



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

NIILO JÄÄSKINEN

της 18ης Δεκεμβρίου 2014¹

Υπόθεση C-409/13

**Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
κατά**

Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«Προσφυγή ακυρώσεως — Θεσμικό δίκαιο — Άρθρο 293 ΣΛΕΕ — Άρθρο 294 ΣΛΕΕ — Αρχή της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης — Αρχή της θεσμικής ισορροπίας — Αρχή της καλόπιστης συνεργασίας — Συνήθης νομοθετική διαδικασία — Δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής — Εξουσία αποσύρσεως προτάσεως νομοθετικής πράξεως — Έκταση του δικαστικού ελέγχου της πράξεως αποσύρσεως — Αιτιολόγηση της αποσύρσεως»

I – Εισαγωγή

1. Αντικείμενο της υπό κρίση θεσμικού χαρακτήρα διαφοράς μεταξύ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι το ζήτημα εάν έχει παρασχεθεί στην Επιτροπή η εξουσία να αποσύρει μια νομοθετική πρόταση και, κατ' επέκταση, το εύρος, καθώς και τα όρια της εξουσίας αυτής. Εκ προοιμίου επισημαίνω ότι, παρά το γεγονός ότι οι διάδικοι στην υπό κρίση υπόθεση επέλεξαν να χρησιμοποιούν τον όρο «δικαίωμα αποσύρσεως» για να περιγράψουν την επίμαχη αρμοδιότητα της Επιτροπής, στις προτάσεις μου σκοπεύω να χρησιμοποιήσω τον όρο «εξουσία αποσύρσεως»², εφόσον η άσκηση της εξουσίας αυτής θίγει τη νομική θέση του συννομοθέτη μόνον κατά το ότι τον εμποδίζει να συνεχίσει τη νομοθετική διαδικασία.

2. Με την προσφυγή του, το Συμβούλιο βάλλει κατά της αποφάσεως της Επιτροπής της 8ης Μαΐου 2013 (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση) με την οποία αποσύρθηκε η πρόταση κανονισμού-πλαισίου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για τη μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή σε τρίτες χώρες (στο εξής: κανονισμός-πλαίσιο)³, κατά τη διάρκεια της πρώτης αναγνώσεως στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας κατά την έννοια του άρθρου 294 ΣΛΕΕ και πριν το Συμβούλιο καθορίσει επίσημα τη θέση του επί της εν λόγω προτάσεως.

3. Η υπό κρίση προσφυγή στηρίζεται σε τρεις λόγους ακυρώσεως οι οποίοι αντλούνται, αντιστοίχως, από παραβίαση της αρχής της κατανομής αρμοδιοτήτων η οποία διατυπώνεται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ, καθώς και της αρχής της θεσμικής ισορροπίας, παραβίαση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας η οποία προβλέπεται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ και παράβαση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως η οποία επιβάλλεται από το άρθρο 296, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Θεωρώ ότι η αποδοχή της υπάρξεως τέτοιας εξουσίας σημαίνει ότι αναγνωρίζεται στην Επιτροπή η κανονιστική αρμοδιότητα να αποφασίζει να αποσύρει ή να διατηρεί τη νομοθετική της πρόταση, χωρίς να χρειάζεται η ρητή ή σιωπηρή συναίνεση των λοιπών θεσμικών οργάνων.

3 — COM(2011) 396 τελικό.

4. Δεδομένου ότι πρόκειται για την πρώτη υπόθεση στο πλαίσιο της οποίας το Δικαστήριο καλείται να εκτιμήσει το κύρος μιας πράξεως με την οποία η Επιτροπή απέσυρε νομοθετική πρόταση, στην υπό κρίση υπόθεση επιβάλλεται να διευκρινισθούν οι αρχές που διέπουν την προμνησθείσα εξουσία και οι προϋποθέσεις ασκήσεώς της, καθώς και η έκταση του δικαστικού ελέγχου ο οποίος μπορεί να ασκηθεί επί πράξεως αποσύρσεως. Συναφώς, επισημαίνω εκ προοιμίου ότι η εξουσία της Επιτροπής να αποσύρει πρότασή της αποτελεί ζήτημα που δεν έχει εξετασθεί μέχρι στιγμής. Συγκεκριμένα, όχι μόνον έχει ελάχιστα απασχολήσει τη νομολογία και τη νομική θεωρία, αλλά, επιπλέον, ακόμη και όταν το ζήτημα αυτό τίθεται, δεν εξετάζεται επαρκώς, λόγω του ότι συγχέεται με το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής, καθώς και με την αρχή της θεσμικής ισορροπίας.

5. Για τους λόγους αυτούς, με τις προτάσεις μου θα αναλύσω το ουσιαστικό περιεχόμενο της εξουσίας αποσύρσεως και θα προτείνω, βάσει της αρχής της απλότητας, γνωστής επίσης και υπό τον όρο «ξυράφι του Όκαμ»⁴, μια λύση η οποία θα βασίζεται στη διάκριση μεταξύ, αφενός, της τυπικής πτυχής της εξουσίας αποσύρσεως και αφετέρου, της αναλύσεως του βάσιμου της πράξεως αποσύρσεως την οποία εξέδωσε η Επιτροπή στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Βάσει της διακρίσεως αυτής σκοπεύω να προσδιορίσω τα όρια του δικαστικού ελέγχου της εν λόγω εξουσίας αποσύρσεως.

II – Το ιστορικό της διαφοράς και η προσβαλλόμενη απόφαση

6. Η μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή είναι χρηματοδοτική συνδρομή μακροοικονομικού χαρακτήρα σε τρίτες χώρες που αντιμετωπίζουν βραχυπρόθεσμες δυσκολίες του ισοζυγίου πληρωμών. Αρχικά χορηγείτο κατά περίπτωση, με αποφάσεις του Συμβουλίου οι οποίες εξεδίδοντο βάσει του άρθρου 352 ΣΛΕΕ⁵. Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, το άρθρο 212 ΣΛΕΕ αποτελεί την ειδική νομική βάση για τις αποφάσεις χορηγήσεως μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής, οι οποίες εκδίδονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, με επιφύλαξη της επείγουσας διαδικασίας η οποία προβλέπεται στο άρθρο 213 ΣΛΕΕ, στο πλαίσιο της οποίας το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει μόνο του.

