σε αμφότερες τις υποθέσεις είναι αν πληρούνταν ή όχι οι προϋποθέσεις για την εφαρμογή της ρήτρας εξαίρεσης. Εξάλλου, τα δικόγραφα της προσφυγής και τα υπομνήματα που κατέθεσαν οι διάδικοι στην υπόθεση αυτή παραπέμπουν συχνά στα επιχειρήματα που αναπτύχθηκαν στην υπόθεση C-66/12.

126. Ο τρόπος αυτός προβολής των λόγων με μερική παραπομπή σε προσαρτημένα έγγραφα, καίτοι δεν μου φαίνεται να θέτει εν αμφιβόλω το παραδεκτό τους, επιτρέπει και μάλιστα καθιστά αναγκαία, κατά τη γνώμη μου, τη σφαιρική εξέταση του συνόλου των επιχειρημάτων αυτών.

<sup>54</sup> — Της ανακοινώσεως και της προτάσεως κανονισμού.

127. Για τον λόγο αυτό, τα όσα ακολουθούν, μολονότι αφορούν την εξέταση του βασίμου της προσφυγής στην υπόθεση C-63/12, θα λάβουν επίσης υπόψη την επιχειρηματολογία που ανέπτυξαν οι διάδικοι στο πλαίσιο της προσφυγής στην υπόθεση C-66/12.

β) Τα επιχειρήματα της προσφυγής

i) Η Επιτροπή

128. Η Επιτροπή προσάπτει στο Συμβούλιο ότι αρνήθηκε να αναπροσαρμόσει, αφενός, τις αποδοχές και τις συντάξεις και, αφετέρου, τους διορθωτικούς συντελεστές.

– Η άρνηση αναπροσαρμογής των αποδοχών και των συντάξεων

129. Κυρίως, η Επιτροπή προβάλλει έναν λόγο διαιρούμενο σε δύο σκέλη που αντλούνται, το πρώτο, από κατάχρηση εξουσίας και, το δεύτερο, από παραβίαση των ορίων της αρμοδιότητας του Συμβουλίου<sup>55</sup>.

130. Υποστηρίζει, με το πρώτο σκέλος του λόγου αυτού, που στηρίζεται στην παράβαση των άρθρων 3 και 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, ότι το Συμβούλιο ενήργησε κατά κατάχρηση διαδικασίας και παραβίασε την αρχή της θεσμικής ισορροπίας, θεωρώντας ότι πληρούνταν οι προϋποθέσεις του άρθρου 10 του εν λόγω παραρτήματος και, κατ' επέκταση, αρνούμενο να εγκρίνει την πρόταση αναπροσαρμογής των αποδοχών και των συντάξεων, μολονότι δεν του είχε υποβάλει πρόταση βάσει του άρθρου αυτού και μολονότι το εξαιρετικό μέτρο που προβλέπει η εν λόγω διάταξη πρέπει να εγκρίνεται από κοινού από το Κοινοβούλιο και από το Συμβούλιο.

131. Η Επιτροπή προσθέτει, με το δεύτερο σκέλος του ως άνω λόγου, ότι το Συμβούλιο, το οποίο δεν διέθετε κανένα περιθώριο εκτιμήσεως, παρέβη το άρθρο 65 του ΚΥΚ αρνούμενο να εγκρίνει την πρόταση κανονισμού και ότι, αν εκτιμούσε ότι η Επιτροπή είχε παραλείψει αδικαιολόγητα να υποβάλει πρόταση δυνάμει του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, είχε τη δυνατότητα να φέρει τη διαφορά ενώπιον του Δικαστηρίου ζητώντας, ενδεχομένως, τη λήψη προσωρινών μέτρων. Επιπλέον, αφιστάμενο της προτάσεως κανονισμού, το Συμβούλιο παραβίασε την αρχή *patere legem quam ipse fecisti*.

132. Επικουρικώς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Συμβούλιο πλανήθηκε περί το δίκαιο παραβιάζοντας τις προϋποθέσεις εφαρμογής της ρήτρας εξαίρεσης. Φρονεί ότι η επίδικη απόφαση είναι πλημμελής λόγω «ανεπαρκούς και εσφαλμένης» αιτιολογίας, καθόσον δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της ρήτρας εξαίρεσης.

133. Υπενθυμίζοντας ότι, δυνάμει πάγιας νομολογίας, έχει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως στους τομείς στους οποίους είναι αναγκαία μια περίπλοκη οικονομική ή κοινωνική εκτίμηση<sup>56</sup>, η Επιτροπή εκθέτει ότι έλαβε υπόψη δεκαπέντε κοινώς αποδεκτούς, ειδικότερα από τα ίδια τα κράτη μέλη, οικονομικούς δείκτες και ότι η επιλογή της περιόδου μεταξύ της 1ης Ιουλίου 2010 και των αρχών Νοεμβρίου 2011 για την πραγματοποίηση της εκτιμήσεώς της είναι δικαιολογημένη, εφόσον μια αιφνίδια επιδείνωση της καταστάσεως διαπιστώνεται αναγκαστικά κατά τη διάρκεια αρκετά βραχείας περιόδου.

55 — Βλ. τον τίτλο του κύριου λόγου που περιέχεται μεταξύ των σημείων 38 και 39 του δικογράφου της προσφυγής της Επιτροπής.

56 — Η Επιτροπή παραθέτει, στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, τις αποφάσεις της 29ης Οκτωβρίου 1980, 138/79, Roquette Frères κατά Συμβουλίου (Συλλογή τόμος 1980/III, σ. 313, σκέψη 25)· της 17ης Νοεμβρίου 1987, 142/84 και 156/84, British American Tobacco και Reynolds Industries κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 4487, σκέψη 62)· της 10ης Μαρτίου 1992, C-174/87, Ricoh κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1992, σ. I-1335, σκέψη 68), και της 15ης Ιουνίου 1993, C-225/91, Matra κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-3203, σκέψη 25), καθώς και, στον τομέα του ντάμπινγκ, την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 28ης Οκτωβρίου 1999, T-210/95, EFMA κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1999, σ. II-3291, σκέψη 57).

134. Προσθέτει ότι η εφαρμογή της μεθόδου θα είχε ως αποτέλεσμα να μεταφέρει τον αντίκτυπο επί των υπαλλήλων της Ένωσης της απώλειας της αγοραστικής δύναμης που υπέστησαν ορισμένοι εθνικοί δημόσιοι υπάλληλοι και φρονεί ότι προέβη στην ανάλυση της δημοσιονομικής επιδείνωσης που επικαλείται το Συμβούλιο και η οποία δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως «αιφνίδια» αφού ανάγεται σε μια περίοδο προγενέστερη της καθαρής μείωσης της οικονομικής δραστηριότητας κατά τα έτη 2008 και 2009.

135. Η Επιτροπή υποστηρίζει επίσης ότι ενσωμάτωσε την αναθεώρηση προς τα κάτω των προοπτικών ανάπτυξης, η οποία αντικατοπτριζόταν στις αποφάσεις των κρατών μελών στον τομέα των μισθών των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων, και ότι ανέλυσε την πιστωτική κρίση, η οποία υφίσταται τουλάχιστον από το 2008, αν όχι από το 2007. Όσον αφορά την πτώση των τιμών των περιουσιακών στοιχείων, φρονεί ότι το Συμβούλιο θα έπρεπε να εξηγήσει τη σημασία του στοιχείου αυτού που αποτελεί μέρος του κανονικού οικονομικού κύκλου και είναι εξαιρετικά ασταθές. Κατ' αυτήν, οι διακυμάνσεις του ποσοστού ανεργίας κατά τη διάρκεια του 2011 ομοίως δεν μπορούν να αποδείξουν σοβαρή και αιφνίδια επιδείνωση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως.

– Η άρνηση αναπροσαρμογής των διορθωτικών συντελεστών

136. Κατά την Επιτροπή, η αναπροσαρμογή των διορθωτικών συντελεστών διαφέρει από την αναπροσαρμογή των αποδοχών, διότι η δεύτερη, που πραγματοποιείται βάσει του άρθρου 65 του ΚΥΚ, αφορά την αναπροσαρμογή του γενικού επιπέδου των αποδοχών σε σχέση με τις Βρυξέλλες (Βέλγιο) («χρονική μεταβολή»), ενώ η πρώτη, που πραγματοποιείται βάσει του άρθρου 64 του ΚΥΚ, αποσκοπεί στη διατήρηση της ουσιαστικής ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ των υπαλλήλων και των συνταξιούχων ανεξάρτητα από τον τόπο τοποθέτησεως ή κατοικίας εντός της Ένωσης («τοπική μεταβολή»).

137. Η Επιτροπή προσάπτει στο Συμβούλιο ότι, αρνούμενο να αναπροσαρμόσει τους διορθωτικούς συντελεστές, παρέβη για μία ακόμη φορά τα άρθρα 1 και 3 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ καθώς και το άρθρο 64 αυτού και ότι παρέλειψε να αιτιολογήσει την απόφασή του, καθόσον η αιτιολογία της αποφάσεως αυτής αφορά αποκλειστικά την αναπροσαρμογή των αποδοχών και των συντάξεων και ως νομική βάση αναφέρεται το άρθρο 65 του ΚΥΚ, ενώ δεν αναφέρεται το άρθρο 64 αυτού.

ii) Το Κοινοβούλιο

138. Το Κοινοβούλιο συμμερίζεται την ανάλυση της Επιτροπής. Εκτιμά, ειδικότερα, ότι το Συμβούλιο παραβίασε τις προνομίες του ως συννομοθέτη διότι, λαμβάνοντας την επίδικη απόφαση, εφάρμοσε, στην πραγματικότητα, το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, ενώ η ενεργοποίηση της ρήτρας εξαίρεσης προϋποθέτει την προσφυγή στη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

139. Το Κοινοβούλιο θέλει να υπογραμμίσει τις ολέθριες συνέπειες για την ισορροπία μεταξύ των θεσμικών οργάνων που προκύπτουν από υπέρβαση της αρμοδιότητας όπως αυτή που διέπραξε το Συμβούλιο το οποίο, αφιστάμενο της «κανονικής» μεθόδου που προβλέπει ο ΚΥΚ, ανέτρεψε την πολιτική επιλογή που πραγματοποιήθηκε κατά τη θέσπιση του ΚΥΚ. Κατά το Κοινοβούλιο, το οποίο υπενθυμίζει τις διατάξεις του άρθρου 13 ΣΕΕ δυνάμει των οποίων κάθε θεσμικό όργανο πρέπει να ασκεί τις αρμοδιότητές του σεβόμενο τις αρμοδιότητες των άλλων οργάνων, αν το Συμβούλιο, για πολιτικούς λόγους που συνδέονται με τη χρηματοπιστωτική κρίση, είχε θελήσει να αλλάξει τη μέθοδο, θα έπρεπε να ακολουθήσει τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας η πολιτική επιλογή πραγματοποιείται από τους δύο συννομοθέτες, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με τα λοιπά ενδιαφερόμενα θεσμικά όργανα.

γ) Τα επιχειρήματα προς αντίκρουση της προσφυγής

i) Το Συμβούλιο

– Η άρνηση αναπροσαρμογής των αποδοχών και των συντάξεων

140. Το Συμβούλιο αντικρούει, καταρχάς, τους λόγους που αντλούνται από κατάχρηση εξουσίας και παραβίαση των ορίων της αρμοδιότητας.

141. Το Συμβούλιο εκτιμά, πρώτον, ότι η απόφαση που έλαβε δεν στηρίζεται στο άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, αλλά αντικατοπτρίζει τη θέση του επί της εφαρμογής της «κανονικής» μεθόδου.

142. Εκτιμώντας ότι η διαπίστωση σοβαρής και αιφνίδιας επιδεινώσεως της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως δεν εμπίπτει αποκλειστικά στην αρμοδιότητα της Επιτροπής, αλλά ότι διαθέτει, μαζί με το Κοινοβούλιο, τη δική του εξουσία εκτιμήσεως επί του θέματος, το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι, αν, κατά την άσκηση της εξουσίας του εκτιμήσεως, καταλήξει στο συμπέρασμα ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου αυτού ή αν, ακόμα και αν υποτεθεί ότι δεν έχει παρόμοια εξουσία εκτιμήσεως, κρίνει ότι η ανάλυση της Επιτροπής είναι πλημμελής λόγω πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως, δεν έχει στην περίπτωση αυτή άλλη επιλογή από το να μην εγκρίνει την πρόταση αναπροσαρμογής και να ασκήσει ταυτοχρόνως προσφυγή προκειμένου να αναγνωριστεί ότι το συμπέρασμα της Επιτροπής είναι νόμω αβάσιμο. Έχοντας αντιμετωπίσει την άρνηση της Επιτροπής να υποβάλει πρόταση βάσει της ρήτρας εξαίρεσης, αποφάσισε, κατά τρόπο διαφανή και συνεκτικό, να μην εγκρίνει την πρόταση κανονισμού, αποφασίζοντας εκ παραλλήλου να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου προκειμένου να ελεγχθεί αν η άρνηση της Επιτροπής να εφαρμόσει τη ρήτρα εξαίρεσης ήταν βάσιμη. Κατά το Συμβούλιο, η θέση της Επιτροπής θα το ανάγκαζε να εκδώσει έναν κανονισμό κατ' εφαρμογήν της «κανονικής» μεθόδου, τον οποίο θεωρεί εντούτοις παράνομο, και, συνεπώς, να ακολουθήσει μια αντιφατική προσέγγιση.

143. Το Συμβούλιο εκθέτει, δεύτερον, ότι η διαδικασία του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ υποδιαιρείται σε τρία διακριτά στάδια, τα οποία είναι, καταρχάς, η εκτίμηση, με γνώμονα τα αντικειμενικά στοιχεία που παρέχει η Επιτροπή, της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως στο εσωτερικό της Ένωσης και, ενδεχομένως, η διαπίστωση σοβαρής και αιφνίδιας επιδεινώσεως της καταστάσεως αυτής, προς τούτο δε το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο διαθέτουν δική τους εξουσία εκτιμήσεως· εν συνεχεία, η υποβολή προτάσεων με πρωτοβουλία της Επιτροπής, η οποία, ωστόσο, ασκεί δέσμια αρμοδιότητα όταν πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της ρήτρας εξαίρεσης, και, τέλος, η θέσπιση, από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, των μέτρων που πρότείνει η Επιτροπή.

144. Υποστηρίζει ότι η επίδικη απόφαση τοποθετείται σαφώς στο πρώτο στάδιο της διαδικασίας και ότι, ελλείψει προτάσεως της Επιτροπής, δεν μπορούσε να ενεργήσει βάσει του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ. Για λόγους διαφάνειας και προκειμένου να διαφυλάξει τη θέση του εν αναμονή της αποφάσεως του Δικαστηρίου που θα έκρινε το ζήτημα αν πληρούνταν ή όχι οι προϋποθέσεις εφαρμογής της ρήτρας εξαίρεσης, το Συμβούλιο περιορίστηκε στην έκθεση των λόγων για τους οποίους θεωρούσε ότι δεν ήταν σε θέση να εγκρίνει την πρόταση κανονισμού.

145. Το Συμβούλιο εξηγεί, εν συνεχεία, τους λόγους για τους οποίους εκτιμά ότι δεν είναι βάσιμος ο λόγος ακυρώσεως που στηρίζεται στην παράβαση των προϋποθέσεων της ρήτρας εξαίρεσης και τον οποίο προέβαλε επικουρικώς η Επιτροπή.

146. Το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι, ακόμα και αν υποτεθεί ότι η Επιτροπή διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως για την ανάλυση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως στο εσωτερικό της Ένωσης και μιας ενδεχόμενης σοβαρής και αιφνίδιας επιδεινώσεως της καταστάσεως αυτής, το Συμβούλιο διαθέτει την ίδια εξουσία εκτιμήσεως.

147. Υπενθυμίζοντας τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την υποχρέωση αιτιολογήσεως που προκύπτει από το άρθρο 296 ΣΛΕΕ<sup>57</sup>, το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι η επίδικη απόφαση δεν αποτελεί νομική πράξη και ότι, ακόμα και αν υποτεθεί ότι πρέπει εντούτοις να θεωρηθεί ότι παράγει έννομα αποτελέσματα, η απόφαση αυτή περιλαμβάνει δεκαέξι αιτιολογικές σκέψεις που καθιστούν γνωστή τη δικαιολόγηση της θέσεως του θεσμικού αυτού οργάνου, οπότε δεν μπορεί να του προσάπτεται ανεπαρκής αιτιολογία.

148. Το Συμβούλιο φρονεί, επιπλέον, ότι δεν μπορεί να διατυπώνεται η αιτίαση ότι η εν λόγω απόφαση είναι πλημμελής λόγω προδήλως εσφαλμένης αιτιολογίας. Ενώ συμφωνεί με την Επιτροπή όσον αφορά τα γενικά κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για να διακριβωθεί το αν πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, το Συμβούλιο εκτιμά εντούτοις ότι η Επιτροπή εφάρμοσε τα κριτήρια αυτά και χαρακτήρισε τα πραγματικά περιστατικά κατά τρόπο εσφαλμένο, μη συνάγοντας τα ορθά συμπεράσματα από τα στοιχεία που έλαβε υπόψη.

149. Χωρίς να αμφισβητεί ότι μια σοβαρή και αιφνίδια επιδείνωση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως πρέπει να διαπιστώνεται σε μια αρκετά βραχεία περίοδο, το Συμβούλιο υποστηρίζει, καταρχάς, ότι η περίοδος αναφοράς δεν πρέπει να είναι αυτή που καλύπτεται από την «κανονική» μέθοδο.

150. Πρώτον, ένας τέτοιος περιορισμός δεν λαμβάνει υπόψη την οικονομική πραγματικότητα και οδηγεί σε αποτελέσματα που εκμηδενίζουν *de facto* την πρακτική αποτελεσματικότητα της ρήτρας εξαίρεσης, στον βαθμό που τις περισσότερες φορές μια κρίση καλύπτει εν μέρει δύο διαδοχικές περιόδους αναφοράς. Το Συμβούλιο προσάπτει, συναφώς, στην προσέγγιση της Επιτροπής ότι έχει ως αποτέλεσμα τον τεχνητό διαχωρισμό ενός μοναδικού γεγονότος, ήτοι μιας σοβαρής και αιφνίδιας επιδείνωσης της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως στο εσωτερικό της Ένωσης, σε περισσότερες «μικροκρίσεις». Λαμβάνοντας ως παράδειγμα μια κρίση διάρκειας οκτώ μηνών που θα άρχιζε να εκδηλώνεται τον Μάρτιο του έτους *n*, ήτοι τέσσερις μήνες πριν από το τέλος της περιόδου αναφοράς, παρατηρεί ότι, στο πλαίσιο της περιόδου ετήσιας αναπροσαρμογής που αφορά το χρονικό διάστημα από 1ης Ιουλίου του έτους *n* έως τις 30 Ιουνίου του έτους *n* + 1, η Επιτροπή θα ελάμβανε υπόψη αποκλειστικά τους τέσσερις τελευταίους μήνες της κρίσης, της οποίας οι επιπτώσεις στα οικονομικά και κοινωνικά στοιχεία θα εξομαλύνονταν λόγω της χρήσεως του ετήσιου μέσου όρου.

151. Έτσι, κατά το Συμβούλιο, η προσέγγιση που ακολούθησε η Επιτροπή καθιστά εξαιρετικά δυσχερή, αν όχι αδύνατη, την εφαρμογή της ρήτρας εξαίρεσης και δεν λαμβάνει υπόψη τον σκοπό της ρήτρας αυτής, ο οποίος συνίσταται στο να καθιστά δυνατή μια ταχεία αντίδραση σε μια κατάσταση κρίσης. Η εν λόγω ρήτρα θα μπορούσε συνεπώς να τεθεί σε εφαρμογή όχι μόνο στο τέλος του έτους, υποκαθιστώντας την ετήσια αναπροσαρμογή κατά την «κανονική» μέθοδο, αλλά και κατά τη διάρκεια του έτους, σε περίπτωση επελεύσεως μιας σοβαρής και αιφνίδιας επιδείνωσης της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως.

152. Δεύτερον, το ζήτημα μήπως, σε περίπτωση σοβαρής και αιφνίδιας κρίσης, οι αποδοχές των υπαλλήλων δεν αναπροσαρμόστηκαν με επαρκή ταχύτητα δεν θα πρέπει να εκτιμάται γενικώς και αφηρημένως, αλλά λαμβανομένων υπόψη των συγκεκριμένων περιστάσεων της υπό κρίση περιπτώσεως και της αναγκαιότητας ταχείας αντιδράσεως, χωρίς να πρέπει πρώτα τα μέτρα λιτότητας που θα λάβουν τα κράτη μέλη να επηρεάσουν τους μισθούς των υπαλλήλων τους, με καθυστερημένο, κατά συνέπεια, αντίκτυπο στους μισθούς των υπαλλήλων της Ένωσης.

153. Τρίτον, η προσέγγιση της Επιτροπής παραγνωρίζει το γεγονός ότι, μετά το πέρας μιας κρίσης, δεν ξαναρχίζουν απλώς όλα πάλι από την αρχή, διότι χρειάζεται χρόνος για να σταθεροποιηθούν τα δημόσια οικονομικά και τα κεφαλαιακά αποθέματα των επιχειρήσεων.

57 — Το Συμβούλιο αναφέρει, ως παράδειγμα, την απόφαση της 10ης Ιουλίου 2008, C-413/06 P, Bertelsmann και Sony Corporation of America κατά Impala (Συλλογή 2008, σ. I-4951).

154. Το Συμβούλιο συμπεραίνει από τα ανωτέρω ότι το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν έλαβε επαρκώς υπόψη τα πραγματικά περιστατικά που συνέβησαν πριν από την αρχή της περιόδου αναφοράς και τα οποία είχαν σημαντικές επιπτώσεις στην οικονομική και κοινωνική κατάσταση κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ της 1ης Ιουλίου 2010 και των αρχών του Νοεμβρίου 2011, καθώς και η εσφαλμένη και υπερβολικά περιοριστική ερμηνεία των κριτηρίων για την ενεργοποίηση της ρήτρας εξαίρεσης, στρέβλωσαν σε σημαντικό βαθμό τα συμπεράσματα της Επιτροπής, όπως διαπιστώθηκε στην αιτιολογική σκέψη 7 της επίδικης αποφάσεως.