7. Βάσει των στοιχείων που περιλαμβάνονται στη δικογραφία, η πρόταση του κανονισμού-πλαίσου υποβλήθηκε από την Επιτροπή στις 4 Ιουλίου 2011 βάσει των άρθρων 209 ΣΛΕΕ και 212 ΣΛΕΕ. Το άρθρο 7 της εν λόγω προτάσεως αφορούσε τη διαδικασία χορηγήσεως μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού, η χώρα που θα επιθυμούσε να λάβει μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή έπρεπε να υποβάλει γραπτή αίτηση στην Επιτροπή. Το άρθρο 7, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 14, παράγραφος 2, της προτάσεως του κανονισμού-πλαίσου όριζε ότι εάν επληρούντο οι όροι που αναφέρονται στα άρθρα 1, 2, 4 και 6, η Επιτροπή θα χορηγούσε τη μακροοικονομική χρηματοδοτική συνδρομή που είχε ζητηθεί, σύμφωνα με τη λεγόμενη «διαδικασία εξετάσεως», η οποία προβλέπεται στο άρθρο 5 του κανονισμού (ΕΕ) 182/2011 περί επιτροπών⁶.

8. Κατόπιν πολλών συνεδριάσεων της ομάδας εργασίας χρηματοοικονομικών συμβούλων, συντάχθηκε σχέδιο γενικής προσεγγίσεως του Συμβουλίου σε σχέση με τον κανονισμό-πλαίσιο, η οποία εγκρίθηκε από την Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων (ΕΜΑ) στις 15 Δεκεμβρίου 2011. Όσον αφορά το άρθρο 7, παράγραφος 2, της υποβληθείσας προτάσεως, με την εν λόγω γενική προσέγγιση το Συμβούλιο πρότεινε, μεταξύ άλλων, να αντικατασταθεί η ανάθεση εκτελεστικής αρμοδιότητας στην Επιτροπή με την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας.

4 — Αποδιδόμενη στον Γουλιέλμο του Όκαμ, φιλόσοφο του 14ου αιώνα, η αρχή της απλότητας διατυπώνεται στις επιστήμες με τη φράση «όταν δύο θεωρίες παρέχουν εξίσου ακριβείς προβλέψεις, πάντα επιλέγουμε την απλούστερη». Θεωρώ ότι η αρχή αυτή μπορεί να εφαρμοστεί στον νομικό συλλογισμό που θα αναπτύξω στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως.

5 — Πρώην άρθρα 308 ΕΚ και 235 ΕΚ.

6 — Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 2011, για τη θέσπιση κανόνων και γενικών αρχών σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή (ΕΕ L 55, σ. 13).

9. Κατά τη συνεδρίαση της ολομέλειας της 24ης Μαΐου 2012, το Κοινοβούλιο ενέκρινε σε πρώτη ψηφοφορία και σε πρώτη και μοναδική ανάγνωση την έκθεση της αρμόδιας επιτροπής του, η οποία περιελάμβανε 53 προτάσεις τροπολογιών επί της προτάσεως του κανονισμού-πλαισίου. Με την έκθεση αυτή προτεινόταν, μεταξύ άλλων, η αντικατάσταση, όσον αφορά τη χορήγηση μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής, των εκτελεστικών πράξεων από κατ' εξουσιοδότηση πράξεις⁷.

10. Το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συμμετείχαν σε τρεις άτυπους τριμερείς διαλόγους στις 5 και 28 Ιουνίου 2012 και στις 19 Σεπτεμβρίου 2012. Από τις συσκέψεις αυτές προέκυψε ότι, παρά τις διαφορετικές απόψεις μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ως προς την εφαρμοστέα διαδικασία χορηγήσεως της μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής, κανένα από τα δύο αυτά θεσμικά όργανα δεν συμφωνούσε με την πρόταση της Επιτροπής περί εφαρμογής εκτελεστικών πράξεων.

11. Στις 10 Ιανουαρίου 2013, η Επιτροπή υπέβαλε, ενόψει του τέταρτου τριμερούς διαλόγου, ανεπίσημο έγγραφο με τίτλο «Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation» (στο εξής: ανεπίσημο έγγραφο της Επιτροπής), με το οποίο πρότεινε συμβιβαστική λύση όσον αφορά τη διαδικασία χορηγήσεως της μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής. Η συμβιβαστική αυτή λύση συνίστατο σε ένα «συνδυασμό (i) λεπτομερών προϋποθέσεων για τη χορήγηση μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής, (ii) μηχανισμών άτυπης διαβουλεύσεως η οποία θα προηγείτο [της προτεινόμενης διαδικασίας λήψεως αποφάσεως], (iii) πρόβλεψης όχι άνω των τεσσάρων κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, (iv) της επιλεκτικής εφαρμογής της διαδικασίας η οποία προβλέπεται στον κανονισμό περί επιτροπών και (v) διαφόρων μηχανισμών αξιολογήσεως και αναφοράς».

12. Κατόπιν του τέταρτου τριμερούς διαλόγου της 30ής Ιανουαρίου 2013, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο διερεύνησαν άλλη συμβιβαστική λύση η οποία συνίστατο στην εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας για την έκδοση της αποφάσεως χορηγήσεως της μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής, στην έκδοση εκτελεστικής πράξεως για τη σύναψη συμφωνίας με τη δικαιούχο χώρα και στην ανάθεση στην Επιτροπή της εξουσίας να εκδίδει ορισμένες πράξεις που αφορούν τη συνδρομή η οποία θα χορηγείτο⁸.

13. Κατά τη διάρκεια του πέμπτου τριμερούς διαλόγου της 27ης Φεβρουαρίου 2013, οι εκπρόσωποι του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου επιβεβαίωσαν την πρόθεσή τους να εφαρμόσουν τη συνήθη νομοθετική διαδικασία για τη χορήγηση μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής. Σύμφωνα με το δικόγραφο της προσφυγής, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής ανέφερε, κατά τον εν λόγω τριμερή διάλογο, ότι η Επιτροπή εξέφρασε την ανησυχία ότι η προσέγγιση αυτή αλλοιώνει την πρότασή της και ότι θα μπορούσε ενδεχομένως να την αποσύρει, λόγω προσβολής του δικαιώματός της νομοθετικής της πρωτοβουλίας.