155. Το Συμβούλιο ισχυρίζεται, εν συνεχεία, ότι η δημιουργικότητα των κρατών μελών όσον αφορά τα μέτρα λιτότητας και δημοσιονομικής εξυγίανσης δεν αντανακλάται σε κανέναν από τους δείκτες που χρησιμοποιεί η Επιτροπή, η οποία δεν ζήτησε πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα αυτά και περιορίστηκε να λάβει υπόψη τη μείωση της αγοραστικής δύναμης των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων στα οκτώ κράτη μέλη αναφοράς, η οποία αντικατοπτρίστηκε στο αποτέλεσμα της «κανονικής» μεθόδου, ενώ ο αυτός ο υπεραπλουστευμένος δείκτης δεν είναι αντιπροσωπευτικός ούτε της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως στο σύνολο της Ένωσης ούτε των δημοσιονομικών μέτρων λιτότητας που επηρεάζουν τους δημοσίους υπαλλήλους σε πολλά κράτη μέλη.

156. Το Συμβούλιο υπενθυμίζει, συναφώς, ότι, στα τέλη του 2011, μόνο τέσσερα κράτη μέλη δεν υπάγονταν στη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος και ότι η αύξηση του δημοσίου χρέους στο εσωτερικό της Ένωσης, που ήταν ήδη πολύ υψηλό μετά την κρίση των ετών 2008 και 2009, επιταχύνθηκε εκ νέου μετά την οικονομική επιδείνωση του δεύτερου εξαμήνου του 2011.

157. Ως παραδείγματα μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης που αποφάσισαν οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, το Συμβούλιο αναφέρει ότι η Ισπανική Κυβέρνηση, αφού υιοθέτησε, τον Απρίλιο 2011, ένα σταθεροποιητικό πρόγραμμα που προέβλεπε δημοσιονομική προσαρμογή ισοδύναμη προς το 1,5 % και πλέον του ΑΕγχΠ μέχρι το 2013, έλαβε επείγοντως, στις 30 Δεκεμβρίου 2011, πρόσθετα μέτρα. Προσθέτει ότι η Ιταλική Κυβέρνηση έθεσε σε εφαρμογή, στα μέσα Αυγούστου 2011, πρόσθετα μέτρα που ανέρχονται αθροισζόμενα στο καθαρό ποσό των 59,8 δισεκατομμυρίων ευρώ, ήτοι στο 3,5 % περίπου του ΑΕγχΠ, προτού θεσπίσει ένα νέο σύνολο μέτρων που αντιπροσωπεύουν το 1,3 % του ΑΕγχΠ, προκειμένου να επιτύχει τη δημοσιονομική ισορροπία το 2013.

158. Το Συμβούλιο παραπέμπει, επιπλέον, στην περιγραφή των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης που περιεχόταν στις προβλέψεις του Φθινοπώρου του 2011 της Γενικής Διευθύνσεως (ΓΔ) «Οικονομικές και χρηματοδοτικές υποθέσεις» της Επιτροπής, εκφράζοντας την έκπληξή του για το ότι, στο πλαίσιο αυτό, το θεσμικό αυτό όργανο δεν έλαβε υπόψη τα μέτρα αυτά, ενώ αποτελούσαν έναν αξιόπιστο δείκτη της σοβαρότητας και του αιφνιδίου της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης.

159. Κατά το Συμβούλιο, η Επιτροπή παρέλειψε, περαιτέρω, να λάβει υπόψη την εξέλιξη της αγοραστικής δύναμης των δημοσίων υπαλλήλων εντός των κρατών μελών που δεν περιλαμβάνονται στο δείγμα των οκτώ κρατών μελών που απαριθμούνται στο άρθρο 1, παράγραφος 4, του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, μολονότι το στοιχείο αυτό ήταν σημαντικό<sup>58</sup>.

160. Εκτιμά, επιπλέον, ότι η Επιτροπή αγνόησε τον μεγάλο αριθμό άλλων μέτρων εξυγίανσης των κρατών μελών που επηρεάζουν τις εθνικές δημόσιες υπηρεσίες τους καθώς και τα μέτρα που ελήφθησαν στο επίπεδο της Ένωσης, όπως είναι ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ), η μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η συνθήκη για τη σταθερότητα, τον

58 — Το Συμβούλιο αναφέρεται, αφενός, στις προβλέψεις της ΓΔ «Οικονομικές και χρηματοδοτικές υποθέσεις» του Μαρτίου του 2011, οι οποίες έκαναν λόγο για μια πρόβλεψη μείωσης των αποδοχών στα 17 από τα 19 οικεία κράτη μέλη και, αφετέρου, στο έγγραφο της Eurostat A65/11/12 του Μαρτίου του 2011, με τίτλο «Forecast of the trend in purchasing power of national officials to July 2011».

συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση ή οι δύο προτάσεις της Επιτροπής της 23ης Νοεμβρίου 2011<sup>59</sup> που αποσκοπούσαν στη δημιουργία ενός μηχανισμού στο επίπεδο της Ένωσης που να μπορεί να ενισχύσει τη δημοσιονομική εποπτεία στα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ.

161. Κατά το Συμβούλιο, η Επιτροπή ουδόλως έλαβε υπόψη το γεγονός ότι η κρίση, η οποία αρχικώς επηρέασε μόνον ορισμένα κράτη μέλη, κατέστη μια σοβαρή κρίση εμπιστοσύνης για ολόκληρη την Ένωση, ειδικότερα για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ, και ότι το πολύ υψηλό επίπεδο του δημοσίου χρέους στα κράτη μέλη αποτελεί επιβαρυντικό στοιχείο της κρίσης αυτής. Συνεπώς, το Συμβούλιο δεν κατανοεί πώς είναι δυνατόν, παρά τη σημαντική επιδείνωση της οικονομικής ανάπτυξης, που η ίδια επισήμανε, η Επιτροπή να καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως «εξαιρετικές».

162. Το Συμβούλιο προσάπτει επίσης στην Επιτροπή ότι απλοποίησε σε μεγάλο βαθμό την παρουσίαση της πιστωτικής κρίσης, ότι παρέλειψε να λάβει υπόψη την πτώση των τιμών των περιουσιακών στοιχείων και ότι έλαβε ανεπαρκώς υπόψη την κατάσταση της αγοράς εργασίας, η οποία χαρακτηρίζεται από πολύ υψηλό ποσοστό ανεργίας.

163. Γενικότερα, το Συμβούλιο προσάπτει στην Επιτροπή ότι αποφάσισε ότι ένα στοιχείο ανάλυσης που ήδη αντανakλάται στα αποτελέσματα της «κανονικής» μεθόδου δεν μπορούσε να ληφθεί υπόψη για την εφαρμογή της ρήτρας εξαίρεσης, ενώ θα έπρεπε να διακριθούν δύο στάδια της διαδικασίας εκτιμήσεως της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως. Θα έπρεπε, καταρχάς, να εξεταστεί η κατάσταση λαμβανομένων υπόψη όλων των κρίσιμων στοιχείων και μόνο στη συνέχεια, σε περίπτωση διαπιστώσεως σοβαρής και αιφνίδιας επιδεινώσεως της καταστάσεως, θα έπρεπε να εξεταστεί αν η επιδείνωση αυτή αντανakλάται με επαρκή ταχύτητα στην αναπροσαρμογή των αποδοχών κατ' εφαρμογήν της «κανονικής» μεθόδου. Κατά το Συμβούλιο, η εικόνα της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως στο εσωτερικό της Ένωσης είναι οπωσδήποτε ελλιπής ή στρεβλή αν αποκλειστούν εκ προοιμίου ορισμένα κρίσιμα στοιχεία.

164. Η Επιτροπή απαντά ότι, σύμφωνα με τον προορισμό της, η ρήτρα εξαίρεσης μπορεί να χρησιμοποιείται μόνο σε περίπτωση ακραίων εξελίξεων στο εσωτερικό της Ένωσης και αποκλειστικά εφόσον η «κανονική» μέθοδος δεν είναι σε θέση να τις προσμετρήσει. Κατ' αυτήν, τα μεσοπρόθεσμα αποτελέσματα μιας κρίσης λαμβάνονται υπόψη από τη μέθοδο αυτή, οπότε η προσφυγή στη ρήτρα εξαίρεσης δεν είναι δικαιολογημένη.

165. Η Επιτροπή προσάπτει επίσης στο Συμβούλιο ότι παρέλειψε να προσδιορίσει την περίοδο αναφοράς που θα έπρεπε να ληφθεί υπόψη και τα κριτήρια που θα έπρεπε να επιλεγούν για να καταστεί δυνατή η χρησιμοποίηση αντικειμενικών στοιχείων.

– Η άρνηση αναπροσαρμογής των διορθωτικών συντελεστών

166. Πρώτον, το Συμβούλιο, ενώ συμφωνεί με την Επιτροπή όσον αφορά το γεγονός ότι η αναπροσαρμογή των διορθωτικών συντελεστών έχει χωριστό αντικείμενο από τον ετήσιο καθορισμό του επιπέδου των αποδοχών, ισχυρίζεται εντούτοις ότι ουδεμία διάταξη του παραρτήματος XI του ΚΥΚ προβλέπει ότι πρέπει να αποφασίζει την αναπροσαρμογή αυτή πριν από το τέλος του έτους και ότι οι διαφορές μεταξύ των διορθωτικών συντελεστών που ισχύουν από 1ης Ιουλίου 2010 και αυτών που προτείνει η Επιτροπή παραμένουν συνολικά εντός ορίων που εξασφαλίζουν ουσιώδη και λελογισμένη αντιστοιχία μεταχείρισης.

59 — Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα στη ζώνη του ευρώ [COM(2011) 819 τελικό] και πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διόρθωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ [COM(2011) 821 τελικό].

167. Δεύτερον, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι δεν υπέκειτο στην υποχρέωση αιτιολογήσεως, διότι η απόφασή του δεν συνιστά νομική πράξη και, εν πάση περιπτώσει, η αναπροσαρμογή των διορθωτικών συντελεστών συνιστά δευτερεύουσα πτυχή η οποία, ως εκ τούτου, δεν πρέπει να αποτελεί αντικείμενο ειδικής αιτιολογίας.

ii) Τα κράτη μέλη

– Η Τσεχική Δημοκρατία

168. Η Τσεχική Δημοκρατία συμφωνεί με τις παρατηρήσεις που υπέβαλε το Συμβούλιο. Ειδικότερα, προσάπτει στην Επιτροπή ότι περιόρισε, από χρονικής απόψεως, την εκτίμηση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως εντός της Ένωσης στην περίοδο αναφοράς που χρησιμοποιείται για την εφαρμογή της «κανονικής» μεθόδου, ότι έλαβε υπόψη μόνον ορισμένους δείκτες, μεμονωμένα, χωρίς να προβεί σε διαρκή παρατήρηση των εξελίξεων, και ότι εκτίμησε εσφαλμένα τα μέτρα δημοσιονομικής λιτότητας που έλαβαν ή κοινοποίησαν τα κράτη μέλη. Κατά το εν λόγω κράτος μέλος, η Επιτροπή, η οποία εφάρμοσε την «κανονική» μέθοδο, μολονότι αυτή λαμβάνει υπόψη μόνο την εξέλιξη της αγοραστικής δύναμης των δημοσίων υπαλλήλων σε οκτώ κράτη μέλη, δεν συνεκτίμησε την κατάσταση στο σύνολο της Ένωσης. Επιπλέον, η Επιτροπή πέφτει σε αντιφάσεις αρνούμενη να λάβει υπόψη την κατάσταση στην Ουγγαρία, με το πρόσχημα ότι το εν λόγω κράτος μέλος δεν περιλαμβάνεται μεταξύ εκείνων των οποίων η κατάσταση λαμβάνεται υπόψη για την εφαρμογή της «κανονικής» μεθόδου, ενώ αρνείται να λάβει υπόψη τις αντίστοιχες καταστάσεις του Βασιλείου της Ισπανίας, της Γαλλικής Δημοκρατίας και της Ιταλικής Δημοκρατίας, με το αιτιολογικό ότι αυτές αντανακλώνται ήδη στην εφαρμογή της «κανονικής» μεθόδου.

– Το Βασίλειο της Δανίας

169. Το Βασίλειο της Δανίας φρονεί ότι η προπαρατεθείσα απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, δεν αποκλείει τη συμμετοχή του Συμβουλίου στην εξέταση του ζητήματος αν πληρούνται ή όχι οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ. Κατ' αυτό, υποβάλλοντας πρόταση αναπροσαρμογής των αποδοχών σύμφωνα με την «κανονική» μέθοδο, ενώ δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της μεθόδου αυτής, η Επιτροπή αθέτησε το καθήκον της περί καλόπιστης συνεργασίας. Εκτιμώντας ότι είναι ιδιαίτερος σημαντικό, σε περίπτωση κρίσης, να λαμβάνονται ταχέως αποτελεσματικά μέτρα επί ποινή επιδεινώσεως της καταστάσεως, το εν λόγω κράτος μέλος εκθέτει ότι, έχοντας υποστεί μια μείωση κατά τέσσερις περίπου μονάδες του ΑΕΠ μεταξύ των ετών 2008 και 2011 συνεπεία της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, περιόρισε τις λειτουργικές δαπάνες των υπουργείων, αναθεώρησε τα κλιμάκια της φορολογίας εισοδήματος και πάγωσε τις αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων.

– Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας

170. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπογραμμίζει ότι η Επιτροπή δεν κατέχει το μονοπώλιο για να εκτιμά την ύπαρξη σοβαρής και αιφνίδιας επιδείνωσης της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως στο εσωτερικό της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, και ότι, κατά συνέπεια, το Συμβούλιο δεν είναι υποχρεωμένο να ακολουθεί «τυφλά» κάθε πρόταση που υποβάλλει η Επιτροπή. Κατ' αυτήν, καίτοι η Επιτροπή διαθέτει εξουσία νομοθετικής πρωτοβουλίας, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, που έχουν την ευθύνη της εγκρίσεως του προϋπολογισμού της Ένωσης, διαθέτουν, εντούτοις, δύναμη της αρχής της θεσμικής ισορροπίας, την εξουσία να εξακριβώνουν αν πληρούνται οι προϋποθέσεις ενεργοποίησης της ρήτρας εξαίρεσης του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ.

171. Το εν λόγω κράτος μέλος προσθέτει ότι το Συμβούλιο δεν είχε άλλη επιλογή από το να μην εγκρίνει την πρόταση κανονισμού και ότι η επίδικη απόφαση δεν θέτει αν αμφιβάλλω τη δεσμευτική ισχύ του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, αλλά διασφαλίζει τη δυνατότητα ασκήσεως εκ μέρους του Συμβουλίου προσφυγής κατά της Επιτροπής λόγω μη εφαρμογής της ρήτρας εξαίρεσης.

172. Επιπλέον, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας εκτιμά ότι οι εκθέσεις της Επιτροπής της 13ης Ιουλίου και της 25ης Νοεμβρίου 2011 είναι ανακριβείς και ότι από τα κοινοποιηθέντα αντικειμενικά στοιχεία δεν μπορεί να συναχθεί κανένα άλλο συμπέρασμα πέραν της υπάρξεως σοβαρής και αιφνίδιας επιδείνωσης της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως. Το κράτος μέλος αυτό αμφισβητεί την ύπαρξη μιας αρχής περί παραλληλίας μεταξύ της εξελίξεως των αποδοχών των υπαλλήλων της Ένωσης και αυτής των αποδοχών των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων.

– Το Βασίλειο της Ισπανίας

173. Το Βασίλειο της Ισπανίας φρονεί ότι το ζήτημα που πρέπει να κρίνει το Δικαστήριο αποτελεί βασικά ένα πραγματικό ζήτημα, διότι πρόκειται για τον καθορισμό του αν οι οικονομικές περιστάσεις που υφίσταντο εντός της Ένωσης τον Δεκέμβριο του 2011 επέβαλλαν την εφαρμογή του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ.

174. Εκτιμά ότι, κατά τον χρόνο κατά τον οποίο η Επιτροπή υπέβαλε την πρόταση κανονισμού, υπήρχαν επαρκή στοιχεία που πιστοποιούσαν την ύπαρξη σοβαρής, εξαιρετικής και γενικευμένης κρίσης, της οποίας τα αποτελέσματα δεν αντανάκλωνταν από την «κανονική» μέθοδο, και η οποία μάλιστα επιδεινώθηκε στη συνέχεια. Κατά το κράτος μέλος αυτό, οι οικονομικές προβλέψεις του Φθινοπώρου του 2011, που δημοσιεύθηκαν στις 10 Νοεμβρίου 2011 από την Επιτροπή, δεν συμπίπτουν με τη θέση που αυτή υποστηρίζει στο πλαίσιο της υπό κρίση προσφυγής, καθόσον αποδεικνύουν ότι η πρόβλεψη για αύξηση του ΑΕγχΠ κατά 1,8 % το 2011 και κατά 1,9 % το 2012 αντικαταστάθηκε από πρόβλεψη για αύξηση κατά 1,6 % και κατά 0,6 % αντιστοίχως.

– Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών

175. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών εκτιμά ότι, εφόσον το Συμβούλιο είχε την άποψη ότι η Ένωση αντιμετώπιζε μια σοβαρή οικονομική κρίση, ήταν δικαιολογημένη η εκ μέρους του απόρριψη της προτάσεως κανονισμού, διότι η διαδικασία αναπροσαρμογής σύμφωνα με την «κανονική» μέθοδο και η εξαιρετική διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ αλληλοαποκλείονται. Τονίζει το γεγονός ότι, ναι μεν η Επιτροπή παρέχει τα αντικειμενικά στοιχεία για την εκτίμηση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως, πλην όμως δεν έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για να προβαίνει στην εκτίμηση αυτή. Το Συμβούλιο διαθέτει, στο πλαίσιο της ρήτρας εξαίρεσης, αρμοδιότητα να προβαίνει κατά διακριτική ευχέρεια στην εν λόγω εκτίμηση.

176. Περαιτέρω, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ισχυρίζεται ότι ουδεμία διάκριση μπορεί να γίνει μεταξύ της έννοιας της γενικής οικονομικής κρίσης και της έννοιας της επιδεινώσεως της καταστάσεως στην οποία αναφέρεται η ρήτρα εξαίρεσης, η οποία δεν μπορεί να περιορίζεται σε μια κατάσταση κρίσης που προκαλείται από «εξωτερικά γεγονότα». Προσθέτει ότι η Επιτροπή υπέπεσε σε πλάνη κατά την εκτίμηση, μη διακρίνοντας αυστηρώς τη διαδικασία του άρθρου 65, παράγραφος 1, του ΚΥΚ από τη ρήτρα εξαίρεσης και, ειδικότερα, περιορίζοντας την ανάλυση των στοιχείων σε αυτά που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της «κανονικής» μεθόδου, χωρίς να λάβει υπόψη τα αριθμητικά στοιχεία που αφορούν την Ένωση στο σύνολό της και αποκλείοντας ορισμένα στοιχεία, όπως είναι η τιμή των περιουσιακών στοιχείων ή η κρίση εμπιστοσύνης των αγορών έναντι των δημοσίων χρεών. Η πλάνη αυτή κατά την εκτίμηση είχε ως αποτέλεσμα να στερήσει τη ρήτρα εξαίρεσης από κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα. Τέλος, αμφισβητεί την εφαρμογή, στο πλαίσιο της ρήτρας εξαίρεσης, του κανόνα του παραλληλισμού μεταξύ της εξελίξεως των αποδοχών των υπαλλήλων της Ένωσης και των δημοσίων υπαλλήλων των κρατών μελών.

– Το Ηνωμένο Βασίλειο

177. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, το Συμβούλιο, έχοντας υπόψη τα αντικειμενικά στοιχεία που παρέσχε η Επιτροπή, μπορεί να διαπιστώσει ότι προέκυψε μια σοβαρή και αιφνίδια επιδείνωση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως και, στην περίπτωση αυτή, να αποφασίσει να μη δεχθεί την πρόταση της Επιτροπής η οποία υποβλήθηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 3 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ.

178. Εκτιμά, περαιτέρω, ότι η Επιτροπή στήριξε την ανάλυσή της στην εσφαλμένη παραδοχή της διατηρήσεως της αρχής του παραλληλισμού, ενώ η εφαρμογή του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ προϋποθέτει αποκλειστικά την αντικειμενική διαπίστωση μιας σοβαρής και αιφνίδιας επιδείνωσης της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως.

179. Το Ηνωμένο Βασίλειο προσθέτει ότι η προσέγγιση της Επιτροπής ουδόλως συνάδει με τον σκοπό της ρήτρας εξαίρεσης και φρονεί ότι η σοβαρότητα της κρίσης δεν μπορεί να τεθεί σοβαρά εν αμφιβόλω, όταν ο αιφνίδιος χαρακτήρας της εκδηλώνεται με τα επείγοντα μέτρα που χρειάστηκε να λάβουν τα κράτη μέλη και τα ίδια τα θεσμικά όργανα.

2. Η εκτίμησή μου

180. Τα ζητήματα που βρίσκονται στον πυρήνα των υπό κρίση διαφορών μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου αφορούν τον ρόλο και τις αντίστοιχες εξουσίες των οικείων θεσμικών οργάνων σε περίπτωση που διατυπώνουν αποκλίνουσες εκτιμήσεις όσον αφορά την οικονομική και κοινωνική κατάσταση.

181. Οι «αμιγώς οριζόντιες» συγκρούσεις<sup>60</sup> μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου σχετικά με τον καθορισμό του επιπέδου των αποδοχών των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ένωσης αποτελούσαν ανέκαθεν θεμελιώδες διακύβευμα για την τήρηση της θεσμικής ισορροπίας<sup>61</sup>. Από τις αποφάσεις που έχει εκδώσει το Δικαστήριο στο πλαίσιο των εν λόγω συγκρούσεων απορρέουν πολύτιμα στοιχεία απαντήσεως, τα οποία πρέπει να υπενθυμίσω προτού εξετάσω ειδικότερα τους λόγους ακυρώσεως που προέβαλε η Επιτροπή με γνώμονα τα διδάγματα αυτά και τις ιδιαίτερες περιστάσεις αυτής της νέας σύγκρουσης.

α) Η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τον ρόλο και τις εξουσίες αντιστοίχως της Επιτροπής και του Συμβουλίου στο πλαίσιο της διαδικασίας αναπροσαρμογής των αποδοχών

182. Το Δικαστήριο εξέδωσε τέσσερις αποφάσεις σχετικά με τη διαδικασία ετήσιας αναπροσαρμογής των αποδοχών και των συντάξεων, με τις οποίες καθιερώθηκε ένας αυτοπεριορισμός των εξουσιών του Συμβουλίου δυνάμει της «κανονικής» μεθόδου και ένα καθήκον πρωτοβουλίας της Επιτροπής δυνάμει της ρήτρας εξαίρεσης.