14. Η προσέγγιση η οποία συνίσταται στην αντικατάσταση της διαδικασίας εκδόσεως εκτελεστικής πράξεως από τη συνήθη νομοθετική διαδικασία υπήρξε αντικείμενο καταρχήν συμφωνίας μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, η οποία διατυπώθηκε επίσημα κατά τη διάρκεια του έκτου τριμερούς διαλόγου της 25ης Απριλίου 2013. Στο πλαίσιο αυτό, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής εξέφρασε επίσημα τη διαφωνία του ως προς την προσέγγιση αυτή. Με επιστολή της 6ης Μαΐου 2013 προς τον Ο. Rehn, αντιπρόεδρο της Επιτροπής, ο πρόεδρος της ΕΜΑ εξέφρασε τη δυσαρέσκειά του για τη δήλωση του εκπροσώπου της Επιτροπής κατά τον έκτο τριμερή διάλογο. Ζήτησε από την Επιτροπή να αναθεωρήσει τη θέση της, λαμβανομένης υπόψη, μεταξύ άλλων, της προοπτικής της επικείμενης συμφωνίας μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

7 — 2011/0176(COD) — της 24ης Μαΐου 2012. Κείμενο το οποίο εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο, σε πρώτη ψηφοφορία και σε πρώτη και μοναδική ανάγνωση (ΕΕ C 264 Ε).

8 — Η συμβιβαστική αυτή λύση περιγράφεται λεπτομερώς σε έγγραφο της 19ης Φεβρουαρίου 2013, το οποίο διανεμήθηκε στα μέλη της ομάδας εργασίας των χρηματοοικονομικών συμβούλων στην οποία συμμετείχαν εκπρόσωποι της Επιτροπής.

15. Με επιστολή της 8ης Μαΐου 2013 προς τους προέδρους του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, η οποία αποτελεί την προσβαλλόμενη απόφαση, ο Ο. Rehn τους γνωστοποίησε ότι, κατά την 2045η συνεδρίασή του, το σώμα των επιτρόπων αποφάσισε να αποσύρει την πρόταση του κανονισμού-πλαισίου, σύμφωνα με το άρθρο 293, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Το πρακτικό της προαναφερθείσας συνεδριάσεως αναφέρει σχετικά ότι «η Επιτροπή εγκρίνει τη θέση που αναπτύσσεται στο υπηρεσιακό σημείωμα SI(2013)231»⁹. Από το εν λόγω υπηρεσιακό σημείωμα προκύπτει ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής θεώρησαν ότι η εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας συνιστούσε αλλοίωση της προτάσεως του κανονισμού-πλαισίου, επειδή η σχετική διαδικασία θα καθίστατο περίπλοκη και απρόβλεπτη και, κυρίως, επειδή οι αποφάσεις για τη χορήγηση της συνδρομής υπό τη μορφή ειδικών κανονισμών θα είχαν την ίδια κανονιστική ισχύ με τον κανονισμό-πλαίσιο. Εξάλλου, στο σημείωμα διατυπώνονταν θεσμικής φύσεως ανησυχίες όσον αφορά τον περιορισμό του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής.

16. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο επισημοποίησαν τη συμφωνία τους με κοινή δήλωση, η οποία εγκρίθηκε στις 9 Ιουλίου 2013.

III – Τα αιτήματα των διαδίκων και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

17. Με δικόγραφο που κατέθεσε στις 18 Ιουλίου 2013, το Συμβούλιο ζήτησε από το Δικαστήριο να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

18. Με το υπόμνημα αντικρούσεως που κατέθεσε, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη και να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

19. Επετράπη στην Τσεχική Δημοκρατία, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στη Γαλλική Δημοκρατία, στην Ιταλική Δημοκρατία, στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, στη Σλοβακική Δημοκρατία, στη Δημοκρατία της Φινλανδίας, στο Βασίλειο της Σουηδίας, καθώς και στο Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας να παρέμβουν υπέρ του Συμβουλίου.

20. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 23ης Σεπτεμβρίου 2014, αγόρευαν οι εκπρόσωποι της Τσεχικής Δημοκρατίας, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Γαλλικής Δημοκρατίας, της Ιταλικής Δημοκρατίας, του Ηνωμένου Βασιλείου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

IV – Επί του παραδεκτού

21. Επιβάλλεται καταρχάς να διαπιστωθεί αν η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά πράξη δεκτική προσφυγής κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να εξετάσει αυτεπαγγέλτως το ζήτημα αυτό, ώστε να διευκρινισθεί κατά πόσον είναι αρμόδιο να επιληφθεί της προσφυγής.

⁹ — Το εν λόγω υπηρεσιακό σημείωμα, το οποίο η Επιτροπή συμπεριέλαβε στη δικογραφία, είναι μελέτη την οποία εκπόνησε η γενική διεύθυνση (ΓΔ) «Οικονομία και δημοσιονομικές υποθέσεις», υπό την εποπτεία του γραφείου του Ο. Rehn, και στην οποία εκτίθεται η εξέλιξη των διαπραγματεύσεων σχετικά με την πρόταση του κανονισμού-πλαισίου, καθώς και οι λόγοι αποσύρσεως της προτάσεως αυτής.

22. Κατά πάγια νομολογία, είναι δεκτικές προσφυγής κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ όλες οι πράξεις των θεσμικών οργάνων οι οποίες σκοπούν να παραγάγουν δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα, ανεξάρτητα από τη φύση ή τη μορφή τους¹⁰. Προκειμένου να διαπιστωθεί αν η προσβαλλόμενη πράξη παράγει τέτοιου είδους αποτελέσματα, είναι αναγκαίο να εξετασθεί η ουσία της και ο σκοπός του συντάκτη της πράξεως αυτής¹¹. Συνεπώς, η μορφή υπό την οποία εκδίδεται μια πράξη ή μια απόφαση είναι, καταρχήν, αδιάφορη όσον αφορά το παραδεκτό προσφυγής περί ακυρώσεώς τους¹².

23. Στην υπό κρίση υπόθεση, πρόκειται για άτυπη πράξη¹³, ήτοι επιστολή του αντιπροέδρου της Επιτροπής προς τους προέδρους του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, με την οποία η Επιτροπή τους γνωστοποιεί την απόφαση του σώματος των επιτρόπων της να αποσυρθεί η πρόταση του κανονισμού-πλαισίου βάσει του άρθρου 293, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

24. Επομένως, με την προσβαλλόμενη πράξη η Επιτροπή περάτωσε τη νομοθετική διαδικασία, στερώντας με τον τρόπο αυτόν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο από κάθε δυνατότητα δράσεως. Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη πράξη έθιξε τη νομική του θέση, εμποδίζοντάς το να εγκρίνει την πρόταση η οποία του είχε υποβληθεί.

25. Επιβάλλεται συνεπώς το συμπέρασμα ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, η προσβαλλόμενη απόφαση παρήγαγε έννομα αποτελέσματα ως προς τις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Κατά συνέπεια, η προσβαλλόμενη απόφαση όντως προοριζόταν να παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα. Επομένως, η προσφυγή περί ακυρώσεως της αποφάσεως αυτής είναι παραδεκτή.

V – Επί της παραβιάσεως της αρχής της κατανομής αρμοδιοτήτων και της αρχής της θεσμικής ισορροπίας

A — Επιχειρηματολογία των διαδίκων

26. Στο πλαίσιο του πρώτου λόγου ακυρώσεως, το Συμβούλιο, υποστηριζόμενο από τα παρεμβαίνοντα κράτη μέλη, αφού τόνισε τη σχέση μεταξύ της αρχής της κατανομής αρμοδιοτήτων και της αρχής της θεσμικής ισορροπίας¹⁴, ισχυρίζεται ότι οι Συνθήκες δεν περιέχουν ρητή αναφορά σε γενικό προνόμιο της Επιτροπής, το οποίο την εξουσιοδοτεί να αποσύρει τις προτάσεις τις οποίες υποβάλλει στον νομοθέτη.

27. Το Συμβούλιο αμφισβητεί την ύπαρξη «δικαιώματος» αποσύρσεως αντίστοιχου του προβλεπόμενου στο άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ δικαιώματος πρωτοβουλίας, το οποίο είναι σχεδόν απόλυτο, δεδομένου ότι ασκείται κατά διακριτική ευχέρεια. Αντιθέτως, το δικαίωμα αποσύρσεως της Επιτροπής θα πρέπει να περιορίζεται σε καταστάσεις που καθορίζονται αντικειμενικά, όπως, μεταξύ άλλων, η πάροδος ορισμένου χρόνου ή η εμφάνιση νέων καταστάσεων ή τεχνικών ή επιστημονικών δεδομένων που καθιστούν τη νομοθετική πρόταση παρωχημένη ή άνευ αντικειμένου, η σημαντική

10 — Βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου, γνωστή ως «AETR» (22/70, EU:C:1971:32, σκέψη 42), Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (C-181/91 και C-248/91, EU:C:1993:271, σκέψη 13), καθώς και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-27/04, EU:C:2004:436, σκέψη 44).

11 — Βλ. απόφαση Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (C-147/96, EU:C:2000:335, σκέψη 27).

12 — Διάταξη Makhteshim-Agan Holding κ.λπ. κατά Επιτροπής (C-69/09 P, EU:C:2010:37, σκέψεις 37 και 38).

13 — Βλ. επίσης, όσον αφορά το παραδεκτό προσφυγής κατά αποφάσεως την οποία εξέδωσαν οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών ως αντιπρόσωποι των κυβερνήσεών τους, και όχι ως μέλη του Συμβουλίου, απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-114/12, EU:C:2014:2151, σκέψεις 38 έως 40).

14 — Βλ., συναφώς, αποφάσεις Meroni κατά Ανωτάτης Αρχής (9/56, EU:C:1958:7, σ. 44), Meroni κατά Ανωτάτης Αρχής (10/56, EU:C:1958:8, σ. 82), Roquette Frères κατά Συμβουλίου (138/79, EU:C:1980:249, σκέψεις 33 και 34), Wýbot (149/85, EU:C:1986:310, σκέψη 23), Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-70/88, EU:C:1990:217, σκέψη 22), καθώς και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-133/06, EU:C:2008:257, σκέψη 57).

καθυστέρηση στη διεξαγωγή της νομοθετικής διαδικασίας, η οποία προμηνύει αποτυχία ή, ακόμη, η ύπαρξη κοινής στρατηγικής με τον νομοθέτη βάσει καλόπιστης συνεργασίας και σεβασμού της θεσμικής ισορροπίας¹⁵. Επομένως, στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας η Επιτροπή περιορίζεται στον ρόλο του «έντιμου διαμεσολαβητή»¹⁶.

28. Κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατό να αναγνωρισθεί στην Επιτροπή βάσει του άρθρου 293, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, γενικό προνόμιο αποσύρσεως, διότι τούτο θα ήταν αντίθετο προς το γράμμα και το πνεύμα της προμνησθείσας διατάξεως, η οποία αποσκοπεί στην ομαλή διεξαγωγή της νομοθετικής διαδικασίας. Επιπλέον, η αναγνώριση γενικού προνομίου αποσύρσεως θα καθιστούσε άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας το προβλεπόμενο στο άρθρο 293, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ δικαίωμα του Συμβουλίου να τροποποιεί την πρόταση της Επιτροπής εντός των ορίων του αντικειμένου και του σκοπού της προτάσεως¹⁷.