60 — Χρησιμοποιώ την ορολογία που πρότεινε ο K. Lenaerts στη διατριβή του με τίτλο «*Le juge et la constitution aux États-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*», Bruylant, Βρυξέλλες, 1988, αριθ. 298, σ. 343.

61 — Βλ., για μια ανάλυση των συγκρούσεων αυτών υπό το πρίσμα της κατανομής και της ρυθμίσεως των σχέσεων εξουσίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων, Lenaerts, K., όπ.π., αριθ. 295 έως 307, σ. 340 επ.

183. Χωρίς να είναι αναγκαίο να επανέλθω λεπτομερώς στο πώς ιστορικά γεννήθηκε και εξελίχθηκε η μέθοδος αναπροσαρμογής των αποδοχών και των συντάξεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ένωσης<sup>62</sup>, θα υπενθυμίσω ότι οι διατάξεις που περιέχονται στο παράρτημα XI του ΚΥΚ, με τίτλο «Κανόνες εφαρμογής των άρθρων 64 και 65 του ΚΥΚ», θεσπίστηκαν προκειμένου να αποφευχθούν οι συγκρούσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των υπαλλήλων τους καθώς και του λοιπού προσωπικού όσον αφορά την αναπροσαρμογή των αποδοχών.

184. Έχοντας υπόψη τους σκοπούς αυτούς, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι το Συμβούλιο είχε το ίδιο καθορίσει όρια στην εξουσία εκτιμήσεως που προκύπτει από το άρθρο 65 του ΚΥΚ και το υποχρέωσε να τηρήσει τα όρια αυτά.

185. Στην προπαρατεθείσα απόφασή του της 24ης Νοεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, το Δικαστήριο, αφού τόνισε ότι το ισχύον κείμενο του παραρτήματος XI του ΚΥΚ αποτελούσε «την κατάληξη μιας εξελικτικής διαδικασίας η οποία [...] χαρακτηρίζεται από μια διαρκώς αυστηρότερη και πιο δεσμευτική οριοθέτηση της μεθόδου ετήσιας αναπροσαρμογής των αποδοχών»<sup>63</sup>, έκρινε ότι το Συμβούλιο, υιοθετώντας το παράρτημα αυτό, είχε θεσπίσει διατάξεις που αποσκοπούν στην εφαρμογή του άρθρου αυτού και, με την «πλαισίωση» αυτή, είχε περιορίσει την εξουσία του εκτιμήσεως που προκύπτει από το εν λόγω άρθρο. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «το Συμβούλιο δεσμεύθηκε, με αυτόβουλη απόφαση και για τη διάρκεια ισχύος του [...] παραρτήματος [XI του ΚΥΚ], να τηρεί, κατά την άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως που του απονέμει το άρθρο 65 του ΚΥΚ, τα κριτήρια που προβλέπει κατά τρόπο εξαντλητικό το άρθρο 3 του εν λόγω παραρτήματος»<sup>64</sup>, συνήγαγε δε εντεύθεν ότι το Συμβούλιο δεν μπορούσε να επικαλεστεί περιθώριο εκτιμήσεως εκτεινόμενο πέραν των ορίων που διαμορφώνονται με τα προβλεπόμενα από το εν λόγω άρθρο 3 κριτήρια.

186. Η προπαρατεθείσα απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, η οποία επαναλαμβάνει και επιβεβαιώνει τη λύση που το Δικαστήριο είχε ήδη διατυπώσει με τις αποφάσεις του της 5ης Ιουνίου 1973, 81/72, Επιτροπή κατά Συμβουλίου<sup>65</sup>, και της 26ης Ιουνίου 1975, 70/74, Επιτροπή κατά Συμβουλίου<sup>66</sup>, υποχρεώνει συνεπώς το Συμβούλιο να τηρεί τα όρια που το ίδιο έχει θέσει στην εξουσία του λήψεως αποφάσεως, πράγμα που σημαίνει ότι οφείλει να τηρεί την «κανονική» μέθοδο, εκτός αν χρησιμοποιεί τη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ.

187. Η απόφαση αυτή παρέχει, επιπλέον, διάφορες διευκρινίσεις σχετικά με την εφαρμογή της διαδικασίας της ρήτρας εξαίρεσης και τη δυνατότητα συνεκτιμήσεως μιας σοβαρής οικονομικής κρίσης.

62 — Πέντε μέθοδοι ίσχυαν διαδοχικά από το 1972 δυνάμει των ακόλουθων διατάξεων, ήτοι της αποφάσεως του Συμβουλίου της 20ής και της 21ης Μαρτίου 1972· της αποφάσεως 81/1061/Ευρατόμ, ΕΚΑΧ, ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1981, περί τροποποιήσεως της μεθόδου αναπροσαρμογής των αποδοχών των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων (ΕΕ L 386, σ. 6)· της αποφάσεως 87/530/Ευρατόμ, ΕΚΑΧ, ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Οκτωβρίου 1987, για τη συμπλήρωση της μεθόδου αναπροσαρμογής των αποδοχών των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων (ΕΕ L 307, σ. 40)· του κανονισμού (ΕΚΑΧ, ΕΟΚ, Ευρατόμ) 3830/91 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1991, για την τροποποίηση του [Κ]ανονισμού [Υ]πηρεσιακής [Κ]ατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και του καθεστώτος που εφαρμόζεται επί του λοιπού προσωπικού των Κοινοτήτων αυτών, όσον αφορά τον τρόπο προσαρμογής των αποδοχών (ΕΕ L 361, σ. 1)· του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 2181/2003 του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 2003, σχετικά με μεταβατικά μέτρα για τη μεταρρύθμιση του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης, ιδίως σε ό,τι αφορά τις αμοιβές και τις συντάξεις (ΕΕ L 327, σ. 1), καθώς και του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 723/2004 του Συμβουλίου, της 22ας Μαρτίου 2004, για την τροποποίηση του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης των υπαλλήλων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και του καθεστώτος που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό των Κοινοτήτων αυτών (ΕΕ L 124, σ. 1).

63 — Σκέψη 63 της αποφάσεως αυτής.

64 — Σκέψη 71 της εν λόγω αποφάσεως.

65 — Συλλογή τόμος 1973, σ. 553. Στη σκέψη 9 της εν λόγω αποφάσεως, το Δικαστήριο έκρινε ότι «το Συμβούλιο, με την απόφασή του της 21ης Μαρτίου 1972, αποφαινόμενο στο πλαίσιο των εξουσιών που του απονέμει το άρθρο 65 του ΚΥΚ στον τομέα των αποδοχών του προσωπικού, ανέλαβε υποχρεώσεις τις οποίες δεσμεύθηκε να τηρεί για το διάστημα που το ίδιο όρισε».

66 — Συλλογή τόμος 1975, σ. 261. Στη σκέψη 20 της εν λόγω αποφάσεως, το Δικαστήριο είπε ότι «το Συμβούλιο, με την απόφασή του της 20ής και της 21ης Μαρτίου 1972, θέλησε, για την εφαρμογή του άρθρου 65 [του ΚΥΚ], να δεσμευθεί, για ορισμένο χρονικό διάστημα, ότι θα τηρεί συγκεκριμένα κριτήρια».

188. Η διαδικασία αυτή παρέχει, «σε έκτακτες καταστάσεις, τη δυνατότητα κατ' εξαίρεση παρακάμψεως της μεθόδου που προβλέπεται από το άρθρο 3 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, άνευ, ωστόσο, τροποποίησης ή καταργήσεώς της για τα επόμενα έτη»<sup>67</sup>, «[παρέχοντας] στα θεσμικά όργανα τη δυνατότητα αντιδράσεως έναντι αιφνίδιων καταστάσεων, οι οποίες απαιτούν περισσότερο μια έγκαιρη και ειδική αντιμετώπιση παρά την πλήρη τροποποίηση της “κανονικής” μεθόδου»<sup>68</sup>.

189. Η εν λόγω διαδικασία συνιστά, κατά το Δικαστήριο, τη «μόνη» δυνατότητα συνεκτιμήσεως οικονομικής κρίσεως στο πλαίσιο της αναπροσαρμογής των αποδοχών και, συνεπώς, τη μόνη δυνατότητα παρακάμψεως των κριτηρίων του άρθρου 3, παράγραφος 2, του παραρτήματος XI του ΚΥΚ<sup>69</sup>.

190. Το Δικαστήριο προσέθεσε ότι η άσκηση της αρμοδιότητας που το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ αναθέτει στην Επιτροπή δεν συνιστά απλή δυνατότητα για το εν λόγω θεσμικό όργανο, οπότε εντεύθεν πρέπει να συναχθεί ότι η εξουσία πρωτοβουλίας που αναγνωρίζεται στην Επιτροπή στο πλαίσιο της κοινής νομοθετικής διαδικασίας μετατρέπεται, στο πλαίσιο της ειδικής διαδικασίας του άρθρου αυτού 10, σε καθήκον πρωτοβουλίας<sup>70</sup>.

191. Διευκρίνισε, τέλος, ότι, δυνάμει του άρθρου 241 ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο μπορεί να καλέσει την Επιτροπή να του υποβάλει κατάλληλη πρόταση<sup>71</sup>.

192. Δύο βασικά διδάγματα προκύπτουν από την απόφαση αυτή.

193. Το πρώτο αφορά τη σχέση που έχουν μεταξύ τους οι δύο διαδικασίες που προβλέπονται αντιστοίχως στα άρθρα 3 και 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ. Οι δύο διαδικασίες, που αλληλοαποκλείονται, οργανώνονται, κατά το Δικαστήριο, βάσει μιας σχέσεως «κατ' αρχήν» και «κατ' εξαίρεση». Η διαδικασία της «κανονικής» μεθόδου πρέπει, καταρχήν, να εφαρμόζεται ενόσω ισχύει το παράρτημα XI του ΚΥΚ, ενώ η «ειδική» διαδικασία που παρέχει τη δυνατότητα συνεκτιμήσεως μιας σοβαρής οικονομικής κρίσης δεν μπορεί να χρησιμοποιείται παρά κατ' εξαίρεση. Η διατύπωση της προπαρατεθείσας αποφάσεως της 24ης Νοεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, τονίζει σαφώς τον εξαιρετικό χαρακτήρα της διαδικασίας του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, χαρακτηρίζοντας ως «έκτακτη» την κατάσταση που παρέχει τη δυνατότητα προσφυγής σε έναν τέτοιο μηχανισμό, η οποία καθιστά δυνατή την αντίδραση σε «αιφνίδια» γεγονότα που χρήζουν «έγκαιρης και ειδικής» αντιμετώπισης, όταν, κατ' εφαρμογήν της «κανονικής» μεθόδου, οι αποδοχές των υπαλλήλων δεν θα προσαρμόζονταν με επαρκή ταχύτητα.

194. Το δεύτερο δίδαγμα αφορά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεως για τον καθορισμό του επιπέδου των αποδοχών και των συντάξεων. Η διαδικασία αυτή μετασχηματίζεται διττώς σε σχέση με το σύνηθες σύστημα λήψεως αποφάσεων, ήτοι, αφενός, το περιθώριο εκτιμήσεως του Συμβουλίου μετατρέπεται σε υποχρέωση εφαρμογής της «κανονικής» μεθόδου, εκτός αν ενεργοποιηθεί η ρήτρα εξαίρεσης, και, αφετέρου, η εξουσία πρωτοβουλίας της Επιτροπής καθίσταται καθήκον προσφυγής στη ρήτρα εξαίρεσης όταν πληρούνται οι σχετικές προϋποθέσεις.

195. Απομένει να προσδιοριστεί η βάση επί της οποίας πρέπει να αποκαθίσταται η θεσμική ισορροπία όταν η Επιτροπή και το Συμβούλιο διαφωνούν ως προς την εκτίμηση της υπάρξεως σοβαρής και αιφνίδιας οικονομικής κρίσης που να δικαιολογεί την προσφυγή στη ρήτρα εξαίρεσης.

67 — Σκέψη 74 της εν λόγω αποφάσεως.

68 — Σκέψη 75 της ίδιας αποφάσεως.

69 — Προπαρατεθείσα απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (σκέψη 77).

70 — Όπ.π. (σκέψη 79).

71 — Όπ.π. (σκέψη 80).

β) Η λύση της σύγκρουσης μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου σχετικά με την ύπαρξη «σοβαρής και αιφνίδιας επιδείνωσης της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης στο εσωτερικό της Ένωσης»

196. Η επ' ακροατηρίου συζήτηση επικεντρώθηκε κυρίως, με πρωτοβουλία του Δικαστηρίου, στις προϋποθέσεις ενεργοποιήσεως της ρήτρας εξαίρεσης όταν το Συμβούλιο και η Επιτροπή διαφωνούν ως προς την ύπαρξη σοβαρής οικονομικής κρίσης. Το ζήτημα αυτό φαίνεται να καθορίζει τη δυνατότητα του Συμβουλίου να αρνείται ή όχι την πρόταση της Επιτροπής που στηρίζεται στην εφαρμογή της «κανονικής» μεθόδου. Αν η διαδικασία της ρήτρας εξαίρεσης ενεργοποιείται από τον «διάλογο» και μόνο μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής, η κίνηση της διαδικασίας αυτής θα καθιστά παράνομη την πρόταση κανονισμού που υπέβαλε η Επιτροπή βάσει της «κανονικής» μεθόδου και θα παρέχει, κατά συνέπεια, τη δυνατότητα στο Συμβούλιο να αρνηθεί την έγκρισή της.

197. Θα επικεντρωθώ συνεπώς, καταρχάς, στην δυσχέρεια αυτή, προτού μελετήσω, εν συνεχεία, τους διάφορους λόγους που προέβαλε η Επιτροπή προς στήριξη της προσφυγής της ακυρώσεως.

ι) Η ανάλυση των προϋποθέσεων κινήσεως της διαδικασίας του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ

198. Το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ δεν διευκρινίζει σε ποιο θεσμικό όργανο εναπόκειται η πραγματοποίηση, βάσει των «αντικειμενικών στοιχείων που παρέχονται [...] από την Επιτροπή», της αναγκαίας εκτιμήσεως, προκειμένου να καθοριστεί αν πρέπει να εφαρμοστεί η ρήτρα εξαίρεσης. Η διατύπωση της διατάξεως αυτής καθιστά μάλιστα δυσχερή τον καθορισμό των αντιστοίχων ευθυνών, διότι συνδυάζει την παθητική φωνή, στο ρήμα «εκτιμάται», με μια οριστική ενεστώτος, που υποδηλώνει μια ενέργεια στην οποία πρέπει να προβεί η Επιτροπή, η οποία «υποβάλλει» κατάλληλες προτάσεις. Καίτοι βάσει της διατυπώσεως αυτής δεν μπορεί να καθοριστεί σαφώς αν εναπόκειται στην Επιτροπή, και μόνο σε αυτή, να εκτιμά την κατάσταση ή αν το Συμβούλιο μπορεί να προβαίνει στη δική του εκτίμηση, στην πραγματικότητα, θεωρώ ότι το ζήτημα που τίθεται δεν συνίσταται τόσο στο αν έκαστο των δύο αυτών θεσμικών οργάνων μπορεί να πραγματοποιήσει τη δική του εκτίμηση, έχοντας υπόψη τα «αντικειμενικά» στοιχεία τα οποία γνωρίζουμε ότι πρέπει να παρέχονται από την Επιτροπή, αλλά στον καθορισμό του τρόπου κατά τον οποίο, σε περίπτωση αποκλινουσών εκτιμήσεων, πρέπει να λύεται η θεσμική αυτή διαφωνία.

199. Στο ερώτημα αν το Συμβούλιο δικαιούται να αρνηθεί να εγκρίνει την πρόταση αναπροσαρμογής των αποδοχών και των συντάξεων σύμφωνα με την «κανονική» μέθοδο με το αιτιολογικό ότι εκτιμά ότι υπάρχει σοβαρή οικονομική κρίση που δικαιολογεί την προσφυγή στη διαδικασία της ρήτρας εξαίρεσης, οι διάδικοι απάντησαν με αντινομικές προτάσεις, ήτοι υποστηρίζοντας είτε ότι το αίτημα που υποβάλλει το Συμβούλιο δυνάμει του άρθρου 241 ΣΛΕΕ κινεί αφεαυτού τη διαδικασία της ρήτρας εξαίρεσης είτε, αντιθέτως, ότι η διαδικασία αυτή δεν μπορεί να κινηθεί παρά μόνο με πρωτοβουλία της Επιτροπής, οπότε το Συμβούλιο δεν έχει άλλη δυνατότητα, σε περίπτωση αρνήσεως της Επιτροπής, από το να ζητήσει από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Επιτροπή υπερέβη τα όρια του περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει κατά την εκτίμηση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως.

200. Η πρώτη πρόταση, που προσδίδει μια γονιμοποιητική ενέργεια στον διάλογο μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου ή, για να χρησιμοποιήσω μια λέξη λιγότερο ευφημιστική, στη διαφωνία μεταξύ των δύο θεσμικών οργάνων<sup>72</sup>, από την οποία θα γεννηθεί η διαδικασία της ρήτρας εξαίρεσης, μου φαίνεται ότι επιλύει το ζήτημα της κινήσεως της διαδικασίας αυτής μέσω ρητορικής παραλείψεως. Χωρίς να το λέει, η θέση αυτή προϋποθέτει ότι γίνεται δεκτό ότι το αίτημα του Συμβουλίου που στηρίζεται στο άρθρο 241 ΣΛΕΕ υποχρεώνει την Επιτροπή να υποβάλει πρόταση

72 — Οι συζητήσεις μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου έχουν όλες τον χαρακτήρα διαλόγου κωφών.

κανονισμού στηριζόμενη στο άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ και ότι, αν, εντούτοις, η Επιτροπή διατυπώσει σε απάντηση μια πρόταση κανονισμού στηριζόμενη στο άρθρο 3 του εν λόγω παραρτήματος, η πρόταση αυτή μετατρέπεται, «ελέω» διαφωνίας του Συμβουλίου, σε «κατάλληλη πρόταση» στο πλαίσιο της ρήτρας εξαίρεσης.

201. Η δεύτερη πρόταση είναι πιο κλασική. Εξαρτά την κίνηση της διαδικασίας της ρήτρας εξαίρεσης από μια ουσιαστική προϋπόθεση, ήτοι την ύπαρξη σοβαρής και αιφνίδιας οικονομικής και κοινωνικής κρίσης, και από μια διαδικαστική προϋπόθεση, ήτοι τη διατύπωση κατάλληλης προτάσεως εκ μέρους της Επιτροπής.

202. Δεν μπορώ να συμφωνήσω με την πρώτη πρόταση και προτείνω χωρίς κανένα δισταγμό στο Δικαστήριο να δεχθεί τη δεύτερη, υπέρ της οποίας συνηγορούν κατά τη γνώμη μου πλείονα επιχειρήματα.

203. Το πρώτο επιχείρημα αντλείται από το κείμενο της διατάξεως και είναι διττό.

204. Αφενός, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ έχει συνταχθεί κατά τρόπο που ανάγει σαφώς την ύπαρξη «σοβαρής και αιφνίδιας επιδείνωσης της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης στο εσωτερικό της Ένωσης» σε προϋπόθεση κινήσεως της διαδικασίας της ρήτρας εξαίρεσης. Με την έκφραση «[σ]ε περίπτωση», το άρθρο αυτό παραπέμπει στην αντικειμενική ύπαρξη μιας τέτοιας επιδείνωσης. Αν ο νομοθέτης της Ένωσης είχε θελήσει να καταστήσει τη βούληση του Συμβουλίου παράγοντα κινήσεως της διαδικασίας αυτής, θα είχε χρησιμοποιήσει μια άλλη έκφραση με το αντίστοιχο νόημα<sup>73</sup>. Ο αποκλεισμός της «κανονικής» μεθόδου και η ταυτόχρονη θέση σε εφαρμογή της «ειδικής» διαδικασίας εξαρτώνται συνεπώς σαφώς από την ύπαρξη μιας κρίσης που πληροί τα κριτήρια της σοβαρότητας και του αιφνιδίου χαρακτήρα που απαιτεί η διάταξη αυτή.

205. Αφετέρου, το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ προβλέπει ότι η Επιτροπή «υποβάλλει κατάλληλες προτάσεις» στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Σε μια κατάσταση όμως συγκρουσιακού διαλόγου, όπως αυτός που διεξήχθη μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την αναπροσαρμογή των αποδοχών από 1ης Ιουλίου 2011, μόνον με αντίτιμο μια διττή παραμόρφωση του περιεχομένου της προτάσεως της Επιτροπής, που υποβλήθηκε βάσει της «κανονικής» μεθόδου και είχε ως μοναδικό αποδέκτη το Συμβούλιο, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αυτή ισοδυναμεί με πρόταση προς το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο βάσει αυτού του άρθρου 10.

206. Το δεύτερο επιχείρημα αντλείται από την υφιστάμενη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τη θέση σε εφαρμογή της ρήτρας εξαίρεσης.

207. Η απλή τήρηση της προπαρατεθείσας αποφάσεως της 24ης Νοεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, και της λογικής της νομολογίας αυτής θεωρώ ότι σημαίνει το τέλος μιας ερμηνείας παρέχουσας στο Συμβούλιο μια εξουσία πρωτοβουλίας για την κίνηση της διαδικασίας του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ. Κατά το Δικαστήριο, η εφαρμογή του άρθρου αυτού «εξαρτάται» από πρόταση της Επιτροπής<sup>74</sup>, οπότε το να εξαρτηθεί από πρωτοβουλία του Συμβουλίου θα αποτελούσε ρήξη με τη λύση αυτή. Η ιδέα ότι η στηριζόμενη στην «κανονική» μέθοδο πρόταση της Επιτροπής κινεί τη διαδικασία της ρήτρας εξαίρεσης όταν προσκρούσει στην αντίθεση του Συμβουλίου αποτελεί, κατά τη γνώμη μου, ένα τέχνασμα που προϋποθέτει την παραμόρφωση της προτάσεως της Επιτροπής.

73 — Επί παραδείγματι, το εν λόγω άρθρο 10 θα μπορούσε να προβλέπει την προσφυγή στη ρήτρα εξαίρεσης «αν το Συμβούλιο [ή το Κοινοβούλιο] εκτιμά ότι υπάρχει μια αιφνίδια και σοβαρή οικονομική κρίση».

74 — Σκέψη 78 της αποφάσεως αυτής.