29. Επιπλέον, το Συμβούλιο τονίζει ότι η διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής να αποσύρει την πρόταση της κάθε φορά που διαφωνεί με τις τροποποιήσεις οι οποίες έχουν συμφωνηθεί μεταξύ των συννομοθετών ή όταν δεν είναι ικανοποιημένη με το τελικό αποτέλεσμα μιας διαπραγματεύσεως θα ισοδυναμούσε με την παροχή σε αυτήν αδικαιολόγητου μέσου πίεσεως στο πλαίσιο των νομοθετικών εργασιών, καθώς και δικαίωμα αρνησικυρίας στο πλαίσιο της νομοθετικής δραστηριότητας, βάσει εκτιμήσεων πολιτικής σκοπιμότητας, και θα τοποθετούσε την Επιτροπή στο ίδιο επίπεδο με τους συννομοθέτες, με συνέπεια την καταστράτηγηση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, τον σφετερισμό της νομοθετικής εξουσίας που έχει απονεμηθεί στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο με τα άρθρα 14, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 16, παράγραφος 1, ΣΕΕ, καθώς και την παροχή στην Επιτροπή της δυνατότητας υπερβάσεως της αρμοδιότητας πρωτοβουλίας. Η αναγνώριση στην Επιτροπή διακριτικής ευχέρειας αποσύρσεως είναι επίσης αντίθετη προς την αρχή της διακρίσεως των εξουσιών, καθώς και προς την αρχή της δημοκρατίας κατά την έννοια του άρθρου 10, παράγραφοι 1 και 2, ΣΕΕ¹⁸.

30. Με τις παρατηρήσεις της¹⁹, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προβάλλει ακόμη ότι, λαμβάνοντας υπόψη την αναβάθμιση του ρόλου του Κοινοβουλίου στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, καθώς και τη σημασία που αποδίδουν τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ανεπίσημη διαδικασία διαπραγματεύσεως στο πλαίσιο των τριμερών διαλόγων, η Επιτροπή δεν μπορεί πλέον, χωρίς να παραβιάζει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, να αποσύρει τη νομοθετική της πρόταση κατά το χρονικό σημείο κατά το οποίο επίκειται συμβιβασμός μεταξύ των συννομοθετών, ο οποίος προοιωνίζει την έκδοση της σχετικής νομοθετικής πράξεως.

31. Όπως υποστηρίζει η Επιτροπή με το υπόμνημα αντικρούσεως, η απόσυρση νομοθετικής προτάσεως συνιστά, όπως και η υποβολή ή η τροποποίηση τέτοιας προτάσεως, μια από τις εκφάνσεις του δικαιώματος πρωτοβουλίας της προς το κοινό συμφέρον της Ένωσης, δικαίωμα το οποίο καθιερώνεται με το άρθρο 17, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ. Συνεπώς, όπως εναπόκειται μόνον στην Επιτροπή να αποφασίσει να υποβάλει ή να μην υποβάλει μια νομοθετική πρόταση και να τροποποιήσει ή να μην τροποποιήσει την αρχική της πρόταση ή μια πρόταση που έχει ήδη

15 — Συναφώς, το Συμβούλιο αναφέρεται στο άρθρο 7, παράγραφοι 2 και 3, του πρωτοκόλλου (αριθ. 2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο έχει προσαρτηθεί στις Συνθήκες ΕΕ και ΛΕΕ (στο εξής: πρωτόκολλο περί επικουρικότητας).

16 — Στο ίδιο πνεύμα, τα σημεία 13, 17, 22, 24 και 27 της κοινής δηλώσεως του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή στην πράξη της διαδικασίας συναπόφασης (άρθρο 251 της Συνθήκης ΕΚ) (ΕΕ 2007 C 145, σ. 5, στο εξής: κοινή δήλωση του 2007).

17 — Αποφάσεις ACF Chemiefarma κατά Επιτροπής (41/69, ΕΥ:C:1970:71), Επιτροπή κατά Συμβουλίου (355/87, ΕΥ:C:1989:220, σκέψη 44), καθώς και Eurotunnel κ.λπ. (C-408/95, ΕΥ:C:1997:532, σκέψη 39).

18 — Το Συμβούλιο επικαλείται τη νομολογία σύμφωνα με την οποία η αρχή αυτή υλοποιείται τόσο μέσω των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου όσο και εκ του γεγονότος ότι τα μέλη του Συμβουλίου συμμετέχουν σε κυβερνήσεις που είναι πολιτικά υπεύθυνες ενώπιον των εθνικών τους κοινοβουλίων. Βλ., συναφώς, αποφάσεις Roquette Frères κατά Συμβουλίου (ΕΥ:C:1980:249, σκέψη 33), Maizena κατά Συμβουλίου (139/79, ΕΥ:C:1980:250, σκέψη 34), και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-300/89, ΕΥ:C:1991:244, σκέψη 20).

19 — Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προβάλλει το επιχείρημα αυτό στο πλαίσιο του δευτέρου λόγου ακυρώσεως, ο οποίος αντλείται από την παραβίαση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας. Πλην όμως, η απάντηση στην επίκριση αυτή είναι θεμελιώδους σημασίας για την αναγνώριση της εξουσίας αποσύρσεως αυτής καθ' εαυτήν.

τροποποιηθεί, εναπόκειται μόνον σε αυτή, εφόσον η πρότασή της δεν έχει ακόμη εγκριθεί, να αποφασίσει να τη διατηρήσει ή να την αποσύρει²⁰. Το άρθρο 7 του πρωτοκόλλου περί επικουρικότητας καταδεικνύει ότι οι συντάκτες της Συνθήκης ΛΕΕ κατοχύρωσαν το δικαίωμα της Επιτροπής για απόσυρση προτάσεώς της ως γενικό δικαίωμα.

32. Η καθιερωμένη πρακτική της Επιτροπής εγγυάται τον σεβασμό των αρμοδιοτήτων των λοιπών θεσμικών οργάνων της Ένωσης και της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας. Εκτός από τις περιπτώσεις των ομαδικών, περιοδικών αποσύρσεων, η Επιτροπή προβαίνει σε απόσυρση προτάσεων κατά περίπτωση, όταν διαπιστώνει έλλειψη πολιτικής υποστηρίξεως για την πρωτοβουλία της²¹.

33. Όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή καταρχάς αμφισβητεί ότι σφετερίσθηκε τις εξουσίες του νομοθέτη της Ένωσης²². Με την προσβαλλόμενη απόφαση, ανέλαβε τις ευθύνες που της αναλογούν στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας και οι οποίες συνεπάγονται, σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, τη λήψη κατάλληλων πρωτοβουλιών για την προαγωγή του κοινού συμφέροντος της Ένωσης, τούτο δε καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας. Η Επιτροπή αμφισβητεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση αντιβαίνει προς το άρθρο 293, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και τονίζει ότι η διάταξη αυτή αποτελεί διαδικαστικό κανόνα και όχι την έκφραση γενικής αρχής κατά την οποία το Συμβούλιο έχει το δικαίωμα να εκδώσει μια πράξη υπό οποιεσδήποτε συνθήκες, κατά παράβαση της υποχρέωσης που υπέχει βάσει του άρθρου 13, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Επιπλέον, το προμνησθέν άρθρο 293, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ δεν απαγορεύει στην Επιτροπή να αποσύρει μια νομοθετική πρόταση.