208. Το Δικαστήριο έκρινε, επιπλέον, ότι το Συμβούλιο δεν διέθετε, στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, άλλη εξουσία πέραν αυτής που κατέχει, κατά το κοινό δίκαιο, δυνάμει του άρθρου 241 ΣΛΕΕ. Το τελευταίο αυτό άρθρο όμως παρέχει στο Συμβούλιο μόνο μια εξουσία «διεγέρσεως», επιτρέποντάς του να ζητήσει από την Επιτροπή να διεξαγάγει τις κατά την άποψή του πρόσφορες έρευνες για την πραγματοποίηση των κοινών σκοπών και να του υποβάλει τις κατάλληλες προτάσεις. Συνεπώς, ακόμη και αν η άσκηση της αρμοδιότητας που παρέχει στην Επιτροπή το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ δεν αποτελεί παρά μια απλή ευχέρεια για το όργανο αυτό<sup>75</sup>, γεγονός παραμένει ότι το Συμβούλιο δεν διαθέτει συντρέχουσα εξουσία πρωτοβουλίας που να του παρέχει τη δυνατότητα να υποκαθιστά το θεσμικό αυτό όργανο σε περίπτωση παραλείψεως και να κινεί αντί της Επιτροπής τη διαδικασία της ρήτηρας εξαίρεσης.

209. Το τρίτο επιχείρημα αφορά την τήρηση της αρχής της θεσμικής ισορροπίας.

210. Η ουσιώδης αυτή αρχή συνεπάγεται ότι έκαστο των θεσμικών οργάνων ασκεί τις αρμοδιότητές του σεβόμενο τις αρμοδιότητες των άλλων οργάνων.

211. Η αρχή όμως του αυτοπεριορισμού των εξουσιών του Συμβουλίου που γίνεται δεκτή κατά την παραδοσιακή παρουσίαση της διαδικασίας λήψεως των αποφάσεων περί της αναπροσαρμογής των αποδοχών δεν συνάδει με την αναγνώριση στο ίδιο αυτό Συμβούλιο απόλυτης ελευθερίας κινήσεως της διαδικασίας της ρήτηρας εξαίρεσης.

212. Θα υπενθυμίσω, επί του σημείου αυτού, ότι, σύμφωνα με την ερμηνεία που δίδει συναφώς το Δικαστήριο, η διαδικασία λήψεως αποφάσεως που προκύπτει από την «κανονική» μέθοδο της αναπροσαρμογής των αποδοχών χαρακτηρίζεται από περιορισμό της εξουσίας λήψεως αποφάσεως του Συμβουλίου, το οποίο δεσμεύεται, ενόσω ισχύει το παράρτημα XI του ΚΥΚ, κατά την άσκηση της εξουσίας του εκτιμήσεως που απορρέει από το άρθρο 65 του ΚΥΚ. Η διαδικασία αυτή χαρακτηρίζεται επίσης από τη συμμετοχή της Επιτροπής, οπότε εξ αυτού προκύπτει «ένα είδος συναινετικής διαμορφώσεως της αποφάσεως, πράγμα που έχει ως αποτέλεσμα ότι το Συμβούλιο χάνει το δικαίωμα να αφίσταται μονομερώς από την επί της αρχής προηγούμενη απόφασή του σε περιπτώσεις συγκεκριμένης εφαρμογής»<sup>76</sup>.

213. Στον βαθμό που η θέση σε εφαρμογή της ρήτηρας εξαίρεσης συνδυάζεται οπωσδήποτε με τον αποκλεισμό της «κανονικής» μεθόδου, το να γίνει δεκτό ότι το Συμβούλιο δύναται να κινήσει τη διαδικασία της ρήτηρας εξαίρεσης με δική του πρωτοβουλία και με απλή επίκληση σοβαρής οικονομικής κρίσης ισοδυναμεί με τη δημιουργία μιας ρωγμής στη λογική αυτή της ισορροπίας και με την παροχή στο Συμβούλιο της δυνατότητας όχι μόνον να θέτει εν αμφιβόλω τη συμμετοχή της Επιτροπής, αλλά και να καταστρατηγεί τα κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 3 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ.

214. Επιπλέον, εκτιμώ ότι το επιχείρημα του Συμβουλίου ότι δεν έχει παραιτηθεί οριστικά από την εξουσία του εκτιμήσεως την οποία επανακτά σε περίπτωση επελεύσεως μιας οικονομικής κρίσης δεν συνάδει με τη νέα μορφή της θεσμικής ισορροπίας που προέκυψε από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας.

215. Η θέση αυτή προϋποθέτει ότι το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ ερμηνεύεται ως εξαίρεση από τη διαδικασία αυτόματης αναπροσαρμογής που προβλέπει το άρθρο 3 του παραρτήματος αυτού, έχον ως αποτέλεσμα την επιστροφή του Συμβουλίου στην εξουσία λήψεως αποφάσεως που απορρέει από το άρθρο 65 του ΚΥΚ.

75 — Σκέψη 79 της εν λόγω αποφάσεως.

76 — Lenaerts, K., όπ.π., αριθ. 305, σ. 354.

216. Μια τέτοια όμως ερμηνεία, ακόμη και αν υποτεθεί ότι ίσχυε πριν από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, δεν είναι πλέον δυνατή μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης αυτής, η οποία είχε ως αποτέλεσμα να εξελιχθεί, υπέρ του Κοινοβουλίου, η κατανομή των εξουσιών μεταξύ των θεσμικών οργάνων.

217. Συναφώς, θα υπενθυμίσω ότι το άρθρο 336 ΣΛΕΕ ορίζει ότι ο κανονισμός περί της υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων εκδίδεται κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Η παραπομπή στη διάταξη αυτή που κάνει το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ ουδόλως είναι διφορούμενη και σημαίνει ότι η διαδικασία της ρήτρας εξαίρεσης δεν θεωρείται ανάληψη εκ νέου από το Συμβούλιο της εξουσίας λήψεως αποφάσεως που προβλέπει το άρθρο 65 του ΚΥΚ, αλλά επιστροφή στη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Δεν είναι συνεπώς δυνατόν να γίνει δεκτή η συλλογιστική ότι το Συμβούλιο επανακτά, διά του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, την ελεύθερη άσκηση του περιθωρίου εκτιμήσεως που είχε δεχθεί να πλαισιώσει αναλαμβάνοντας την υποχρέωση να τηρεί τους κανόνες που προβλέπονται στα άρθρα 1 και 3 του εν λόγω παραρτήματος.

218. Το τέταρτο επιχείρημα αφορά τις απαιτήσεις του δικαιοδοτικού ελέγχου.

219. Σε μια Ένωση δικαίου που διαθέτει σύστημα ενδίκων βοηθημάτων που διασφαλίζει τον δικαιοδοτικό έλεγχο της συμφωνίας των πράξεων που εκδίδουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης προς τους υπέρτερους κανόνες και προς τις θεμελιώδεις αρχές, μια ερμηνεία του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ που θα καθιστούσε τον συγκρουσιακό διάλογο μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου παράγοντα ενεργοποίησης της ρήτρας εξαίρεσης θα παρουσίαζε, κατά τη γνώμη μου, το βασικό μειονέκτημα της απαγορεύσεως κάθε δικαιοδοτικού ελέγχου της αποφάσεως περί προσφυγής στη ρήτρα εξαίρεσης.

220. Αν η διαδικασία κινείται από τον «διάλογο» και μόνο μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής, ο οποίος πραγματοποιείται τόσο πριν όσο και μετά την πρόταση της Επιτροπής, δεν θα είναι δυνατόν να ασκηθεί, έστω και περιορισμένος, δικαιοδοτικός έλεγχος, όχι μόνον πριν από την έκδοση κανονισμού, αλλά και μετά.

221. Η Επιτροπή δεν θα μπορεί να ενεργήσει προληπτικώς για να εμποδίσει την έκδοση κανονισμού, διότι, ακόμα και αν υποτεθεί ότι εκδηλώνει τη διαφωνία της υποβάλλοντας πρόταση στηριζόμενη στην «κανονική» μέθοδο, η πρόταση αυτή θα εξομοιώνεται με «κατάλληλη πρόταση» με την οποία θα καλείται εγκύρως το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο να ενεργήσουν δυνάμει της ρήτρας εξαίρεσης.

222. Ο έλεγχος δεν θα μπορεί να ασκηθεί ούτε *a posteriori*, διότι, αν η Επιτροπή επιδιώξει την ακύρωση του κανονισμού που τελικώς εξέδωσαν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, δεν θα μπορεί να επικαλεσθεί, προς στήριξη της προσφυγής της, την απουσία οικονομικής κρίσης, καθόσον η νομιμότητα της προσφυγής στη διαδικασία της ρήτρας εξαίρεσης δεν θα εξαρτάται, εξ ορισμού, από την προϋπόθεση της υπάρξεως μιας τέτοιας κρίσης.

223. Ας υποθέσουμε ότι το Συμβούλιο, χωρίς να επικαλεσθεί την ύπαρξη οικονομικής κρίσης, ή ακόμη και αναγνωρίζοντας ρητά ότι δεν υφίσταται τέτοια κρίση, έχει εντούτοις ζητήσει επισήμως από την Επιτροπή να του υποβάλει πρόταση βάσει της ρήτρας εξαίρεσης με μοναδικό αιτιολογικό ότι η εφαρμογή της «κανονικής» μεθόδου θα κατέληγε σε υπερβολικά μεγάλη αύξηση των αποδοχών. Αν η νομιμότητα της αποφάσεως περί προσφυγής στη ρήτρα εξαίρεσης προέκυπτε από αυτόν τον διοργανικό «διάλογο» και μόνον, η παράνομη αυτή καταστρατήγηση της «κανονικής» μεθόδου δεν θα μπορούσε να ελεγχθεί.

224. Το γεγονός ότι το Κοινοβούλιο έχει λόγο επί του θέματος και μπορεί να επικαλεστεί, κατά τη διάρκεια της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, τη δική του εκτίμηση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως δεν θεωρώ ότι μπορεί να δικαιολογήσει τη λύση αυτή, καθόσον ο σκοπός της συμμετοχής του θεσμικού αυτού οργάνου στη διαδικασία λήψεως αποφάσεως δεν είναι η αντιμετώπιση της ελλείψεως δικαιοδοτικού ελέγχου.

225. Η διαδικασία του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ έχει σχεδιαστεί ως μια, κατά το δυνατόν οριοθετημένη, εξαίρεση, οπότε η κίνησή της δεν μπορεί να μην εξαρτάται από προϋποθέσεις. Η νομιμότητα της δράσεως των θεσμικών οργάνων στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής πρέπει οπωσδήποτε να εξαρτάται από την ύπαρξη μιας συγκεκριμένης πραγματικής καταστάσεως, η οποία συνίσταται σε μια οικονομική κρίση, που πρέπει, επιπλέον, να πληροί τα κριτήρια της σοβαρότητας και του αιφνιδίου χαρακτήρα.

226. Από μια γενικότερη άποψη, μπορεί να τηρηθεί μια σκεπτικιστική στάση μπροστά σε μια λύση η οποία τελικώς θα είχε ως αποτέλεσμα να καθιερώσει, πέραν του τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), μια κατηγορία πράξεων μη υποκείμενων στον έλεγχο της νομιμότητας. Οι δικαιολογίες που θα μπορούσαν να διατυπωθούν προς στήριξη μιας τέτοιας λύσης είναι δύο, ήτοι η πολιτική διάσταση της επίμαχης εκτιμήσεως και ο τεχνικός χαρακτήρας του θέματος. Οι δικαιολογίες αυτές όμως είναι οι ίδιες με αυτές που εκτίθενται συνήθως στη θεωρία για να εξηγηθεί το ότι ο δικαστής της Ένωσης δεν αποφασίζει να εγκαταλείψει κάθε έλεγχο, αλλά να ασκήσει περιορισμένο έλεγχο, ειδικότερα όταν πρέπει να προβεί σε περίπλοκη οικονομική εκτίμηση<sup>77</sup>. Κατά τη γνώμη μου, δεν υφίσταται ειδικός λόγος που να μπορεί να εξηγήσει γιατί το Δικαστήριο θα έπρεπε, για την εφαρμογή του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, όχι μόνο να περιορίσει τον έλεγχό του, αλλά να αρνηθεί να ασκήσει οποιοδήποτε έλεγχο.

227. Υπάρχει μια ισχυρή νομολογιακή τάση που πιστοποιεί την ικανότητα του Δικαστηρίου να κινητοποιεί το σύνολο των διαδικαστικών μέσων για να αναλάβει πλήρως τις δικαιοδοτικές του ευθύνες στους πιο περίπλοκους τομείς, μεταξύ άλλων όταν τίθεται θέμα σεβασμού της θεσμικής ισορροπίας ή τηρήσεως των θεμελιωδών αρχών.

228. Κατά την άποψή μου, δεν βλέπω κανέναν έγκυρο λόγο για να παραιτηθεί το Δικαστήριο από την εξουσία του ελέγχου της νομιμότητας ή να περιοριστεί στην άσκηση ενός αναιμικού ελέγχου, περιοριζόμενου στη μηχανική διαπίστωση ενός διοργανικού «διαλόγου» που έχει ως αποτέλεσμα την κίνηση μιας διαδικασίας. Σύμφωνα με την αρχή της θεσμικής ισορροπίας, έκαστο των οικείων θεσμικών οργάνων της Ένωσης πρέπει να αναλαμβάνει το μερίδιο ευθύνης που του αναλογεί και το Δικαστήριο, εκπληρώνοντας την αποστολή του ως θεματοφύλακος των Συνθηκών, έχει ένα καθήκον ελέγχου του οποίου μπορεί να διαβαθμίζει, εν ανάγκη, την ένταση.

229. Συνοψίζω. Η ερμηνεία κατά την οποία η διαδικασία του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ κινείται από τον διάλογο μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου μου φαίνεται ότι είναι αντίθετη προς το γράμμα του εν λόγω άρθρου, προς την ερμηνεία του άρθρου αυτού που έχει δώσει το Δικαστήριο, προς την αρχή της θεσμικής ισορροπίας και προς τις απαιτήσεις του ελέγχου της νομιμότητας. Η θέση σε εφαρμογή της έκτακτης διαδικασίας προϋποθέτει, αντιθέτως, την αντικειμενική διαπίστωση μιας σοβαρής και αιφνίδιας επιδείνωσης της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως στο εσωτερικό της Ένωσης. Σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ της Επιτροπής και του Συμβουλίου ως προς την ύπαρξη μιας τέτοιας επιδείνωσης, εναπόκειται στο Δικαστήριο να ασκήσει τον δικαιοδοτικό του έλεγχο επί της εκτιμήσεως της Επιτροπής.

230. Με βάση τις παραδοχές αυτές, θα περάσω στην εξέταση των λόγων ακυρώσεως που προέβαλε η Επιτροπή.

77 — Βλ., κατά την έννοια αυτή, τη διατριβή του 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, αριθ. 683, σ. 583.

ii) Η εκτίμηση του βασίμου των λόγων ακυρώσεως

231. Η Επιτροπή δεν μου φαίνεται ότι επέδειξε ιδιαίτερη μέριμνα για τη διαφοροποίηση των λόγων που προβάλλει προς στήριξη της προσφυγής της ακυρώσεως. Ειδικότερα, στο πρώτο σκέλος του κύριου λόγου της ακυρώσεως, προσάπτει στο Συμβούλιο ότι είναι αναρμόδιο για να εκδώσει την επίδικη απόφαση, ενώ ταυτόχρονα του καταλογίζει ότι ενήργησε κατά καταστρατήγηση της διαδικασίας και συγχρόνως παρέβη τις «τυπικές προϋποθέσεις», παραβίασε την αρχή της θεσμικής ισορροπίας και την αρχή *patere legem quam ipse fecisti* και παρέβη τα άρθρα 3 και 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ.

232. Στηριζόμενος στον κατάλογο των λόγων ακυρώσεως που προβλέπει το άρθρο 263, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, θα εξετάσω διαδοχικά τον λόγο που αντλείται από κατάχρηση εξουσίας, εκείνον με τον οποίον προσάπτεται στο Συμβούλιο ότι παρέβη τον κανόνα δικαίου καθόσον θεώρησε ότι δικαιούνταν να μην εγκρίνει την πρόταση κανονισμού και τον λόγο που στηρίζεται στην παράβαση των προϋποθέσεων εφαρμογής της ρήτρας εξαίρεσης λόγω ανεπαρκούς και εσφαλμένης αιτιολογίας.

– Επί του λόγου που αντλείται από κατάχρηση εξουσίας

233. Ο λόγος που αντλείται από κατάχρηση εξουσίας, με τον οποίο η Επιτροπή προσάπτει στο Συμβούλιο ότι παρέκαμψε τη διαδικασία του άρθρου 3 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ για να αντιμετωπίσει τις συγκεκριμένες περιστάσεις, δεν μπορεί ούτε αυτός να ευδοκιμήσει, τούτο δε για δύο εναλλακτικούς λόγους, δηλαδή είτε διότι η αιτίαση συγχέεται με την παραβίαση της Συνθήκης ΛΕΕ είτε διότι είναι αβάσιμη.

234. Πρώτον, η κατάχρηση εξουσίας, «μορφή» της οποίας αποτελεί η καταστρατήγηση διαδικασίας<sup>78</sup>, μπορεί να νοηθεί λογικώς μόνον αν ο εκδότης της πράξεως διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως. Δεν μπορεί αντιθέτως να νοείται σε περίπτωση που πρόκειται για άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας<sup>79</sup>. Στην περίπτωση αυτή, συγκεκριμένα, η κατάχρηση εξουσίας συγχέεται οπωσδήποτε με την παραβίαση της Συνθήκης, καθόσον, αν το μέτρο που έλαβε το θεσμικό όργανο δεν είναι αυτό που επέβαλλε η ισχύουσα κανονιστική ρύθμιση, τότε το μέτρο αυτό είναι παράνομο, χωρίς να χρειάζεται να τεθεί το ερώτημα των κινήτρων του εκδότη της πράξεως.

235. Η απόφαση όμως που λαμβάνει το Συμβούλιο κατ' εφαρμογήν της «κανονικής» μεθόδου της αναπροσαρμογής των αποδοχών εμπίπτει στην άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας. Επομένως, θεωρώ ότι η μομφή εμπίπτει στην παράβαση του νόμου, χωρίς να χρειάζεται να τεθεί το ερώτημα των κινήτρων του Συμβουλίου.

236. Δεύτερον, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, υπάρχει κατάχρηση εξουσίας όταν ένα θεσμικό όργανο εξέδωσε πράξη με αποκλειστικό ή, τουλάχιστον, πρωταρχικό σκοπό διαφορετικό από τους προβαλλόμενους ή με σκοπό την παράκαμψη μιας διαδικασίας που προβλέπουν ειδικώς οι Συνθήκες για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων περιστάσεων<sup>80</sup>.

237. Στην υπό κρίση περίπτωση, η κατάχρηση εξουσίας θα προϋπέθετε ότι έχει επιδιωχθεί ένας σκοπός διαφορετικός από αυτόν που συνίσταται στη συνεκτίμηση της υπέρξεως σοβαρής οικονομικής κρίσης.

78 — Βλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 1988, 32/87, 52/87 και 57/87, ISA κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 3305, σκέψη 8 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

79 — Βλ., κατά την έννοια αυτή, αποφάσεις του Γενικού Δικαστηρίου της 15ης Δεκεμβρίου 1994, T-489/93, Unifruit Hellas κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. II-1201, σκέψη 84), και της 14ης Δεκεμβρίου 2011, T-52/09, Nycomed Danmark κατά EMA (Συλλογή 2011, σ. II-8133, σκέψη 103). Βλ., επίσης, διατριβή του Rittleng, D., ό.π.λ., αριθ. 193, σ. 182.

80 — Βλ., κατά την έννοια αυτή, απόφαση της 15ης Μαΐου 2008, C-442/04, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2008, σ. I-3517, σκέψη 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

238. Εν προκειμένω, όμως, η Επιτροπή ουδόλως αποδεικνύει ότι η επίδικη απόφαση υπήρξε απότοκη κινήτρων διαφορετικών από αυτά που διαλαμβάνονται στις αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεως αυτής. Όσον αφορά το σφάλμα που ενδεχομένως διέπραξε το Συμβούλιο κατά την εκτίμηση της υπάρξεως σοβαρής οικονομικής κρίσης, αυτό δεν συνιστά κατάχρηση εξουσίας, αλλά παραβίαση της Συνθήκης.

– Επί του λόγου που αντλείται από παράβαση του κανόνα δικαίου εκ μέρους του Συμβουλίου, το οποίο δεν μπορούσε να θεωρήσει ότι δικαιούνταν να μην εγκρίνει την πρόταση κανονισμού

239. Ο λόγος με τον οποίον προσάπτεται στο Συμβούλιο ότι αρνήθηκε να εγκρίνει την πρόταση κανονισμού και εφάρμοσε, στην πραγματικότητα, το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ δεν μου φαίνεται βάσιμος.

240. Καταρχάς, σε αντίθεση προς όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, το Συμβούλιο, στο οποίο υποβλήθηκε η πρόταση κανονισμού, περιορίστηκε στο να αρνηθεί την εφαρμογή της «κανονικής» μεθόδου, χωρίς να αποφανθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας της ρήτρας εξαίρεσης.

241. Ακολούθως, εκτιμώ ότι το Συμβούλιο, στο οποίο έχει απονεμηθεί η αρμοδιότητα, δυνάμει του άρθρου 65 του ΚΥΚ και των άρθρων 1 και 3 του παραρτήματος XI αυτού, να προβαίνει στην ετήσια αναπροσαρμογή των αποδοχών κατά την «κανονική» μέθοδο, είναι επίσης αρμόδιο να αρνείται την αναπροσαρμογή αυτή αν δεν πληρούνται οι σχετικές προϋποθέσεις.

242. Η ύπαρξη όμως σοβαρής και αιφνίδιας οικονομικής κρίσης παρέχει το δικαίωμα στο Συμβούλιο να αρνηθεί την πρόταση αναπροσαρμογής κατά την «κανονική» μέθοδο, καθόσον η κρίση αυτή υποχρεώνει την Επιτροπή να υποβάλει κατάλληλη πρόταση στηριζόμενη στη ρήτρα εξαίρεσης.

– Επί του λόγου που στηρίζεται στην παράβαση των προϋποθέσεων εφαρμογής της ρήτρας εξαίρεσης λόγω ανεπαρκούς και εσφαλμένης αιτιολογίας

243. Όσον αφορά το κύριο ζήτημα της άρνησης αναπροσαρμογής των αποδοχών, αποκλείω, εκ προοιμίου, το επιχείρημα περί ανεπαρκούς αιτιολογίας, καθόσον η επίδικη απόφαση περιέχει δεκαέξι αιτιολογικές σκέψεις που παραθέτουν τους λόγους για τους οποίους το Συμβούλιο εκτίμησε ότι δεν ήταν σε θέση να εγκρίνει την πρόταση κανονισμού.

244. Μένει συνεπώς να εξεταστεί αν η επίδικη απόφαση είναι πλημμελής λόγω εσφαλμένης αιτιολογίας.

245. Η νομολογία του Δικαστηρίου έχει παγιωθεί, από μακρού, υπό την έννοια ότι, κατά γενικό κανόνα, ο δικαστής της Ένωσης ασκεί περιορισμένο έλεγχο επί των περίπλοκων οικονομικών εκτιμήσεων, αρκούμενος στον έλεγχο της πρόδηλης πλάνης κατά την εκτίμηση. Σύμφωνα με μια διατύπωση που έχει πολλές φορές επαναλάβει το Δικαστήριο, ο δικαιοδοτικός έλεγχος πράξεως που συνεπάγεται τέτοια εκτίμηση πρέπει να περιορίζεται στον έλεγχο περί του αν τηρήθηκαν οι κανόνες διαδικασίας και αιτιολόγησης, αν τα πραγματικά περιστατικά που ελήφθησαν υπόψη για την αμφισβητούμενη επιλογή ήσαν ακριβή, αν υφίσταται πρόδηλη πλάνη κατά την εκτίμηση των περιστατικών αυτών ή αν υφίσταται κατάχρηση εξουσίας<sup>81</sup>.

246. Η εξέταση όμως του ζητήματος αν η διαπιστωθείσα στο εσωτερικό της Ένωσης οικονομική και κοινωνική κατάσταση επιδεινώθηκε σοβαρά και αιφνίδια συνεπάγεται μια εκτίμηση βάσει περίπλοκων αντικειμενικών στοιχείων, που προϋποθέτει τη χρησιμοποίηση πληθώρας δεικτών.

81 — Βλ. απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, C-341/06 P και C-342/06 P, Chronopost και La Poste κατά UFEX κ.λπ. (Συλλογή 2008, σ. I-4777, σκέψη 143 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), καθώς και διάταξη της 25ης Απριλίου 2002, C-323/00 P, DSG κατά Επιτροπής (Συλλογή 2002, σ. I-3919, σκέψη 43).

247. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο δικαστής της Ένωσης πρέπει να περιορίζει τον έλεγχο που ασκεί επί μιας τέτοιας εκτιμήσεως στο αν η αιτιολογία είναι επαρκής, αν τα πραγματικά περιστατικά είναι ακριβή και αν υφίσταται πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.

248. Προτού εξετάσω ειδικότερα τις διάφορες αιτιάσεις που διατύπωσαν το Συμβούλιο και τα παρεμβαίνοντα κράτη μέλη, θα υπενθυμίσω τις γενικές γραμμές της εκτιμήσεως της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως στην οποία προέβη η Επιτροπή.

249. Η έκθεση σχετικά με τη ρήτρα εξαίρεσης αναλύει τις προϋποθέσεις της εφαρμογής της ρήτρας αυτής, αναφέροντας ότι η επιδείνωση της καταστάσεως πρέπει να είναι όχι μόνο σοβαρή και αιφνίδια, αλλά και «τέτοια ώστε η μέθοδος να μην μπορεί να τη λάβει δεόντως υπόψη λόγω του έκτακτου χαρακτήρα της όσον αφορά τη χρονική στιγμή και το μέγεθος»<sup>82</sup>. Στηρίζεται, συγκεκριμένα, στην παραδοχή ότι «η αρχή του παραλληλισμού με τους εθνικούς δημοσίους υπαλλήλους όσον αφορά τις μεταβολές της αγοραστικής δύναμης [...] πρέπει να διατηρηθεί και σε καιρούς οικονομικής ύφεσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση»<sup>83</sup>, πράγμα που συνεπάγεται ότι η ρήτρα εξαίρεσης δεν πρέπει να εφαρμόζεται όταν η «κανονική» μέθοδος έχει την «ικανότητα [...] να λαμβάνει ορθά υπόψη τις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις στην [Ένωση] μέσω της επίπτωσής τους στις αποδοχές των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων»<sup>84</sup>.

250. Η έκθεση σχετικά με τη ρήτρα εξαίρεσης προσθέτει, στο σημείο της 4.1, ότι ο όρος «επιδείνωση» χρησιμοποιείται για την περιγραφή μιας χειροτερεύσεως της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως, ότι για να κριθεί το ζήτημα αν η επιδείνωση είναι σοβαρή πρέπει να λαμβάνονται υπόψη «αφενός το μέγεθος και αφετέρου η διάρκεια των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων», ενώ για να κριθεί το ζήτημα αν η κρίση είναι αιφνίδια πρέπει να εξετάζονται «η ταχύτητα και η προβλεψιμότητα των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων [αυτών]», οπότε, κατά την Επιτροπή, «είναι ιδιαίτερα σημαντικό να γίνει διάκριση ανάμεσα στις συνήθεις διακυμάνσεις του οικονομικού κύκλου και στις διακυμάνσεις που προκαλούνται από εξωτερικά γεγονότα».

251. Κατόπιν, εξετάζοντας τους «αντικειμενικούς» δείκτες που μπορούν να χρησιμοποιηθούν, η έκθεση σχετικά με τη ρήτρα εξαίρεσης, η οποία αναφέρει ότι οι δείκτες αυτοί πρέπει να είναι συμβατοί με ένα σύνολο σχετικών και ευρέως αποδεκτών αρχών, επιλέγει δεκαπέντε δείκτες σχετικούς με την οικονομική δραστηριότητα<sup>85</sup>, τα δημόσια οικονομικά<sup>86</sup>, την αγορά εργασίας<sup>87</sup> και την εμπιστοσύνη<sup>88</sup>, στηριζόμενη στις ευρωπαϊκές οικονομικές προβλέψεις που δημοσίευσε η ΓΔ «Οικονομικές και χρηματοδοτικές υποθέσεις» στις 13 Μαΐου 2011.

252. Τέλος, διαπιστώνοντας ότι από τους δείκτες αυτούς προκύπτει ότι η ύφεση έληξε το Φθινόπωρο του 2009 και ότι η οικονομική ανάκαμψη συνεχίζεται σταδιακά στην Ένωση, η έκθεση σχετικά με τη ρήτρα εξαίρεσης τονίζει την απουσία σοβαρής και αιφνίδιας επιδείνωσης της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως στο εσωτερικό της Ένωσης «κατά την περίοδο αναφοράς από 1ης Ιουλίου 2011 έως τα μέσα Μαΐου 2012» καθώς και την απουσία κάποιου γεγονότος το οποίο δεν ελήφθη ή δεν θα μπορούσε να ληφθεί υπόψη με την «κανονική» μέθοδο και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν είναι σκόπιμο να υποβληθεί πρόταση δυνάμει του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ.

82 — Σημείο 4, σ. 5.

83 — Σημείο 4.2, σ. 7.

84 — Όπ.π.

85 — Αύξηση του ΑΕγχΠ, εγχώρια ζήτηση, αποθέματα, καθαρές εξαγωγές, ιδιωτική κατανάλωση, δημόσια κατανάλωση, συνολική επένδυση και πληθωρισμός βάσει του ΕνΔΤΚ στην Ένωση.

86 — Ισοζύγιο γενικής κυβέρνησης και δημόσιο χρέος στην Ένωση.

87 — Συνολική απασχόληση, ποσοστό ανεργίας και εισόδημα εξαρτημένης εργασίας στην Ένωση.

88 — Δείκτης οικονομικού κλίματος και προοπτικές απασχόλησης στην Ένωση.

253. Στην ανακοίνωσή της, που στηρίζεται στις «πρόσφατες εξελίξεις στην [...] Ένωση από τις εαρινές ευρωπαϊκές οικονομικές προβλέψεις μέχρι σήμερα»<sup>89</sup>, και ειδικότερα στις προβλέψεις που εξέδωσε η ΓΔ «Οικονομικές και χρηματοδοτικές υποθέσεις» στις 10 Νοεμβρίου 2011, η Επιτροπή τηρεί μια πιο προσεκτική στάση και διατυπώνει μια λιγότερο απόλυτη εκτίμηση της καταστάσεως.

254. Επιβεβαιώνει το συμπέρασμα της προηγούμενης αναλύσεως, διαπιστώνοντας, εντούτοις, ταυτόχρονα μια επιδείνωση των οικονομικών προβλέψεων και μια «συνεχιζόμενη επιβράδυνση της οικονομικής δραστηριότητας», την οποία ωστόσο εξακολουθούσε να μπορεί να αντικατοπτρίσει η «κανονική» μέθοδος.

255. Σύμφωνα με την ανακοίνωση, καίτοι από τις προβλέψεις αυτές προκύπτουν για το 2011 τάσεις επιδείνωσης σε σύγκριση με τις προβλέψεις που ανακοινώθηκαν την άνοιξη και «καταδεικνύουν [...] ότι η ευρωπαϊκή οικονομία γνωρίζει αυτή τη στιγμή κατάσταση κρίσης»<sup>90</sup>, εντούτοις, η Ένωση δεν αντιμετωπίζει έκτακτη κατάσταση στην οποία οι αποδοχές των υπαλλήλων της Ένωσης δεν θα αναπροσαρμόζονταν «με αρκούντως ταχείς ρυθμούς ώστε να ληφθούν υπόψη τα μέτρα που έλαβαν τα κράτη μέλη για τους δικούς τους δημοσίους υπαλλήλους»<sup>91</sup>.

256. Οι αιτιάσεις που το Συμβούλιο και τα παρεμβαίνοντα κράτη μέλη διατυπώνουν κατά της εκτιμήσεως της Επιτροπής μπορούν να ταξινομηθούν σε τέσσερις κατηγορίες, ανάλογα με το αν αφορούν την περίοδο που πρέπει να ληφθεί υπόψη για να εκτιμηθεί η οικονομική και κοινωνική κατάσταση, τη φύση και τον αριθμό των κρίσιμων δεικτών, τη γεωγραφική ζώνη εντός της οποίας πρέπει να σημειωθεί η επιδείνωση ή, τέλος, τη διατήρηση της αρχής του παραλληλισμού μεταξύ της εξελίξεως των αποδοχών και των συντάξεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ένωσης και εκείνης των αποδοχών των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων.

257. Θα εξετάσω διαδοχικά αυτές τις τέσσερις σειρές αιτιάσεων, προκειμένου να ερευνήσω αν η Επιτροπή υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.

258. Η πρώτη αιτίαση αφορά την περίοδο που πρέπει να ληφθεί υπόψη.

259. Εκτιμώ ότι η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως λαμβάνοντας υπόψη ως περίοδο εξετάσεως την περίοδο από 1ης Ιουλίου 2010 έως τα μέσα Μαΐου 2011, με το αιτιολογικό ότι δεν έπρεπε να ληφθεί υπόψη η προηγούμενη περίοδος, διότι είχε ήδη ληφθεί υπόψη κατά την προηγηθείσα περίοδο αναπροσαρμογής, και τα μέσα Μαΐου 2011 αποτελούσαν την ημερομηνία των τελευταίων διαθέσιμων πληροφοριών.

260. Πρέπει να τονιστεί, γενικώς, ότι το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ επιτρέπει να λαμβάνεται υπόψη όχι οποιαδήποτε κρίση, αλλά μόνον εκείνη που εμφανίζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά λόγω του «αιφνιδίου» χαρακτήρα της. Για να καθοριστεί αν ένα γεγονός παρουσιάζει αιφνίδιο χαρακτήρα, φαίνεται λογικό να δίδεται σημασία στη διάρκειά του και να θεωρείται ότι ένα γεγονός που δύσκολα μπορεί να εντοπιστεί χρονικά και το οποίο αποτελεί το αποτέλεσμα βαθμιαίας εξέλιξης δεν είναι αιφνίδιο.

261. Εντεύθεν προκύπτει, κατά τη γνώμη μου, ότι το κριτήριο του αιφνιδίου, που επιβάλλει η νομοθεσία της Ένωσης, αποκλείει τη συνεκτίμηση διαρκών κρίσεων, έστω και αν αυτές έχουν βάθος, και συνεπάγεται τον χρονικό περιορισμό της περιόδου εκτιμήσεως.

89 — Σημείο 1, έκτο εδάφιο, σ. 3.

90 — Σημείο 3, τέταρτο εδάφιο, σ. 11.

91 — Σημείο 3, ένατο εδάφιο, σ. 12.

262. Επιπλέον, πρέπει να παρατηρηθεί ότι το Δικαστήριο καθιέρωσε, με την προπαρατεθείσα απόφασή του της 24ης Νοεμβρίου 2010, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, την αρχή κατά την οποία η προσφυγή στη ρήτρα εξαίρεσης προϋποθέτει μια επιδείνωση της καταστάσεως η οποία δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη βάσει της «κανονικής» μεθόδου με επαρκή ταχύτητα, στον βαθμό που η μέθοδος αυτή λειτουργεί με κάποια χρονική υστέρηση<sup>92</sup>. Το Συμβούλιο δεν αμφισβητεί εξάλλου την αρχή αυτή, στην οποία αναφέρεται με τις γραπτές του παρατηρήσεις.

263. Επομένως, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι η δικαιολογία της προσφυγής στη ρήτρα εξαίρεσης έγκειται στην ανεπαρκή ταχύτητα με την οποία η «κανονική» μέθοδος μπορεί να λάβει υπόψη μια αιφνίδια κρίση. Είναι συνεπώς αναγκαίο να προσδιοριστεί ένα γεγονός ή μια σειρά γεγονότων που συμβαίνουν κατά τη διάρκεια μιας συγκεκριμένης και πρόσφατης περιόδου.

264. Όσον αφορά την έναρξη της περιόδου εκτιμήσεως, η Επιτροπή ισχυρίζεται ορθώς ότι η προ της 1ης Ιουλίου 2010 περίοδος δεν έπρεπε να ληφθεί υπόψη, διότι αντιστοιχούσε στην προηγούμενη περίοδο αναπροσαρμογής, για την οποία το Συμβούλιο δεν είχε ζητήσει την εφαρμογή της ρήτρας εξαίρεσης.

265. Διαπιστώνω, περαιτέρω, ότι το Συμβούλιο δεν προσάπτει ευθέως στην Επιτροπή ότι δεν έλαβε υπόψη την κρίση των ετών 2008 και 2009, αλλά της απευθύνει μάλλον την αιτίαση ότι δεν έλαβε υπόψη τα «συνεχιζόμενα αποτελέσματα» της κρίσης αυτής επί της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς, διευκρινίζοντας ότι η κρίση «είχε ως αποτέλεσμα να καταστήσει την οικονομική και κοινωνική κατάσταση πολλών κρατών μελών εξαιρετικά εύθραυστη»<sup>93</sup>.

266. Ωστόσο, το γεγονός ότι η κρίση των ετών 2008 και 2009 παρήγαγε ενδεχομένως αποτελέσματα που εξακολούθησαν να υφίστανται κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς δεν καθιστά πλημμελή την επιλογή στην οποία προέβη η Επιτροπή, στον βαθμό που οι δείκτες που χρησιμοποιήθηκαν δεν υπολογίζουν μόνο τις συνέπειες νέων γεγονότων που συνέβησαν κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής.

267. Επιβάλλεται όμως η διαπίστωση ότι η Επιτροπή έλαβε υπόψη συνολικά την οικονομική και κοινωνική συγκυρία κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς, χωρίς να αποκλείσει τις ενδεχόμενες επιπτώσεις της προηγούμενης κρίσης. Ειδικότερα, η Επιτροπή δεν έλαβε μόνον ευλόγως υπόψη την «απαρχή» της οικονομικής ανάκαμψης που σημειώθηκε κατά τη διάρκεια του 2010, αλλά ανέφερε επίσης την ανησυχητική κατάσταση των δημοσίων οικονομικών και την επίπτωση των παρεμβάσεων των κρατών μελών, τονίζοντας μεταξύ άλλων ότι, μεταξύ των ετών 2007 και 2009, το συνολικό έλλειμμα του προϋπολογισμού γενικής κυβέρνησης αυξήθηκε από λιγότερο του 1 % του ΑΕγχΠ σε 7 % του ΑΕγχΠ.

268. Όσον αφορά το τέλος της περιόδου εκτιμήσεως, πρέπει να προστεθεί ότι η Επιτροπή και το Συμβούλιο φαίνονται, στην πραγματικότητα, να συμφωνούν σιωπηρώς ως προς το ότι το τέλος της περιόδου πρέπει να αντιστοιχεί στην ημερομηνία κατά την οποία κατέστησαν διαθέσιμα τα πιο πρόσφατα στοιχεία.

92 — Η υστέρηση αυτή εξηγείται από το γεγονός ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1, παράγραφοι 2 και 4, του παραρτήματος XI του ΚΥΚ, ο διεθνής δείκτης των Βρυξελλών λαμβάνει υπόψη την εξέλιξη που διαπιστώθηκε μεταξύ του Ιουνίου του προηγούμενου έτους και του Ιουνίου του τρέχοντος έτους και ότι οι ειδικοί δείκτες που έχουν καθοριστεί από την Eurostat αποτυπώνουν τις πραγματικές εξελίξεις των αποδοχών των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων των κεντρικών διοικήσεων μεταξύ του Ιουλίου του προηγούμενου έτους και του Ιουλίου του τρέχοντος έτους. Το Δικαστήριο, στη σκέψη 70 της εν λόγω αποφάσεως, έλαβε υπόψη την υστέρηση αυτή, τονίζοντας ότι η μισθολογική εξέλιξη στα κράτη μέλη που σημειώθηκε μεταξύ του Ιουλίου του προηγούμενου έτους και του Ιουλίου του τρέχοντος έτους αντανάκλασε σχετικές με τις αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων αποφάσεις που είχαν λάβει οι αρχές των κρατών αυτών λόγω της επικρατούσας κατά το συγκεκριμένο διάστημα οικονομικής καταστάσεως.

93 — Βλ. σημείο 40 του υπομνήματος ανταπάντησεως του Συμβουλίου στην υπόθεση C-63/12.

269. Η επίκριση ότι η προσέγγιση της Επιτροπής αρνείται την οικονομική πραγματικότητα και στερεί τη ρήτρα εξαίρεσης από κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα στηρίζεται, τελικώς, σε μια εσφαλμένη κατανόηση της προσεγγίσεως αυτής. Αντίθετα προς όσα υποστηρίζει το Συμβούλιο, από την ανάλυση της Επιτροπής δεν προκύπτει ότι αυτή θέλει να συμπέσουν απολύτως η αρχή και το τέλος της κρίσης με την περίοδο αναφοράς που καλύπτεται από την «κανονική» μέθοδο. Έτσι, η Επιτροπή δεν ανέμεινε το τέλος της περιόδου αυτής για να πραγματοποιήσει την ανάλυσή της και να εκτιμήσει τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ. Από την έκθεσή της σχετικά με τη ρήτρα εξαίρεσης και από την ανακοίνωσή της προκύπτει αντιθέτως ότι, αν είχε διαπιστώσει μια επιδείνωση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως μεταξύ του Ιουλίου 2010 και των μέσων Μαΐου 2011, ήτοι κατά τη διάρκεια μιας περιόδου διαφορετικής από την περίοδο αναφοράς, θα μπορούσε να κρίνει ότι ήταν δικαιολογημένη η εφαρμογή της ρήτρας εξαίρεσης.

270. Τελικώς, η Επιτροπή δεν φαίνεται να έχει υποπέσει σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως κατά την επιλογή της περιόδου εκτιμήσεως της καταστάσεως.

271. Η δεύτερη αιτίαση αφορά τη φύση και τον αριθμό των κρίσιμων δεικτών.

272. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η εκτίμηση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως όσον αφορά την εφαρμογή της ρήτρας εξαίρεσης πρέπει να πραγματοποιείται βάσει της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως υπό ευρεία έννοια και δεν μπορεί να πραγματοποιείται με γνώμονα τις δύο καθοριστικές παραμέτρους για την ετήσια αναπροσαρμογή κατά την «κανονική» μέθοδο. Το Συμβούλιο προσάπτει, ειδικότερα, στην Επιτροπή ότι δεν έλαβε υπόψη τη μείωση της αγοραστικής δύναμης των εθνικών δημόσιων υπαλλήλων στα οκτώ κράτη μέλη που χρησιμεύουν ως αναφορά για την εφαρμογή της «κανονικής» μεθόδου και ότι αγνόησε τον μεγάλο αριθμό άλλων μέτρων εξυγίανσης που επηρεάζουν τις εθνικές δημόσιες υπηρεσίες. Διατυπώνει επίσης την αιτίαση κατά της Επιτροπής ότι παρέλειψε να λάβει υπόψη ορισμένο αριθμό άλλων ουσιωδών δεικτών.

273. Η πρώτη επίκριση μου φαίνεται ότι δεν μπορεί να ευδοκιμήσει, διότι είναι ουσία αβάσιμη, καθόσον η Επιτροπή δεν εκτίμησε την οικονομική και κοινωνική κατάσταση στηριζόμενη στο αποτέλεσμα της εφαρμογής της «κανονικής» μεθόδου», η οποία λαμβάνει υπόψη την εξέλιξη της αγοραστικής δύναμης των δημοσίων υπαλλήλων στα οκτώ κράτη μέλη αναφοράς. Όπως υπενθύμισα ανωτέρω<sup>94</sup>, η εκτίμηση πραγματοποιήθηκε βάσει δέσμης δεκαπέντε δεικτών που καλύπτουν τόσο τον οικονομικό όσο και τον κοινωνικό τομέα. Πρέπει, μεταξύ άλλων, να επισημανθεί ότι η Επιτροπή έλαβε υπόψη τις εξελίξεις των αποδοχών στον δημόσιο τομέα στο επίπεδο του συνόλου της Ένωσης. Ομοίως δεν παρέλειψε να λάβει υπόψη τα μέτρα δημοσιονομικής λιτότητας που έλαβαν τα κράτη μέλη, καθόσον ανέφερε ότι οι συνέπειες της κρίσης θα εξακολουθούσαν να γίνονται αισθητές επί μεγάλο χρονικό διάστημα για τους δημοσίους υπαλλήλους «εξαιτίας της ανάγκης επιβολής σημαντικής δημοσιονομικής λιτότητας κατά τα επόμενα έτη»<sup>95</sup>.

274. Η δεύτερη επίκριση που αφορά την παράλειψη ορισμένων ουσιωδών δεικτών δεν μου φαίνεται βάσιμη.