34. Όσον αφορά το άρθρο 293, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, από το άρθρο αυτό συνάγεται σαφώς ότι η συμμετοχή της Επιτροπής κατά τη νομοθετική διαδικασία συνεχίζεται καθ' όλη τη διάρκειά της και συνίσταται όχι μόνον στην προώθηση των επαφών μεταξύ των συννομοθετών με σκοπό την προσέγγιση των αντίστοιχων θέσεων τους, αλλά επίσης στην ανάληψη των ιδίων ευθυνών της στο πλαίσιο των τριμερών διαλόγων, υπερασπιζόμενη τη θέση της και, εν ανάγκη, αποσύροντας την αρχική της πρόταση, υπό περιστάσεις όπως αυτές της υπό κρίση υποθέσεως.

35. Τέλος, η Επιτροπή αμφισβητεί ότι η προσβαλλόμενη απόφαση θίγει την αρχή της δημοκρατίας, τονίζοντας ότι, όπως και τα άλλα θεσμικά όργανα της Ένωσης, έχει ίδια δημοκρατική νομιμοποίηση, δυνάμει μεταξύ άλλων του άρθρου 17, παράγραφοι 7 και 8, ΣΕΕ, καθώς και πολιτική νομιμοποίηση ενώπιον του Κοινοβουλίου.

20 — Βλ., συναφώς, απόφαση Fediol κατά Επιτροπής (188/85, EU:C:1988:400, σκέψη 37).

21 — Η Επιτροπή προσθέτει ότι μεταξύ των ετών 1977 έως 1994, στις σπάνιες περιπτώσεις που ήταν αδύνατο να ευρεθεί λύση σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης, απέσυρε τη νομοθετική της πρόταση με την αιτιολογία ότι ο νομοθέτης εξέφραζε την πρόθεσή του να εκδώσει πράξη η οποία θα αλλοίωνε την πρότασή της, θα απειλούσε σοβαρά τη θεσμική ισορροπία ή θα έπασχε προφανή έλλειψη νομιμότητας. Βλ. Τα προγράμματα εργασίας της Επιτροπής για τα έτη 2011, 2012 και 2013 [αντιστοίχως, COM(2010) 623 τελικό, COM(2011) 777 τελικό και COM(2012) 629 τελικό].

22 — Βλ., συναφώς, απόφαση Eurotunnel κ.λπ. (EU:C:1997:532, σκέψη 39).

B — Ανάλυση (ύπαρξη, έκταση και άσκηση της εξουσίας αποσύρσεως νομοθετικής προτάσεως στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας κατά την έννοια του άρθρου 294 ΣΛΕΕ)

1. Εισαγωγή

36. Ενώ οι διάδικοι στην υπό κρίση υπόθεση φαίνεται ότι συμφωνούν ως προς την αρχή ότι το δίκαιο της Ένωσης επιτρέπει στην Επιτροπή να αποσύρει νομοθετική πρόταση, διαφωνούν ως προς το θεσμικό έρεισμα και την έκταση της αρμοδιότητας αυτής. Συνεπώς, σκοπεύω καταρχάς να καθορίσω τη νομική βάση και το ουσιαστικό περιεχόμενο της εξουσίας αποσύρσεως που έχει απονεμηθεί στην Επιτροπή και εν συνεχεία να εξετάσω την ακριβή νομική φύση της αποφάσεως περί αποσύρσεως, υπό το πρίσμα της εκτάσεως του ασκούμενου από τον δικαστή ελέγχου επί μιας τέτοιας πράξεως²³.

2. Θεσμικό έρεισμα της εξουσίας αποσύρσεως

37. Το Συμβούλιο προβάλλει παραβίαση της αρχής της κατανομής αρμοδιοτήτων, διατυπώνοντας σαφώς, με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, ανησυχίες σχετικά με την αναγνώριση στην Επιτροπή εξουσίας βάσει της οποίας αυτή θα μπορούσε να διακόψει τη νομοθετική δραστηριότητα της Ένωσης και θα αναγορευόταν σε συννομοθέτη με δικαίωμα αρνησικυρίας και, επομένως, θα αποστερούσε το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο των προνομίων τους. Ταυτόχρονα, το Συμβούλιο παραδέχεται ότι, στην πράξη αναγνωριζόταν παγίως στην Επιτροπή η δυνατότητα αποσύρσεως νομοθετικής προτάσεως, συμφυής με το δικαίωμα πρωτοβουλίας της, χωρίς, ωστόσο, αυτό να σημαίνει την ύπαρξη «δικαιώματος» αποσύρσεως.

38. Εντούτοις, καταρχάς θεωρώ ότι οι ανησυχίες αυτές δεν είναι δικαιολογημένες, εφόσον η αναγνώριση εξουσίας αποσύρσεως της νομοθετικής προτάσεως για περιορισμένο χρονικό διάστημα, σύμφωνα με το άρθρο 294 ΣΛΕΕ, συμβάλλει στη διατήρηση της θεσμικής ισορροπίας, κατά την έννοια του άρθρου 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ, δεδομένου ότι συνεπάγεται ότι κάθε θεσμικό όργανο ασκεί τις αρμοδιότητές του σεβόμενο τις αρμοδιότητες των λοιπών θεσμικών οργάνων²⁴. Επιπλέον, θεωρώ ότι περιέχει εσωτερική αντίφαση η προσέγγιση η οποία, αφενός, αποδέχεται την κατά περίπτωση δυνατότητα της Επιτροπής να προβεί σε αποσύρσεις οι οποίες «περιορίζονται σε αντικειμενικές συνθήκες, ανεξάρτητες από τα ιδιαίτερα συμφέροντά της», και, αφετέρου, αρνείται την ύπαρξη τέτοιας εξουσίας της Επιτροπής.

39. Παρά ταύτα, δεν συμμερίζομαι ούτε τη θέση την οποία φαίνεται να υποστηρίζει η Επιτροπή, ότι η απόφαση αποσύρσεως διέπεται από τους ίδιους κανόνες που διέπουν την υποβολή νομοθετικής προτάσεως. Συγκεκριμένα, φρονώ ότι οι σχετικές διατάξεις των Συνθηκών δεν διέπονται από μια προσέγγιση βασιζόμενη σε τέλεια συμμετρία μεταξύ του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας και εξουσίας αποσύρσεως. Αντιθέτως, η εξουσία αποσύρσεως συνιστά αρμοδιότητα η οποία είναι βεβαίως σημαντική, πλην όμως έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και όρια.

23 — Εν πάση περιπτώσει, η ανάλυσή μου αφορά μόνον την άσκηση των προνομίων της Επιτροπής στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας και περιορίζεται στις σχέσεις της με τα λοιπά θεσμικά όργανα στο πλαίσιο αυτό.

24 — Απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (ΕU:C:1991:373, σκέψη 20).

40. Δεν αμφισβητείται ότι οι Συνθήκες δεν προβλέπουν ρητά ούτε την ύπαρξη εξουσίας αποσύρσεως νομοθετικής προτάσεως της Επιτροπής ούτε βέβαια τον τρόπο ασκήσεώς της. Εντούτοις, σύμφωνα με μια εδραιωμένη παράδοση, η Επιτροπή προβαίνει σε ατομικές ή ομαδικές αποσύρσεις στο πλαίσιο της «διοικητικής εξυγιάνσεως»²⁵. Στη νομολογία του Δικαστηρίου, η δυνατότητα αποσύρσεως αναφέρεται μόνον παρεμπιπτόντως από τη νομολογία αυτή προκύπτει ότι «η Επιτροπή είναι ελεύθερη να αποσύρει ή να τροποποιήσει την πρότασή της [...], εφόσον θεωρεί, κατόπιν νέας εκτιμήσεως των συμφερόντων της Κοινότητας, ότι η θέσπιση των εν λόγω μέτρων είναι περιττή»²⁶. Η πιθανότητα αποσύρσεως είναι επίσης αποδεκτή βάσει του πρωτοκόλλου περί επικουρικότητας, το οποίο προβλέπει απόσυρση σχεδίου νομοθετικής πράξεως, εάν εκφρασθούν αμφιβολίες από τα εθνικά κοινοβούλια όσον αφορά την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας.

41. Συναφώς, επισημαίνω εκ προοιμίου ότι η νομιμοποίηση της Ένωσης απορρέει από το γεγονός ότι οι ιδρυτικές Συνθήκες θεωρούνται συνταγματικός χάρτης ο οποίος δημιούργησε έννομη τάξη με υποκείμενα τους πολίτες της Ένωσης²⁷. Η νομιμοποίηση αυτή συνεπάγεται ότι οι κανόνες που διέπουν τον σχηματισμό της βούλησης των θεσμικών οργάνων και διατυπώνονται στις Συνθήκες «δεν τελούν στη διάθεση ούτε των κρατών μελών ούτε αυτών των οργάνων»²⁸. Ειδικότερα, τα όρια της αρμοδιότητας που έχει παρασχεθεί στην Επιτροπή από ειδική διάταξη της Συνθήκης δεν συνάγονται από γενική αρχή, αλλά από την ερμηνεία του περιεχομένου της εν λόγω διατάξεως²⁹.

42. Επομένως, σύμφωνα με τα άρθρα 14, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 16, παράγραφος 1, ΣΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 289, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, η «νομοθετική» αρμοδιότητα ασκείται από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Την ασκούν από κοινού. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ, νομοθετική πράξη μπορεί να εκδίδεται μόνο βάσει προτάσεως της Επιτροπής, εκτός των περιπτώσεων που οι Συνθήκες ορίζουν άλλως. Σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, η Επιτροπή προάγει το κοινό συμφέρον της Ένωσης και αναλαμβάνει τις κατάλληλες προς τούτο πρωτοβουλίες.

43. Η ιδέα αναθέσεως στην Επιτροπή του καθήκοντος να προσδιορίζει το κοινό συμφέρον του συνόλου των κρατών μελών και να προτείνει τις λύσεις οι οποίες είναι κατάλληλες να το προαγάγουν, είχε ως αποτέλεσμα να ανατεθεί στην Επιτροπή, στο πλαίσιο του κοινοτικού συστήματος, σχεδόν αποκλειστική νομοθετική πρωτοβουλία³⁰. Μολονότι γίνεται, κατά καιρούς, λόγος για πολιτική διάβρωση αυτής της εξουσίας της Επιτροπής, εντούτοις είναι ουσιώδες να τονισθεί ότι οι διαδοχικές μεταρρυθμίσεις του θεσμικού πλαισίου δεν τροποποίησαν το περιεχόμενο του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής³¹.

25 — Η Επιτροπή προβαίνει στις αποσύρσεις αυτές είτε στην αρχή της θητείας του σώματος των επιτρόπων είτε ετησίως στο πλαίσιο γενικής εξετάσεως των εκκρεμών προτάσεων, λαμβάνοντας υπόψη τη συνάφειά τους με τους επιτακτικούς στόχους της Ένωσης, το στάδιο εξελίξεως της νομοθετικής διαδικασίας καθώς και το αν και κατά πόσον ανταποκρίνονται στις τρέχουσες απαιτήσεις για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Βλ., για παράδειγμα, την ανακοίνωση της Επιτροπής «Αποτέλεσμα της αναλυτικής εξέτασης νομοθετικών προτάσεων που εκκρεμούν ενώπιον του νομοθετικού οργάνου» [COM(2005) 462 τελικό, σημείο 1]. Σχετικά με το ζήτημα του αυτοπεριορισμού της νομοθετικής εξουσίας της Επιτροπής για πολιτικούς λόγους, ήτοι για την αποφυγή αλλοιώσεως μιας προτάσεώς της, όπως συνέβη τελευταία φορά το 1994, βλ. Ponzano, P., «Le droit d'initiative de la Commission européenne: théorie et pratique», *Revue des affaires européennes*, 2009-2010/1, σ. 27 επ. (διατίθεται στον διαδικτυακό τόπο: <http://ddata.over-blog.com/xxxgyy/2/48/17/48/Fichiers-pdf/Europe/Droit-d-initiative-de-la-Commission.pdf>, σ. 11), και παραπέμπει στο σύγγραμμα της Rasmussen, A., «Challenging the Commission's right of initiative», *West European Politics*, τόμος 30, αριθ. 2, 244 έως 264, Μάρτιος 2007. Τέλος, βλ. απάντηση της Επιτροπής, της 23ης Ιανουαρίου 1987, στην γραπτή ερώτηση αριθ. 2422/86 (Herman) σχετικά με την έκταση του δικαιώματος αποσύρσεως της Επιτροπής (ΕΕ C 220, σ. 6.).