275. Περιοριζόμενος να προβλέψει ότι η εκτίμηση πρέπει να πραγματοποιείται βάσει των αντικειμενικών στοιχείων που παρέχει η Επιτροπή, χωρίς να καταρτίσει σχετικό κατάλογο, έστω και ενδεικτικώς, των κρίσιμων δεικτών, ο νομοθέτης της Ένωσης κατέλιπε στο θεσμικό αυτό όργανο περιθώριο χειρισμού κατά τον προσδιορισμό των δεικτών από τους οποίους προκύπτει η εξέλιξη της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως. Περαιτέρω, λόγω του ιδιαίτερος αόριστου χαρακτήρα της έννοιας της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως, η ενέργεια της εκτιμήσεως περιέχει οπωσδήποτε στοιχεία δυνάμενα να βελτιωθούν.

94 — Βλ. σημείο 251 των παρούσων προτάσεων.

95 — Βλ. έκθεση σχετικά με τη ρήτρας εξαίρεσης, σημείο 5.2.5, πέμπτο εδάφιο, σ. 23.

276. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν αρκεί να διατείνεται το Συμβούλιο ότι και άλλοι δείκτες, πέραν των δεκαπέντε που ελήφθησαν υπόψη, ήταν διαθέσιμοι για να αποδειχθεί ότι η ανάλυση της Επιτροπής πηγάζει από πλάνη εκτιμήσεως.

277. Εξάλλου, ορισμένοι δείκτες που προτείνει καταδεικνύουν πολύ γρήγορα τα όριά τους, όπως ο ευμετάβλητος δείκτης που αντλείται από το πώς αντιλαμβάνονται το δημόσιο χρέος όσοι δραστηριοποιούνται στις χρηματοοικονομικές αγορές.

278. Δεν απεδείχθη συνεπώς ότι η κατανόηση της καταστάσεως που προκύπτει από τη μέθοδο αναλύσεως που χρησιμοποίησε η Επιτροπή πηγάζει από πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.

279. Η τρίτη αιτίαση αφορά τη γεωγραφική ζώνη που πρέπει να ληφθεί υπόψη.

280. Το Συμβούλιο και τα παρεμβαίνοντα κράτη μέλη προσάπτουν, κατ' ουσίαν, στην Επιτροπή, αφενός, ότι περιορίστηκε να αναλύσει την κατάσταση στα κράτη μέλη που συνθέτουν το δείγμα αναφοράς για τον καθορισμό των ειδικών δεικτών που χρησιμοποιούνται στην «κανονική» μέθοδο και, αφετέρου, ότι δεν έλαβε υπόψη τις ειδικές καταστάσεις ορισμένων κρατών μελών που δημιουργούσαν κινδύνους για το σύνολο της Ένωσης.

281. Η διττή αυτή αιτίαση είναι αβάσιμη.

282. Αφενός, από την έκθεση σχετικά με τη ρήτρα εξαίρεσης και από την ανακοίνωση προκύπτει ότι η Επιτροπή ανέλυσε στοιχεία που αφορούσαν το σύνολο της Ένωσης, χωρίς να αποκλείσει ένα ή περισσότερα κράτη μέλη με το πρόσχημα ότι δεν συμπεριλαμβάνονταν στο δείγμα αναφοράς.

283. Αφετέρου, οι ειδικές καταστάσεις ορισμένων κρατών μελών αντανακλώνται οπωσδήποτε στα γενικά στοιχεία που αφορούν το σύνολο της Ένωσης και επί των οποίων η Επιτροπή στήριξε τη συλλογιστική της. Η συνεκτίμηση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως «στο εσωτερικό της Ένωσης» συνεπάγεται, λογικά, ότι τα στοιχεία αντικατοπτρίζουν όχι μόνον την κατάσταση των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν μια δυσχερή συγκυρία, αλλά και εκείνη των κρατών μελών των οποίων η κατάσταση είναι καλύτερη. Επιπλέον, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή δεν αγνόησε τις ανομοιότητες που μπορεί να υπάρχουν μεταξύ των κρατών μελών. Έτσι, όσον αφορά το ποσοστό ανεργίας, μερίμνησε να αναφέρει τις διαφορετικές εξελίξεις μεταξύ κρατών μελών, αλλά, συσχετίζοντας τα στοιχεία αυτά με τη συνολική κατάσταση, θεώρησε ότι οι καταστάσεις σε ορισμένα κράτη μέλη δεν δικαιολογούσαν την προσφυγή στη ρήτρα εξαίρεσης.

284. Η τέταρτη, γενικότερη, αιτίαση αφορά τη διατήρηση, σε περίπτωση κρίσης, της αρχής του παραλληλισμού μεταξύ της αναπροσαρμογής των αποδοχών των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ένωσης και εκείνης των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων. Προσάπτεται στην Επιτροπή ότι έδωσε υπερβολικά συσταλτική ερμηνεία στη ρήτρα εξαίρεσης, εκτιμώντας ότι έπρεπε να ενεργοποιείται μόνο σε περίπτωση που η επιδείνωση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως δεν αντανακλάται ήδη μέσω της απώλειας της αγοραστικής δύναμης των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων, την οποία αντικατοπτρίζει η εφαρμογή της «κανονικής» μεθόδου.

285. Η αιτίαση αυτή δεν μου φαίνεται περισσότερο βάσιμη από τις προηγούμενες.

286. Δεν αμφισβητείται ότι η «κανονική» μέθοδος αναπροσαρμογής των αποδοχών των υπαλλήλων της Ένωσης στηρίζεται, εξ αρχής, στην αρχή του παραλληλισμού μεταξύ της εξελίξεως της αγοραστικής δύναμης των υπαλλήλων της Ένωσης και εκείνης της αγοραστικής δύναμης των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων. Η αρχή αυτή υπαγόρευσε την προσφυγή σε ειδικούς δείκτες που υποτίθεται ότι παρέχουν μια όσο το δυνατόν πιστότερη εικόνα της εξελίξεως προς τα πάνω και προς τα κάτω της αγοραστικής δύναμης των αποδοχών των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων. Η επιδείνωση όμως της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως στο εσωτερικό της Ένωσης έχει, όπως το αναγνώρισε και το

ίδιο το Συμβούλιο<sup>96</sup>, επίπτωση στις αποδοχές των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων, οπότε αντικατοπτρίζεται, έστω και εν μέρει και με ορισμένη υστέρηση, στην εφαρμογή της «κανονικής» μεθόδου.

287. Αντίθετα προς όσα υποστηρίζει το Συμβούλιο, η Επιτροπή δεν αρνείται ότι η μείωση της αγοραστικής δύναμης των υπαλλήλων της Ένωσης που μπορεί να προκύψει από την εφαρμογή της μεθόδου ενδέχεται να είναι ανεπαρκής σε σχέση με τη σοβαρότητα και το αιφνίδιο μιας κρίσης που θα έπληττε την Ένωση, αλλά εκτιμά ότι η κρίση του 2011 δεν είχε τέτοιο αντίκτυπο που να δικαιολογούσε τη λήψη μέτρων που να βαίνουν πέραν αυτού που είχε ήδη αντικατοπτριστεί με την εφαρμογή της «κανονικής» μεθόδου.

288. Το Συμβούλιο δεν αποδεικνύει ότι η εκτίμηση αυτή στηρίζεται σε μερική ή ανακριβή ανάλυση των διαθέσιμων στοιχείων ή ότι αμέλησε ορισμένους δείκτες ή μείωσε τη σημασία ορισμένων προς όφελος άλλων οι οποίοι ωστόσο είναι λιγότερο κρίσιμοι. Αν τα στοιχεία στα οποία βασίζεται η εκτίμηση είναι αντικειμενικά, η ανάλυση των στοιχείων αυτών και ο καθορισμός του βαθμού αντιπροσωπευτικότητας που αποδίδεται σε καθένα από αυτά στηρίζονται οπωσδήποτε σε έναν βαθμό υποκειμενικότητας. Καμία από τις διατυπωθείσες αιτιάσεις δεν αποδεικνύει ότι η ανάλυση που πραγματοποίησε η Επιτροπή υπερέβη το περιθώριο ενεργειών που αναγνωρίζεται στο θεσμικό αυτό όργανο και είναι πλημμελής λόγω πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως.

289. Καίτοι η επιδείνωση της οικονομικής και κοινωνικής καταστάσεως στο εσωτερικό της Ένωσης μπορεί να αναγκάσει σε τροποποίηση της μισθολογικής πολιτικής και να δικαιολογήσει, ενδεχομένως, μια μείωση της αγοραστικής δύναμης, παρόμοια εξέλιξη πρέπει εντούτοις να είναι σύμφωνη με τις αρχές της Ένωσης δικαίου και να τηρεί τους κανόνες που καθορίζει ο ΚΥΚ και τις εγγυήσεις που αυτός αναγνωρίζει στους υπαλλήλους και στο λοιπό προσωπικό της Ένωσης.

290. Στο πλαίσιο των εξουσιών που του παρέχει το άρθρο 65 του ΚΥΚ, το Συμβούλιο δεσμεύθηκε να τηρεί επί συγκεκριμένο χρονικό διάστημα μια υποχρεωτική και αυτόματη διαδικασία αναπροσαρμογής των αποδοχών, συνοδευόμενη από μια διαδικασία διασφάλισης η οποία εξαρτάται υποχρεωτικά από την εκ μέρους της Επιτροπής διαπίστωση μιας «ειδικής μορφής» κρίσης και της οποίας η εφαρμογή απαιτείται εν συνεχεία να κριθεί σκόπιμη, κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο.

291. Η αυστηρότητα των διαδικαστικών και ουσιαστικών προϋποθέσεων που είναι αναγκαίες για τη θέση σε εφαρμογή της διαδικασίας της ρήτρας εξαίρεσης δεν μπορεί να δικαιολογήσει τη μονομερή απαλλαγή του Συμβουλίου από τις προϋποθέσεις αυτές, πράγμα που θα συνεπαγόταν, αφενός, παράβαση των κανόνων του ΚΥΚ και, αφετέρου, παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης την οποία μπορούν να αξιώσουν οι υπάλληλοι και το λοιπό προσωπικό της Ένωσης.

292. Βεβαίως, τίποτα δεν απαγορεύει μια τροποποίηση του ΚΥΚ προκειμένου να προβλεφθεί μια άλλη διαδικασία μετά την 31η Δεκεμβρίου 2012, ημερομηνία λήξεως της μεθόδου.

96 — Στην αιτιολογική σκέψη 8 της επίδικης αποφάσεως, το Συμβούλιο σημειώνει ότι η χρηματοπιστωτική κρίση «οδηγεί τα περισσότερα κράτη μέλη σε σοβαρές δημοσιονομικές προσαρμογές, μεταξύ άλλων στους μισθούς των εθνικών δημοσίων υπαλλήλων σε πολλά κράτη μέλη».

293. Συναφώς, για να διορθωθεί η ασυμμετρία μεταξύ της μηχανικής λογικής της αναπροσαρμογής σύμφωνα με την «κανονική» μέθοδο και της απουσίας αυτοματισμού στην εφαρμογή της ρήτρας εξαίρεσης, η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που καθορίστηκε σε πρώτη ανάγνωση στις 2 Ιουλίου 2013<sup>97</sup> προβλέπει ακριβώς τη θέσπιση μιας νέας ρήτρας εξαίρεσης που να έχει αυτόματο χαρακτήρα, καθόσον θα ενεργοποιείται μηχανικά σε περίπτωση μείωσης του ΑΕγχΠ της Ένωσης<sup>98</sup>.

294. Είναι εξάλλου ενδιαφέρουσα η διαπίστωση ότι η εφαρμογή της νέας αυτής ρήτρας κρίσης θα είχε καταλήξει το 2011, λαμβανομένης υπόψη της αυξήσεως του ΑΕγχΠ<sup>99</sup>, στην έγκριση της προτάσεως κανονισμού.

295. Τελικώς, εφόσον θεωρώ ότι η εκτίμηση της Επιτροπής δεν είναι πλημμελής λόγω πρόδηλης πλάνης, καταλήγω στην ακύρωση της επίδικης αποφάσεως καθόσον αρνήθηκε την αναπροσαρμογή των αποδοχών.

296. Θα εξετάσω μόνον εν συντομία το ζήτημα της αναπροσαρμογής των διορθωτικών συντελεστών, από το οποίο δεν θεωρώ ότι ανακύπτει κάποια ιδιαίτερη δυσκολία.

297. Συγκεκριμένα, δεν μπορεί να ισχύει παρά ένα εκ των δύο.

298. Ή η διαδικασία της ρήτρας εξαίρεσης εφαρμόζεται και στην αναπροσαρμογή των διορθωτικών συντελεστών και η απόφαση που αρνείται την αναπροσαρμογή τους είναι παράνομη για τους ίδιους λόγους για τους οποίους είναι παράνομη και η απόφαση που αρνείται την αναπροσαρμογή των αποδοχών.

299. Ή, όπως νομίζω, το άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ δεν μπορεί να δικαιολογήσει άρνηση θεσπίσεως των διορθωτικών συντελεστών και, στην περίπτωση αυτή, η επίδικη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί, διότι δεν περιέχει την παραμικρή αιτιολογία που να εξηγεί τους λόγους για τους οποίους το Συμβούλιο αντιτίθεται στην αναπροσαρμογή αυτή.

300. Κατά συνέπεια, καλώ το Δικαστήριο να ακυρώσει την επίδικη απόφαση καθ' όλες τις διατάξεις της.

## V – Η προσφυγή στην υπόθεση C-66/12

301. Θα εκθέσω, πρώτον, τους λόγους για τους οποίους καλώ, κυρίως, το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή αυτή χωρίς να χρειάζεται να αποφανθεί επί της ενστάσεως απαραδέκτου που προέβαλε η Επιτροπή.

302. Για την περίπτωση που το Δικαστήριο δεν θα συμφωνήσει με την άποψη αυτή, θα αναφέρω, δεύτερον και επικουρικώς, τους λόγους για τους οποίους θεωρώ ότι αυτή η ένσταση απαραδέκτου πρέπει να γίνει δεκτή.

97 — Θέση για την έκδοση του κανονισμού (ΕΕ) .../2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά την τροποποίηση του Κανονισμού Υπηρεσιακής Κατάστασης των υπαλλήλων καθώς και του καθεστώτος που εφαρμόζεται στο λοιπό προσωπικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

98 — Βλ. άρθρο 1, σημείο 53, της θέσεως αυτής που τροποποιεί το παράρτημα XI του ΚΥΚ εισάγοντας μια νέα ρήτρα εξαίρεσης (νέο άρθρο 11). Αν η μεταβολή του ΑΕγχΠ κυμαίνεται μεταξύ  $-0,1\%$  και  $-1\%$ , το  $33\%$  της τιμής του ειδικού δείκτη λαμβάνεται υπόψη άμεσα, το δε υπόλοιπο  $67\%$  μεταφέρεται στην 1η Απριλίου του έτους  $n + 1$ : αν η μεταβολή του ΑΕγχΠ κυμαίνεται μεταξύ  $-1\%$  και  $-3\%$ , η συνεκτίμηση της τιμής του δείκτη μεταφέρεται εξ ολοκλήρου στην 1η Απριλίου του έτους  $n + 1$ , τέλος, αν το ΑΕγχΠ μειωθεί κατά περισσότερο από  $3\%$ , δεν πραγματοποιείται καμία επικαιροποίηση έως ότου η σωρευτική αύξηση του ΑΕγχΠ, που υπολογίζεται με βάση το τρέχον έτος, καταστεί εκ νέου θετική. Η αιτιολογική σκέψη 4 της εν λόγω θέσεως διευκρινίζει ότι σκοπός της αυτόματης αυτής ρήτρας κρίσης είναι «να αντιμετωπιστούν οι δυσκολίες που προέκυψαν από την εφαρμογή της μεθόδου κατά το παρελθόν».

99 — Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία της Eurostat, η ποσοστιαία μεταβολή του πραγματικού ΑΕγχΠ της Ένωσης ανήλθε στο  $1,6\%$  το 2011 [πίνακας σχετικά με την ποσοστιαία μεταβολή του πραγματικού ΑΕγχΠ (σε σταθερές τιμές), διαθέσιμος στη διαδικτυακή διεύθυνση [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/dataset?p\\_product\\_code=tec00115](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=tec00115)].

## A — Το βάσιμο της προσφυγής

### 1. Οι παρατηρήσεις των κυρίων και των παρεμβαινόντων διαδίκων

303. Δεδομένου ότι τα επιχειρήματα του Συμβουλίου, της Επιτροπής, της Τσεχικής Δημοκρατίας, του Βασιλείου της Δανίας, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, του Βασιλείου της Ισπανίας, του Βασιλείου των Κάτω Χωρών και του Ηνωμένου Βασιλείου εκτέθηκαν ήδη επ' ευκαιρία της εξετάσεως του βάσιμου της προσφυγής στην υπόθεση C-63/12, θα παρουσιάσω απλώς τους λόγους που ανέπτυξαν η Ιρλανδία και η Γαλλική Δημοκρατία.

#### α) Η Ιρλανδία

304. Η Ιρλανδία υποστηρίζει ότι μπορεί να συνιστά σοβαρή και αιφνίδια αναστάτωση η πιθανότητα να παρουσιάσουν τα κράτη μέλη μια δημοσιονομική ανισορροπία και εκτιμά ότι το Συμβούλιο μπορεί να προχωρήσει πέραν των αντικειμενικών στοιχείων που παρέχει η Επιτροπή εκτιμώντας τον κίνδυνο της επελεύσεως της κρίσης.

305. Προσάπτει στην Επιτροπή ότι δεν έλαβε ορθώς υπόψη την κατάσταση των δημοσίων οικονομικών των κρατών μελών, ενώ πρόκειται για το χαρακτηριστικό και θεμελιώδες στοιχείο της υφιστάμενης οικονομικής κρίσης.

306. Όσον αφορά ειδικότερα την ιρλανδική κατάσταση, αναφέρει ότι εφάρμοσε δημοσιονομικές προσαρμογές μεγάλης κλίμακας, που περιελάμβαναν μεταξύ άλλων μειώσεις των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων, και ανέλαβε διάφορες δεσμεύσεις για να προφυλάξει τον τραπεζικό της τομέα. Η Ιρλανδία μνημονεύει επίσης τη σημαντική μείωση του πραγματικού ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕγχΠ) κατά τη διάρκεια των ετών 2008-2010, την οποία ακολούθησε, το 2011, μια μείωση του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος (ΑΕΠ), την αύξηση του δημόσιου χρέους, τη συρρίκνωση της απασχόλησης και το μικρό ποσοστό πληθωρισμού, που καταδεικνύει την παρατεταμένη εξασθένηση της εγχώριας οικονομίας της Ιρλανδίας.

#### β) Η Γαλλική Δημοκρατία

307. Η Γαλλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο πρέπει να ασκήσει κανονικό έλεγχο επί της αρνήσεως της Επιτροπής να εφαρμόσει τη ρήτρα εξαίρεσης, μεταξύ άλλων διότι, αφενός, η Επιτροπή δεν διαθέτει κανένα περιθώριο εκτιμήσεως για την εφαρμογή της ρήτρας αυτής και, αφετέρου, η πολυπλοκότητα των εκτιμήσεων που πρέπει να πραγματοποιηθούν δεν αρκεί για να δικαιολογηθεί ο περιορισμός του δικαιοδοτικού ελέγχου.

308. Το εν λόγω κράτος μέλος συντάσσεται με την επιχειρηματολογία του Συμβουλίου τόσο αναφορικά με τον διαχρονικό περιορισμό των κρίσιμων στοιχείων όσο και αναφορικά με την εκτίμηση της σοβαρότητας και του αιφνίδιου χαρακτήρα της καταστάσεως.

309. Φρονεί ότι η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη όλα τα αντικειμενικά και κρίσιμα στοιχεία και τονίζει, όσον αφορά ειδικότερα τη Γαλλική Δημοκρατία, ότι τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής που ελήφθησαν ως αντίδραση στην κρίση είχαν ως αποτέλεσμα την καθήλωση της εξελίξεως των δύο κύριων συστατικών των αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων, κατόπιν του παγώματος του δείκτη αναπροσαρμογής. Κατ' αυτήν, η κατά ένα έτος υστέρηση που συνεπάγεται η «κανονική» μέθοδος δεν καθιστούσε δυνατή μια επαρκώς ταχεία αναπροσαρμογή.

310. Η Γαλλική Δημοκρατία εκτιμά, επιπλέον, ότι η Επιτροπή παραγνώρισε και υποτίμησε τη σοβαρότητα της κρίσης και έδωσε στο άρθρο 10 του παραρτήματος XI του ΚΥΚ μια ερμηνεία που καθιστά υπερβολικά δυσχερή, αν όχι αδύνατη, τη συνδρομή των προϋποθέσεων που επιτρέπει την παρέκκλιση από την «κανονική» μέθοδο.

311. Τέλος, υπογραμμίζει ότι η Επιτροπή έχει, ως θεματοφύλακας του γενικού συμφέροντος της Ένωσης, ειδικά καθήκοντα και ότι δεν μπορεί να απαλλάσσει τους υπαλλήλους της Ένωσης από την αναγκαία συλλογική προσπάθεια που καταβάλλουν οι δημόσιοι υπάλληλοι των κρατών μελών για να διευκολυνθεί η μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και για να μπορέσει να αντιμετωπιστεί μια κρίση ανήκουστης σοβαρότητας στην ιστορία της Ένωσης.

## 2. Η εκτίμησή μου

312. Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι ο δικαστής της Ένωσης δύναται να εκτιμήσει, με βάση τις περιστάσεις κάθε υποθέσεως, αν η ορθή απονομή της δικαιοσύνης δικαιολογεί την επί της ουσίας απόρριψη της προσφυγής, χωρίς προηγούμενη απόφαση επί του παραδεκτού της<sup>100</sup>.

313. Η αντιστροφή αυτή της λογικής —ή φυσικής— σειράς της εξετάσεως των ζητημάτων τίθεται ενίοτε προς συζήτηση<sup>101</sup>. Εντούτοις, αν όντως υπάρχει μια περίπτωση στην οποία οι αρχές της οικονομίας της διαδικασίας και της ορθής απονομής της δικαιοσύνης δικαιολογούν την απόφαση επί του βασίμου της προσφυγής χωρίς εξέταση του παραδεκτού της, αυτή είναι η περίπτωση κατά την οποία η απόρριψη της προσφυγής επιβάλλεται, ως επακόλουθο, λόγω της αποφάσεως που ελήφθη επί άλλης συναφούς προσφυγής.

314. Τούτο ακριβώς ισχύει εν προκειμένω.

315. Είχα ήδη την ευκαιρία να υπογραμμίσω τον δεσμό συνάφειας μεταξύ των τριών υποθέσεων που αποτελούν το αντικείμενο των παρούσων προτάσεων και την αλληλοεπικάλυψη μεταξύ των προβληθέντων λόγων<sup>102</sup>.

316. Αν, όπως προτείνω, το Δικαστήριο αποφασίσει, στην υπόθεση C-63/12, να δεχθεί την προσφυγή ακυρώσεως που στρέφεται κατά της επίδικης αποφάσεως με το σκεπτικό ότι η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως θεωρώντας ότι δεν πληρούνταν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της ρήτρας εξαίρεσης<sup>103</sup>, δεν θα μπορεί παρά να απορρίψει, κατά συνέπεια, την προσφυγή ακυρώσεως με την οποία το Συμβούλιο προσάπτει στην Επιτροπή ότι υπέπεσε, σε δύο από τις προπαρασκευαστικές της επίδικης αποφάσεως πράξεις, σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.

317. Καταλήγω συνεπώς, κυρίως, στην απόρριψη της προσφυγής στην υπόθεση C-66/12.

318. Επομένως, μόνον επικουρικός θα εξετάσω το πολύπλοκο και λεπτό ζήτημα του παραδεκτού της προσφυγής αυτής.

100 — Βλ., κατά την έννοια αυτή, αποφάσεις του Δικαστηρίου της 26ης Φεβρουαρίου 2002, C-23/00 P, Συμβούλιο κατά Boehringer (Συλλογή 2002, σ. I-1873, σκέψεις 51 και 52), και της 23ης Μαρτίου 2004, C-233/02, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 2004, σ. I-2759, σκέψη 26), καθώς και του Γενικού Δικαστηρίου της 25ης Απριλίου 2013, T-526/10, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Επιτροπής (σκέψη 20).

101 — Βλ., μεταξύ άλλων, σημεία 46 έως 53 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε απόφαση της 7ης Μαρτίου 2013, C-547/10 P, Suisse κατά Επιτροπής, καθώς και Bouveresse, A., «Recevabilité et moyens d'annulation», σχόλιο στην απόφαση του ΓΔΕΕ της 24ης Απριλίου 2013, υπόθεση T-256/10, *Revue Europe*, σημείο 257.

102 — Βλ. σημεία 123 έως 127 των παρούσων προτάσεων.

103 — Διευκρινίζω ότι τα επιχειρήματα που ανέπτυξαν η Ιρλανδία και η Γαλλική Δημοκρατία δεν δύνανται να θέσουν εν αμφιβόλω το συμπέρασμα αυτό.

## B — Το παραδεκτό της προσφυγής

### 1. Οι παρατηρήσεις των κυρίων και των παρεμβαινόντων διαδίκων

319. Η Επιτροπή προβάλλει το απαράδεκτο της προσφυγής στο σύνολό της, διότι το Συμβούλιο δεν αποφάσισε να ασκήσει την εν λόγω προσφυγή με την ειδική πλειοψηφία των μελών του, καθόσον έξι από τις αντιπροσωπείες ανέφεραν, κατά τις συζητήσεις στο πλαίσιο της Επιτροπής των Μόνιμων Αντιπροσώπων (Coreper), ότι θα απείχαν και το θέμα ψηφίστηκε χωρίς συζήτηση κατά τη σύνοδο του Συμβουλίου «Περιβάλλον» της 19ης Δεκεμβρίου 2011.

320. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, το άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ ορίζει ότι, πλην των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Καίτοι όμως το Συμβούλιο αναφέρθηκε εν προκειμένω στην εξαίρεση που προβλέπει το άρθρο 240, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, το οποίο επιτρέπει στο Συμβούλιο να αποφασίζει με απλή πλειοψηφία για διαδικαστικά θέματα καθώς και για τη θέσπιση του εσωτερικού του κανονισμού, η απόφαση περί ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου, να μην δεν παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα, πλην όμως δεν συνιστά απλό διαδικαστικό ζήτημα και περικλείει, αντιθέτως, μια επί της αρχής απόφαση επί της ουσίας, εκφράζοντας την αντίθεση του Συμβουλίου στα συμπεράσματα της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή της μεθόδου.

321. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο δεν ενήργησε με ειδική πλειοψηφία, η απόφασή του περί ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου θα έπρεπε να θεωρηθεί μηδέποτε εκδοθείσα. Συγκεκριμένα, οι διαδικαστικοί κανόνες που προβλέπουν οι Συνθήκες δεν είναι στη διάθεση των κρατών μελών ή των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και έχουν θεμελιώδη σημασία. Επιπλέον, όταν η βούληση του προσφεύγοντος να ασκήσει προσφυγή δεν αποδεικνύεται, η προσφυγή πρέπει να κρίνεται απαράδεκτη.

322. Το Συμβούλιο απαντά ότι η απόφαση περί ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου αποτελεί, εξ ορισμού, διαδικαστική και όχι ουσιαστική απόφαση, καθόσον δεν έχει ως αντικείμενο την έκδοση πράξεως ή τη λήψη μέτρου προβλεπομένων από τις Συνθήκες και δεν περιέχει καμία απόφαση επί της ουσίας των νομικών ζητημάτων που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο.

323. Ισχυριζόμενο ότι, πριν από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, θεωρούσε ανέκαθεν —χωρίς να αντικρουσθεί από την Επιτροπή— ότι ο κανόνας ψηφοφορίας για μια απόφαση περί προσφυγής στη Δικαιοσύνη δεν ακολουθεί τον κανόνα που προβλέπει η ειδική νομική βάση που διέπει το θέμα στο οποίο εμπίπτουν τα ουσιαστικά ζητήματα που υποβάλλονται στο Δικαστήριο, αλλά ήταν ο κατ' αρχήν κανόνας της απλής πλειοψηφίας που προβλέπει το άρθρο 205, παράγραφος 1, ΕΚ, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι το άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ προβλέπει την απλή πλειοψηφία όχι ως γενική αρχή, αλλά απλώς ως κατ' αρχήν ισχύοντα κανόνα.

324. Περαιτέρω, αν υποτεθεί ότι η απόφαση περί ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου πρέπει να ληφθεί με ειδική πλειοψηφία, θα ήταν αναγκαίο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 3, παράγραφος 3, τρίτο εδάφιο, του Πρωτοκόλλου (αριθ. 36) σχετικά με τις μεταβατικές διατάξεις, που προσαρτάται στις Συνθήκες ΕΕ και ΛΕΕ, να συγκεντρωθούν τουλάχιστον 255 ψήφοι που να εκφράζουν τη θετική γνώμη τουλάχιστον των δύο τρίτων των μελών του Συμβουλίου, καθόσον μια τέτοια απόφαση δεν λαμβάνεται κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής. Έτσι, παραδόξως, η έκδοση της αποφάσεως περί ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου καθίσταται δυσχερέστερη από την έκδοση σημαντικών πολιτικών αποφάσεων, μολονότι δεν υπάρχει κάποια ένδειξη ότι οι συντάκτες της Συνθήκης της Λισσαβώνας θέλησαν να μειώσουν τις δυνατότητες του Συμβουλίου να προβάλλει τα δικαιώματά του ενώπιον του Δικαστηρίου και να δημιουργήσουν μια ανισορροπία μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, καθόσον η Επιτροπή αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών της

για την άσκηση προσφυγής<sup>104</sup>.

325. Το Βασίλειο της Ισπανίας προσθέτει ότι ο περιορισμός της δυνατότητας ασκήσεως ένδικης προσφυγής συνιστά προσβολή της αρχής της προστασίας της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, ενώ η Συνθήκη της Λισσαβώνας δεν αποσκοπούσε στη δυσχέραση της ασκήσεως των ενδίκων βοηθημάτων από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Επιπλέον, ο κανόνας της ειδικής πλειοψηφίας θα ήταν ανακόλουθος σε σχέση με την πρακτική των λοιπών θεσμικών οργάνων, των οποίων οι εσωτερικοί κανονισμοί ευνοούν την προσφυγή στη Δικαιοσύνη, και θα έθιγε την αρχή της θεσμικής ισορροπίας, εμποδίζοντας ένα θεσμικό όργανο να ασκήσει προσφυγή για να υπερασπιστεί τις αρμοδιότητές του.

326. Η Γαλλική Δημοκρατία ισχυρίζεται ότι οι μόνες ρητές διατάξεις των Συνθηκών που αφορούν τον κανόνα πλειοψηφίας που εφαρμόζεται στις περιπτώσεις ασκήσεως προσφυγής από το Συμβούλιο ενώπιον του Δικαστηρίου είναι αυτές που περιέχονται στα άρθρα 245 ΣΛΕΕ και 247 ΣΛΕΕ, όσον αφορά την αίτηση με την οποία ζητείται η απαλλαγή μέλους της Επιτροπής από τα καθήκοντά του, και υποστηρίζει ότι η επιβολή ενός αυστηρότερου κανόνα πλειοψηφίας για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως ή προσφυγής κατά παραλείψεως απ' ό,τι για μια αίτηση περί απαλλαγής μέλους από τα καθήκοντά του είναι τοσούτω μάλλον παράδοξη καθόσον οι προϋποθέσεις εφαρμογής των διαδικασιών απαλλαγής μέλους από τα καθήκοντά του συνοδεύονται κατά παράδοση από προστατευτικούς κανόνες, οι οποίοι δικαιολογούνται από την αρχή της διακρίσεως των εξουσιών και την αρχή της συνέχειας της κυβερνήσεως.

327. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας επιβάλλει να μην ερμηνεύεται υπερβολικά στενά το άρθρο 240, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ. Κατά το εν λόγω κράτος μέλος, η απόφαση, αν υποτεθεί ότι είναι παράτυπη, πρέπει να θεωρηθεί έγκυρη λόγω του τεκμηρίου νομιμότητας που καλύπτει τις πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης ενόσω δεν έχουν ανακληθεί ή ακυρωθεί.

328. Το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι, αν υποτεθεί ότι η απόφαση έπρεπε να είχε ληφθεί με ειδική πλειοψηφία, η ειδική αυτή πλειοψηφία επετεύχθη στο Συμβούλιο «Περιβάλλον» της 19ης Δεκεμβρίου 2011, διότι το θέμα, που είχε εγγραφεί στο σημείο Α της ημερήσιας διατάξεως, εγκρίθηκε κατόπιν συναινέσεως του Συμβουλίου, εφόσον κανένα μέλος δεν εξέφρασε γνώμη, δεν ζήτησε να περιληφθούν δηλώσεις στα πρακτικά ή δεν υποστήριξε ότι το σημείο θα μπορούσε να προκαλέσει νέα συζήτηση που να δικαιολογεί τη διαγραφή του από την ημερήσια διάταξη.

329. Η Επιτροπή διερωτάται ως προς το παραδεκτό του λόγου που προέβαλε το Ηνωμένο Βασίλειο, παρεμβαίνον, στον βαθμό που το Συμβούλιο, προσφεύγον, δεν αμφισβητεί ότι έλαβε απόφαση με απλή πλειοψηφία. Επί της ουσίας, ισχυρίζεται ότι η έγκριση ενός σημείου «χωρίς συζήτηση» δεν σημαίνει την ομόφωνη έγκρισή του και ότι από το σημείωμα της Επιτροπής Μόνιμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ) προς το Συμβούλιο<sup>105</sup> και από τον κατάλογο των σημείων Α που προτάθηκαν προς έγκριση από το Συμβούλιο<sup>106</sup> προκύπτει σαφώς ότι δεν υφίστατο ειδική πλειοψηφία των μελών του Συμβουλίου υπέρ της αποφάσεως.

104 — Βλ. άρθρο 250 ΣΛΕΕ.

105 — Έγγραφο του Συμβουλίου 18771/11 της 16ης Δεκεμβρίου 2011 (παράρτημα Β.7 του υπομνήματος αντικρούσεως της Επιτροπής στην υπόθεση C-66/12).

106 — Έγγραφο του Συμβουλίου 18665/11 της 16ης Δεκεμβρίου 2011 (παράρτημα Β.8 του υπομνήματος αντικρούσεως της Επιτροπής στην υπόθεση C-66/12).

## 2. Η εκτίμησή μου

330. Προτού εξετάσω το ζήτημα αν για την απόφαση περί ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως ή προσφυγής κατά παραλείψεως απαιτείται η ειδική πλειοψηφία στο πλαίσιο του Συμβουλίου, θεωρώ απαραίτητο να εξακριβώσω, εκ προοιμίου, με ποια πλειοψηφία ελήφθη πράγματι η απόφαση, διότι, αν ελήφθη με την ειδική πλειοψηφία, η ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Επιτροπή θα ήταν ουσία αβάσιμη.

331. Καταρχάς, το Ηνωμένο Βασίλειο, παρεμβαίνον, μας καλεί να πραγματοποιήσουμε την εξακρίβωση αυτή, προβάλλοντας έναν λόγο ο οποίος, σε αντίθεση προς την επιχειρηματολογία που προέβαλε η Επιτροπή, δεν μπορεί να κριθεί απαράδεκτος. Συγκεκριμένα, η αρχή που διατυπώνεται στο άρθρο 129, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, κατά την οποία η παρέμβαση έχει ως αντικείμενο αποκλειστικά την υποστήριξη των αιτημάτων του ενός των διαδίκων, δεν απαγορεύει στον παρεμβαίνοντα να προβάλλει τα δικά του επιχειρήματα.

332. Ακολούθως, εκτιμώ, εν πάση περιπτώσει, ότι εναπόκειται στο Δικαστήριο, ενώπιον του οποίου προβάλλεται ένσταση απαραδέκτου στηριζόμενη σε έλλειψη πλειοψηφίας, να εξακριβώσει, εν ανάγκη και αυτεπαγγέλτως, με ποια πλειοψηφία ελήφθη η προσβαλλόμενη απόφαση.

333. Με βάση όμως τα στοιχεία που προσκόμισαν οι διάδικοι, ιδίως δε από το σημείωμα της Επιτροπής Μόνιμων Αντιπροσώπων προς το Συμβούλιο, από τα οποία προκύπτει ότι έξι αντιπροσώποιες δήλωσαν ότι θα απείχαν<sup>107</sup>, και από τον κατάλογο των σημείων Α που εξετάστηκαν κατά την 3139η σύνοδο του Συμβουλίου «Περιβάλλον», πρέπει να θεωρηθεί ότι οι αποφάσεις δεν αποτέλεσαν αντικείμενο ψηφοφορίας βάσει της «ειδικής» πλειοψηφίας που απαιτείται όταν το Συμβούλιο δεν αποφασίζει κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής<sup>108</sup>.

334. Μένει να καθοριστεί αν η πλειοψηφία αυτή απαιτείται ή όχι για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως ή προσφυγής κατά παραλείψεως.

335. Πριν από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, το άρθρο 205, παράγραφος 1, ΕΚ προέβλεπε ως κανόνα ψηφοφορίας εφαρμοζόμενο κατ' αρχήν στο πλαίσιο του Συμβουλίου «την πλειοψηφία των μελών του», ήτοι την απλή πλειοψηφία, οπότε όλα τα κράτη μέλη τοποθετούνταν κατ' αυτόν τον τρόπο σε μια βάση ισότητας.

336. Στην πραγματικότητα, ο κανόνας αυτός είχε τεχνητό χαρακτήρα, καθόσον το Συμβούλιο ψήφιζε γενικώς με ομοφωνία ή με ειδική πλειοψηφία, ενώ μόνο σε ένα πολύ μικρό αριθμό περιπτώσεων ψήφιζε με απλή πλειοψηφία.

337. Η αντικατάσταση του κανόνα της απλής πλειοψηφίας από αυτόν της ειδικής πλειοψηφίας ως κοινού κατ' αρχήν ισχύοντος κανόνα θεωρήθηκε συνεπώς ότι έθεσε τέρμα στο ως άνω παράδοξο, φέροντας εγγύτερα στην πραγματικότητα το γράμμα των νομοθετημάτων.

338. Η αντικατάσταση αυτή υποχρέωσε τους συντάκτες της Συνθήκης της Λισσαβώνας να απαριθμήσουν ρητώς τις περιπτώσεις στις οποίες, κατ' εξαίρεση, εφαρμόζεται η απλή πλειοψηφία.

107 — Πρόκειται για το Βασίλειο του Βελγίου, την Ελληνική Δημοκρατία, την Ιταλική Δημοκρατία, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, τη Δημοκρατία της Πολωνίας και την Πορτογαλική Δημοκρατία.

108 — Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 3, του προαναφερθέντος πρωτοκόλλου (αριθ. 36).

339. Έτσι, η Συνθήκη της Λισσαβώνας και το πρωτόκολλο αριθ. 1 για την τροποποίηση των πρωτοκόλλων, τα οποία προσαρτώνται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και/ή στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, το οποίο έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, περιλαμβάνουν, μεταξύ των «οριζόντιων τροποποιήσεων» τους, διατάξεις που έχουν ως αντικείμενο να παρεμβάλουν τις λέξεις «αποφασίζοντας με απλή πλειοψηφία» μετά τις λέξεις «το Συμβούλιο».

340. Το άρθρο 2, Α, 3, της Συνθήκης της Λισσαβώνας τροποποιεί κατ' αυτόν τον τρόπο επτά διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ, ήτοι τα άρθρα 150, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, 160, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και 242 ΣΛΕΕ, σχετικά με τη σύσταση συμβουλευτικών επιτροπών<sup>109</sup> και τον καθορισμό του νομικού καθεστώτος των επιτροπών που προβλέπονται στις Συνθήκες, το άρθρο 241 ΣΛΕΕ, σχετικά με τη δυνατότητα του Συμβουλίου να ζητεί από την Επιτροπή να διεξάγει έρευνες και να του υποβάλλει τις κατάλληλες προτάσεις, τα άρθρα 245, τελευταίο εδάφιο, τελευταία περίοδος, ΣΛΕΕ και 247 ΣΛΕΕ, σχετικά με την υποβολή αιτήσεως προς το Δικαστήριο προκειμένου αυτό να απαλλάξει των καθηκόντων του μέλος της Επιτροπής και, τέλος, το άρθρο 337 ΣΛΕΕ, σχετικά με τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες η Επιτροπή δύναται να συλλέγει κάθε πληροφορία και να προβαίνει σε όλους τους αναγκαίους ελέγχους.

341. Το άρθρο 1, Α, 7, στοιχεία α' και β', του προαναφερθέντος πρωτοκόλλου αριθ. 1 τροποποιεί τα άρθρα 4, δεύτερο εδάφιο, και 13, δεύτερο εδάφιο, του πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αφορούν αντιστοίχως την κατ' εξαίρεση χορήγηση αδειάς για την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας και τον διορισμό βοηθών εισηγητών, καθώς και το άρθρο 6, πρώτο εδάφιο, πρώτη περίοδος, του πρωτοκόλλου περί των προνομίων και ασυλιών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σχετικά με τη μορφή των ταυτοτήτων που μπορούν να χορηγούν στα μέλη και το λοιπό προσωπικό των θεσμικών οργάνων της Ένωσης οι πρόεδροι των οργάνων αυτών.

342. Επιπλέον, η Συνθήκη της Λισσαβώνας τροποποίησε το άρθρο 207 ΕΚ, σχετικά με την οργάνωση του Συμβουλίου. Πλέον, το άρθρο 240, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ ορίζει ότι το Συμβούλιο αποφασίζει με απλή πλειοψηφία σχετικά με την οργάνωση της Γενικής Γραμματείας του, ενώ το άρθρο 240, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ προβλέπει ότι το Συμβούλιο «αποφασίζει με απλή πλειοψηφία επί των διαδικαστικών θεμάτων, καθώς και για τη θέσπιση του εσωτερικού του κανονισμού».

343. Οι συντάκτες της Συνθήκης της Λισσαβώνας φαίνεται συνεπώς ότι απарίθμησαν με τη μεγαλύτερη δυνατή προσοχή τις περιπτώσεις στις οποίες η ψηφοφορία μπορεί να διεξαχθεί με απλή πλειοψηφία κατά παρέκκλιση από τον κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας, η οποία κατέστη ο νέος κατ' αρχήν ισχύων κανόνας.

344. Όλη η δυσκολία έγκειται στην εκτίμηση του περιεχομένου της σιωπής τους όσον αφορά τον κανόνα πλειοψηφίας που εφαρμόζεται για την άσκηση των προσφυγών που προβλέπονται στα άρθρα 263 ΣΛΕΕ και 265 ΣΛΕΕ<sup>110</sup>.

345. Το Συμβούλιο και τα παρεμβαίνοντα κράτη μέλη εκτιμούν ότι η απάντηση πρέπει να βρεθεί στη φύση της αποφάσεως περί ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου, η οποία αποτελεί «διαδικαστικό ζήτημα» κατά την έννοια του άρθρου 240, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

346. Δεν συμμερίζομαι την ανάλυση αυτή.

347. Πρώτον, η έννοια του διαδικαστικού ζητήματος θεωρώ ότι παραπέμπει στην εσωτερική διαδικασία του Συμβουλίου και όχι στις ένδικες διαδικασίες ενώπιον του δικαστή της Ένωσης.

109 — Πρόκειται για την επιτροπή απασχόλησης και την επιτροπή κοινωνικής προστασίας.

110 — Πρέπει να παρατηρηθεί ότι το άρθρο 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, σχετικά με αίτηση προς το Δικαστήριο προκειμένου αυτό να γνωμοδοτήσει εάν σχεδιαζόμενη συμφωνία είναι συμβατή με τις Συνθήκες, ομοίως δεν αναφέρει τον κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας.

348. Δεύτερον, ακόμα και αν υποτεθεί ότι η έννοια του διαδικαστικού ζητήματος μπορεί να περιλαμβάνει την ένδικη διαδικασία, φρονώ ότι υπάρχει μια θεμελιώδης διαφορά μεταξύ της αποφάσεως του Συμβουλίου να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου και του καθορισμού από το ίδιο αυτό Συμβούλιο των πρακτικών λεπτομερών κανόνων για την κίνηση της σχετικής διαδικασίας και την άσκηση κατόπιν της προσφυγής. Καίτοι μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι αποφάσεις που λαμβάνονται για τον καθορισμό των λεπτομερών κανόνων περί ασκήσεως προσφυγής μπορούν να συνιστούν διαδικαστικά ζητήματα, αντιθέτως, η επί της αρχής απόφαση περί κινήσεως της διαδικασίας ασκήσεως προσφυγής δεν μπορεί να εξομοιωθεί με αυτή την κατηγορία ζητημάτων. Η απόφαση του Συμβουλίου να ασκήσει το δικαίωμά του προσβάσεως στον δικαστή της Ένωσης για να προκαλέσει τον έλεγχο της νομιμότητας ενέργειας ή παραλείψεως άλλου θεσμικού οργάνου της Ένωσης και να επιβάλει την τήρηση της κατανομής των εσωτερικών αρμοδιοτήτων αποτελεί σημαντική απόφαση, η οποία δεν μπορεί να εμπίπτει στην έννοια του διαδικαστικού ζητήματος. Το ενδεχόμενο να έχει η προσφυγή αντικείμενο ένα ζήτημα επί του οποίου το Συμβούλιο έχει ήδη λάβει θέση επί της ουσίας με χωριστή απόφαση ουδόλως μεταβάλλει το πρόβλημα, διότι από αυτή την προηγηθείσα λήψη θέσεως δεν μπορεί να συναχθεί η σιωπηρή βούληση του Συμβουλίου να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου ούτε, ελλείψει οποιουδήποτε ερείσματος σε κάποιο νομοθέτημα, η έκπτωση της αποφάσεως περί ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου σε απλό διαδικαστικό ζήτημα.

349. Ομοίως δεν θεωρώ ότι η απάντηση μπορεί να συναχθεί, βάσει συλλογισμού *a fortiori*, από τα άρθρα 245 ΣΛΕΕ και 247 ΣΛΕΕ που προβλέπουν ότι το Συμβούλιο αποφασίζει με απλή πλειοψηφία όταν υποβάλλει αίτηση στο Δικαστήριο προκειμένου αυτό να απαλλάξει των καθηκόντων του μέλος της Επιτροπής το οποίο δεν τηρεί πλέον τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η άσκηση των καθηκόντων του ή έχει διαπράξει βαρύ παράπτωμα.

350. Δεν νομίζω ότι πρέπει να ερμηνευθούν οι διατάξεις αυτές του θεσμικού συστήματος της Ένωσης, το οποίο παρουσιάζει θεμελιώδη πρωτοτυπία σε σχέση με τις εσωτερικές συνταγματικές τάξεις, μέσω συγκρίσεώς τους με τις διατάξεις που διέπουν, στο γαλλικό ή στο γερμανικό δίκαιο, τις διαδικασίες παύσεως των μελών της εκτελεστικής εξουσίας<sup>111</sup>.

351. Η θέση, όπως αυτή που υποστηρίζει η Γαλλική Δημοκρατία, ότι σκοπός των διατάξεων της Συνθήκης ΛΕΕ είναι να αποφεύγεται να τίθεται ενώπιον του Δικαστηρίου θέμα απαλλαγής των μελών της Επιτροπής από τα καθήκοντά τους στηρίζεται σε μια αναλογική προσέγγιση με βάση εθνικές διατάξεις, οι οποίες είναι τελικώς και αμφιλεγόμενες.

352. Το επιχείρημα που το Συμβούλιο και ορισμένα παρεμβαίνοντα κράτη μέλη αντλούν από την αρχή της δικαστικής προστασίας και από αυτή της θεσμικής ισορροπίας καθώς και, ευρύτερα, από τις απαιτήσεις μιας Ένωσης δικαίου μου φαίνεται λιγότερο εύθραυστο, έστω και αν δεν έχει αναπτυχθεί αρκετά, ιδίως από το Συμβούλιο, το οποίο απλώς υποστηρίζει λακωνικά ότι δεν υφίσταται καμία ένδειξη ότι οι συντάκτες της Συνθήκης της Λισσαβώνας θέλησαν να μειώσουν τόσο δραστικά τις δυνατότητες του Συμβουλίου να προβάλλει τα δικαιώματά του ενώπιον του Δικαστηρίου.

353. Υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο κάλυψε το «δικονομικό κενό» της Συνθήκης και αναγνώρισε στο Κοινοβούλιο το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως για την προστασία των δικών του προνομίων στο όνομα «του κεφαλαιώδους σημασίας συμφέροντος που αποτελεί η διατήρηση και ο σεβασμός της μεταξύ των οργάνων ισορροπίας»<sup>112</sup> και επικαλούμενο το «σύστημα»<sup>113</sup> των Συνθηκών.

111 — Σημειωτέον, ειδικότερα, ότι η αρχή της διακρίσεως των εξουσιών λαμβάνει, στο θεσμικό σύστημα της Ένωσης, διαφορετική μορφή από αυτή που έχει στην εσωτερική έννομη τάξη. Βλ., υπό την έννοια αυτή, Georgopoulos, T., «Doctrines de séparation des pouvoirs et intégration européenne», *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, 2011, σ. 3.

112 — Απόφαση της 22ας Μαΐου 1990, C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1990, σ. I-2041, σκέψη 26).

113 — Ό.π. (σκέψη 14).

354. Μένει να προσδιοριστεί αν η ανάγκη παροχής στο Συμβούλιο, που είναι ο θεματοφύλακας της διακυβερνητικής νομιμοποίησης, των μέσων να εξασφαλίζει την υπεράσπιση των αρμοδιοτήτων του δικαιολογεί τον αποκλεισμό του κατ' αρχήν ισχύοντος κανόνα του άρθρου 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ υπέρ της απλής πλειοψηφίας.

355. Δεν έχω καθόλου πειστεί από το επιχείρημα που αντλείται από το ότι η αρχή της θεσμικής ισορροπίας, η οποία επιβάλλει σε κάθε θεσμικό όργανο να ενεργεί εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται από τις Συνθήκες<sup>114</sup>, συνεπάγεται την ισότητα των κανόνων ψηφοφορίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης που απαρτίζουν το τριμερές λήψεως αποφάσεων.

356. Βεβαίως, το άρθρο 250 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η Επιτροπή αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών της. Περαιτέρω, το Δικαστήριο, στηριζόμενο στην αρχή της συλλογικότητας, έχει διευκρινίσει ότι η απόφαση της Επιτροπής, στο πλαίσιο του ρόλου της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, να ασκήσει προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους πρέπει να λαμβάνεται μετά από κοινή διάσκεψη του σώματος των επιτρόπων και ότι όλα τα στοιχεία επί των οποίων στηρίζεται η απόφαση αυτή πρέπει να είναι διαθέσιμα για τα μέλη του σώματος των επιτρόπων<sup>115</sup>.

357. Όσον αφορά το Κοινοβούλιο, το άρθρο 231, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ ορίζει ότι, εκτός αντιθέτων διατάξεων των Συνθηκών, αποφασίζει με την πλειοψηφία των ψηφισάντων. Επιπλέον, το άρθρο 128 του εσωτερικού του κανονισμού προβλέπει ότι η άσκηση προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τον Πρόεδρο του Κοινοβουλίου εξ ονόματος αυτού πραγματοποιείται σύμφωνα με σύσταση της αρμόδιας επιτροπής, μπορεί δε να αποφασιστεί ακόμη και χωρίς ψηφοφορία της Ολομελείας<sup>116</sup>.

358. Ωστόσο, οι κανόνες ψηφοφορίας που ισχύουν στο πλαίσιο των θεσμικών αυτών οργάνων δεν είναι ευθέως συγκρίσιμοι, διότι στηρίζονται σε ριζικά διαφορετικές λογικές οργανώσεως.

359. Επιπλέον, θεωρώ ότι είναι παράδοξη η επιχειρηματολογία που στηρίζεται στην εφαρμογή άνισων κανόνων πλειοψηφίας, διότι η υπαγωγή της αποφάσεως του Συμβουλίου στον κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας καταλήγει, αντιθέτως, στην ισότιμη εφαρμογή του κοινού —ή κατ' αρχήν ισχύοντος— κανόνα που προβλέπουν οι Συνθήκες για έκαστο των τριών οικείων θεσμικών οργάνων.

360. Είναι αληθές ότι η αρχή της θεσμικής ισορροπίας έχει και μια άλλη πτυχή, καθόσον επιβάλλει να μπορεί να τιμωρείται, εφόσον διαπράττεται, κάθε παραβίαση της αρχής του κανόνα κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ θεσμικών οργάνων. Υπό το πρίσμα αυτό, το γεγονός ότι το Συμβούλιο πρέπει να λάβει την απόφασή του περί ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου με ειδική πλειοψηφία θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το εμποδίζει να μπορεί να ασκεί κατά τρόπο βέβαιο και αποτελεσματικό ένδικη προσφυγή. Τελικώς, είναι η πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαιώματος του Συμβουλίου να ασκεί προσφυγή που επιβάλλει να έχει το Συμβούλιο τη δυνατότητα να λαμβάνει την απόφασή του χωρίς τη δέσμευση ειδικής πλειοψηφίας.

361. Επειδή θεωρώ την επιχειρηματολογία αυτή ενδιαφέρουσα, διερωτήθηκα αν θα ήταν δυνατόν, με δεδομένο ότι η προσφυγή στο άρθρο 240, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ μου φαίνεται παρακινδυνευμένη, να εντοπιστεί, στο άρθρο 16, παράγραφος 1, ΣΕΕ, ένας περιορισμός της έκτασης του κανόνα του άρθρου 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ και να θεωρηθεί ότι ο κανόνας αυτός εφαρμόζεται μόνο στις αποφάσεις του Συμβουλίου που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 16, παράγραφος 1, ΣΕΕ,

114 — Άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ.

115 — Αποφάσεις της 29ης Σεπτεμβρίου 1998, C-191/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1998, σ. I-5449, σκέψη 48), και της 13ης Δεκεμβρίου 2001, C-1/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2001, σ. I-9989, σκέψη 80).

116 — Το άρθρο 128, παράγραφος 3, δεύτερη περίπτωση, του εσωτερικού κανονισμού αυτού προβλέπει ότι ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου «μπορεί» να υποβάλει στην κρίση της Ολομελείας, στην αρχή της επόμενης περιόδου συνόδου, την απόφαση σχετικά με την επικύρωση της προσφυγής.

δηλαδή όταν το Συμβούλιο ασκεί τις νομοθετικές ή δημοσιονομικές λειτουργίες ή εκείνες που αφορούν τον καθορισμό και τον συντονισμό των πολιτικών. Έτσι, εφόσον οι Συνθήκες δεν ρυθμίζουν τον τρόπο ψηφοφορίας που εφαρμόζεται στην απόφαση περί προσφυγής στη Δικαιοσύνη, το ζήτημα αυτό θα συγκαταλεγόταν μεταξύ εκείνων επί των οποίων το Συμβούλιο δικαιούται να αποφασίζει δυνάμει της εξουσίας του εσωτερικής οργάνωσης.

362. Εντούτοις, η συλλογιστική αυτή αντιμετωπίζει τρεις αντιρρήσεις που μου φαίνονται καθοριστικές.

363. Η πρώτη αντίρρηση στηρίζεται στις παρατηρήσεις του ίδιου του Συμβουλίου, το οποίο υπογραμμίζει ότι, πριν από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, ο κανόνας ψηφοφορίας για μια απόφαση περί ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου δεν ακολουθούσε τον κανόνα που προβλέπεται από την ειδική νομική βάση που διέπει το συγκεκριμένο θέμα, αλλά ήταν ο κατ' αρχήν ισχύων κανόνας του άρθρου 205, παράγραφος 1, ΕΚ. Στον βαθμό που είναι αναμφίβολο ότι ο κανόνας του άρθρου 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ αντικατέστησε ως κατ' αρχήν ισχύων κανόνας εκείνον του άρθρου 205, παράγραφος 1, ΕΚ, θεωρώ ότι είναι ανακόλουθο να κριθεί ότι ο κανόνας αυτός δεν εφαρμόζεται σε αποφάσεις που ενέπιπταν αναμφίβολα στο πεδίο εφαρμογής του προηγούμενου κανόνα.

364. Η δεύτερη αντίρρηση στηρίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου.

365. Νομίζω καταρχάς ότι μπορώ να διακρίνω στην αντίρρηση αυτή το μέλημα να αποδοθεί στον κατ' αρχήν ισχύοντα κανόνα περί πλειοψηφίας το ευρύτερο δυνατό πεδίο εφαρμογής, χωρίς καμία περικοπή. Συγκεκριμένα, στην απόφασή του της 9ης Νοεμβρίου 1995, C-426/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου<sup>117</sup>, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο της Συνθήκης που προβλέπει κατ' αρχήν ισχύοντα κανόνα πλειοψηφίας στο πλαίσιο του Συμβουλίου «θα ήταν περιττό αν η έλλειψη ειδικού κανόνα περί ψηφοφορίας σε διάταξη της Συνθήκης εμπόδιζε τη διάταξη αυτή να αποτελέσει τη νομική βάση πράξεως του Συμβουλίου»<sup>118</sup>. Αν όμως το άρθρο αυτό δεν είναι περιττό, είναι διότι έχει εφαρμογή εφόσον ο κανόνας που προβλέπει δεν αποκλείεται από ρητή διάταξη ορίζουσα, για τη συγκεκριμένη νομική βάση, τον εφαρμοστέο κανόνα πλειοψηφίας. Καίτοι η νομολογία αυτή είναι προγενέστερη της θέσεως σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, γεγονός παραμένει ότι η εν λόγω Συνθήκη δεν τροποποίησε τον χαρακτήρα του προβλεπόμενου στο άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ κανόνα ως γενικού και κατ' αρχήν ισχύοντος κανόνα, ο οποίος συνεπώς δύσκολα μπορεί να ερμηνευθεί συσταλτικά ελλείψει ρητής αντίθετης διατάξεως.

366. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου επίσης αντλώ ενδιαφέρουσες διευκρινίσεις σχετικά με τη φύση της νομικής αποφάσεως περί προσφυγής στη Δικαιοσύνη. Σε μια υπόθεση που αφορούσε προσφυγή λόγω παραβάσεως, το Δικαστήριο έκρινε ότι η απόφαση περί ασκήσεως της προσφυγής, που ελήφθη από την Επιτροπή στο πλαίσιο του ρόλου της ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, «δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως μέτρο διοικήσεως ή διαχειρίσεως»<sup>119</sup>. Η απόφαση αυτή, που μπορεί να μεταφερθεί στην περίπτωση της προσφυγής ακυρώσεως, συνεπάγεται την καταδίκη της θέσης ότι αυτό το είδος αποφάσεως εξαιρείται από τους τρόπους ψηφοφορίας που προβλέπει η Συνθήκη και εμπίπτει στην εξουσία εσωτερικής οργάνωσης του Συμβουλίου.

367. Η τρίτη αντίρρηση, η πιο θεμελιώδης, αντλείται από τη σημασία των κανόνων που διέπουν τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων στο πλαίσιο του Συμβουλίου και από το σύστημα σταθμίσεως των ψήφων που αναλογούν στα κράτη μέλη. Το εξαιρετικά ευαίσθητο αυτό ζήτημα αποτελεί διαρκώς αντικείμενο συζητήσεων στο πλαίσιο των διακυβερνητικών διασκέψεων και οι συντάκτες των

117 — Συλλογή 1993, σ. I-3723.

118 — Σκέψη 18.

119 — Προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 37.

Συνθηκών επιδεικνύουν ανέκαθεν ιδιαίτερη μέριμνα για να ορίσουν ρητώς και επακριβώς, επ' ευκαιρία των διαδοχικών αναθεωρήσεων των Συνθηκών, τους κανόνες περί ψηφοφορίας για καθεμιά από τις νομικές βάσεις επί των οποίων στηρίζεται η δράση του Συμβουλίου, χωρίς να περιορίζονται στην περίμετρο των λειτουργιών που ορίζονται στο άρθρο 16, παράγραφος 1, ΣΕΕ.

368. Συνολικά, φρονώ ότι υπάρχουν καθοριστικές αντιρρήσεις για τον αποκλεισμό, όσον αφορά την απόφαση του Συμβουλίου περί ασκήσεως ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγής ακυρώσεως ή κατά παραλείψεως, του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας, ο οποίος ανήχθη σε κατ' αρχήν ισχύοντα κανόνα από τους συντάκτες των Συνθηκών.

369. Απομένει να καθοριστεί αν η παρατυπία που παρουσιάζει η απόφαση του Συμβουλίου συνεπάγεται το απαράδεκτο της προσφυγής και αν η Επιτροπή μπορεί να επικαλεστεί την παρατυπία αυτή.

370. Η απάντησή μου στο πρώτο ερώτημα είναι κατηγορηματικώς καταφατική.

371. Αφενός, οι κανόνες σχετικά με τον τρόπο ψηφοφορίας συνιστούν ουσιώδεις κανόνες, την τήρηση των οποίων το Δικαστήριο θεωρεί ιδιαίτερος σημαντική, όπως μαρτυρούν οι δικαστικές αποφάσεις που αφορούν το ζήτημα της νομικής βάσεως. Το Δικαστήριο έχει κρίνει συναφώς ότι η εσφαλμένη χρησιμοποίηση ενός άρθρου της Συνθήκης ως νομικής βάσεως, με συνέπεια τη λήψη αποφάσεως στο πλαίσιο του Συμβουλίου με ομοφωνία αντί με ειδική πλειοψηφία, δεν μπορεί να θεωρηθεί αμιγώς τυπική πλημμέλεια, δεδομένου ότι η μεταβολή του τρόπου ψηφοφορίας μπορεί να έχει συνέπειες επί του περιεχομένου της εκδιδόμενης πράξεως<sup>120</sup>. Το να αφεθούν χωρίς κυρώσεις κανόνες τόσο ουσιώδεις δεν νομίζω ότι συνάδει με τις επιταγές μιας Ένωσης δικαίου.

372. Αφετέρου, σε αντίθεση προς τα όσα υποστηρίζει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, δεν είναι δυνατόν να προσβληθεί η παρατυπία της αποφάσεως του Συμβουλίου με άσκηση προσφυγής ακυρώσεως, διότι από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η απόφαση περί ασκήσεως ένδικης προσφυγής δεν μπορεί, καταρχήν, να θεωρηθεί απόφαση δεκτική προσφυγής<sup>121</sup>. Συνεπώς, μόνο μέσω ενστάσεως, στο πλαίσιο της άμυνας κατά της προσφυγής που άσκησε το Συμβούλιο, μπορεί να προσβληθεί η παράβαση του κανόνα περί ειδικής πλειοψηφίας.

373. Στο δεύτερο ερώτημα πρέπει ομοίως να δοθεί καταφατική απάντηση.

374. Όπως μόλις προανέφερα, οι κανόνες περί ψηφοφορίας είναι ουσιώδεις κανόνες των οποίων η επιβολή δεν ενδιαφέρει αποκλειστικά τα κράτη μέλη, αλλά συμβάλλει στην τήρηση της νομιμότητας στο πλαίσιο μιας Ένωσης δικαίου. Επιπλέον, η νομολογία καθιερώνει, κατά γενικό κανόνα, τον χαρακτήρα δημοσίας τάξεως των λόγων ακυρώσεως που αντλούνται από την παράβαση των προϋποθέσεων παραδεκτού της προσφυγής ακυρώσεως, πράγμα που συνεπάγεται ότι οι λόγοι αυτοί μπορούν να ληφθούν υπόψη αυτεπαγγέλτως από τον δικαστή της Ένωσης. Τέλος, σε πλείονες αποφάσεις, το Δικαστήριο εξέτασε το βάσιμο του στηριζόμενου στην παράβαση των κανόνων περί ψηφοφορίας στο πλαίσιο θεσμικού οργάνου λόγου, τον οποίο προέβαλε ο καθού, δεχόμενο έτσι εμμέσως το παραδεκτό του<sup>122</sup>.

120 — Απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, C-211/01, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2003, σ. I-8913, σκέψη 52).

121 — Αποφάσεις Επιτροπή κατά Γερμανίας, προπαρατεθείσα (σκέψη 47)· του Δικαστηρίου της 12ης Σεπτεμβρίου 2006, C-131/03 P, Reynolds Tobacco κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 2006, σ. I-7795, σκέψη 56), καθώς και του Γενικού Δικαστηρίου της 15ης Ιανουαρίου 2003, T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 και T-272/01, Philip Morris International κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 2003, σ. II-1, σκέψη 79).

122 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 2011, C-251/09, Επιτροπή κατά Κύπρου (σκέψεις 13 έως 17).

375. Εν κατακλείδι, εκτιμώ ότι η επίδικη απόφαση ελήφθη κατά παράβαση του κανόνα περί ειδικής πλειοψηφίας που προβλέπει το άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ και ότι η παρατυπία αυτή, την οποία η Επιτροπή δικαιούται να προβάλει, συνεπάγεται το απαράδεκτο της προσφυγής του Συμβουλίου στο σύνολό της.

376. Δεν θα ασχοληθώ, κατά συνέπεια, με την εξέταση των λοιπών λόγων περί απαραδέκτου που προέβαλε η Επιτροπή.

## VI – Επί των δικαστικών εξόδων

377. Κατ' εφαρμογή του άρθρου 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, που προβλέπει ότι ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου, εκτιμώ ότι πρέπει να γίνουν δεκτά τα αιτήματα περί καταδίκης του Συμβουλίου στα δικαστικά έξοδα στις υποθέσεις C-63/12 και C-66/12, καθώς και τα αιτήματα περί καταδίκης της Επιτροπής στα δικαστικά έξοδα στην υπόθεση C-196/12.

378. Κατά το άρθρο 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Κοινοβούλιο και τα κράτη μέλη που παρενέβησαν θα φέρουν, σε κάθε υπόθεση, τα δικαστικά τους έξοδα.

## VII – Πρόταση

379. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφασίσει ως εξής:

1) Επί της προσφυγής στην υπόθεση C-63/12:

- να ακυρώσει την απόφαση 2011/866/ΕΕ του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 2011, σχετικά με την πρόταση της Επιτροπής για κανονισμό του Συμβουλίου για την αναπροσαρμογή, από 1ης Ιουλίου 2011, των αποδοχών και των συντάξεων των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και των διορθωτικών συντελεστών που εφαρμόζονται στις εν λόγω αποδοχές και συντάξεις,
- να καταδικάσει το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα δικαστικά έξοδα και
- να αποφασίσει ότι η Τσεχική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το Βασίλειο της Ισπανίας, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

2) Επί της προσφυγής στην υπόθεση C-66/12:

- να απορρίψει την προσφυγή χωρίς εξέταση του παραδεκτού της,
- να καταδικάσει το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα δικαστικά έξοδα και
- να αποφασίσει ότι η Τσεχική Δημοκρατία, το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Ιρλανδία, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, η Δημοκρατία της Λετονίας, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

- 3) Επί της προσφυγής στην υπόθεση C-196/12:
- να κρίνει απαράδεκτη την προσφυγή αυτή,
  - να καταδικάσει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα και
  - να αποφασίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας καθώς και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.