26 — Απόφαση Fediol κατά Επιτροπής (ΕΥ:C:1988:400).

27 — Βλ. συναφώς, γνωμοδότηση 1/91 (ΕΥ:C:1991:490, σκέψη 21), και απόφαση van Gend & Loos (26/62, ΕΥ:C:1963:1, σκέψη 2).

28 — Απόφαση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (68/86, ΕΥ:C:1988:85, σκέψη 38), καθώς και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Poiares Maduro, στην υπόθεση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-133/06, ΕΥ:C:2007:551, σημείο 29).

29 — Απόφαση Γαλλία κ.λπ. κατά Επιτροπής (188/80 έως 190/80, ΕΥ:C:1982:257, σκέψη 6).

30 — Βλ. εισήγηση που υπέβαλαν οι M. Barnier και A. Vittorino, μέλη της Συνελεύσεως: «Το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής», Ευρωπαϊκή Συνέλευση, Βρυξέλλες, 3 Σεπτεμβρίου 2002, έγγραφο CONV 230/02. Δεν αμφισβητείται ότι το δικαίωμα αυτό δεν είναι πλέον αποκλειστικό, ιδίως υπό το φως των άρθρων 7 ΣΕΕ, 11, παράγραφος 4, ΣΕΕ, 129, παράγραφοι 3 και 4, ΣΛΕΕ, 252, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και 308, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

31 — Βλ., μεταξύ άλλων, τις μελέτες Soldatos, P., «L'urgence de protéger le pouvoir d'initiative législative de la Commission européenne», [στο] *L'Union européenne et l'idéal de la meilleure législation*, Éditions Pédone 2013, σ. 175 έως 190.

44. Στο πλαίσιο αυτό, ενώ δεν αμφισβητείται η επιρροή της εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης στη δημιουργία της έννοιας της «κοινοτικής μεθόδου»³², εντούτοις, η μέθοδος αυτή εξακολουθεί να εφαρμόζεται και αντιστοιχεί σε ένα πρωτότυπο σύστημα κατανομής των εξουσιών³³ το οποίο συνεπάγεται διαδικασίες λήψεως αποφάσεων οι οποίες διακρίνουν την Ένωση από οποιασδήποτε άλλη κρατική οντότητα ή διεθνή διακυβερνητική οργάνωση. Η εν λόγω μέθοδος είναι συνεπώς ένα *suī generis* χαρακτηριστικό στοιχείο του νομοθετικού, υπερεθνικού μηχανισμού που καθιέρωσαν οι Συνθήκες.

45. Θα ήταν, κατά τη γνώμη μου, εσφαλμένη η απλή εξομίωση του έργου που επιτελεί η Επιτροπή στο πλαίσιο αυτό με ένα από τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της εκτελεστικής λειτουργίας με τη στενή έννοια του όρου³⁴. Στην πραγματικότητα, η Επιτροπή δεν λαμβάνει θέση απλώς ως το θεσμικό όργανο το οποίο πρόκειται στο μέλλον να εφαρμόσει τις νομοθετικές διατάξεις που θα θεσπισθούν από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αλλά ως θεματοφύλακας του κοινού συμφέροντος της Ένωσης και τελικώς ως το θεσμικό όργανο που δύναται να το προσδιορίσει³⁵.

46. Φρονώ ότι η ευθύνη της προαγωγής του συμφέροντος της Ένωσης, με την οποία είναι επιφορτισμένη η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, συνιστά τον πρωταρχικό λόγο για να της αναγνωρισθεί εξουσία αποσύρσεως μιας νομοθετικής προτάσεως.

47. Βεβαίως, η Συνθήκη ΕΕ δεν αναγορεύει την Επιτροπή σε συννομοθέτη. Εντούτοις, η συμμετοχή της στη νομοθετική διαδικασία απορρέει από την εξουσία πρωτοβουλίας που της έχει απονεμηθεί βάσει του άρθρου 17 ΣΕΕ και της διατάξεως του άρθρου 293, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, βάσει της οποίας το Συμβούλιο μπορεί να τροποποιεί πρόταση της Επιτροπής μόνον κατόπιν ομόφωνης αποφάσεώς του, καθώς και από το άρθρο 293, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το οποίο επιτρέπει στην Επιτροπή να τροποποιήσει τη νομοθετική της πρόταση, εφόσον το Συμβούλιο δεν έχει αποφασίσει. Συνεπώς, η εξουσία αποσύρσεως απορρέει από τον ρόλο που έχει ανατεθεί στην Επιτροπή στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας και, κατά συνέπεια, τα άρθρα 17, παράγραφοι 1 και 2, ΣΕΕ και 293, παράγραφοι 1 και 2, ΣΛΕΕ συνιστούν από κοινού τη νομική βάση της εν λόγω εξουσίας.

48. Επιπλέον, υπό το φως της σχετικής με τη θεσμική ισορροπία νομολογίας, εφόσον οι Συνθήκες απονέμουν στην Επιτροπή θεσμικό προνόμιο το οποίο της παρέχει την εξουσία να εκτιμά, με πλήρη ανεξαρτησία, τη σκοπιμότητα υποβολής νομοθετικής προτάσεως ή τροποποιήσεως υποβληθείσας προτάσεως, κανένα άλλο θεσμικό όργανο δεν μπορεί να την εξαναγκάσει να αναλάβει μια

32 — Αναφερόμενος στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση, ο Jean Monnet θεωρούσε ότι «ο ακρογωνιαίος της λίθος είναι ο συνεχής διάλογος που οργανώνει [η Κοινότητα] μεταξύ των εθνικών και των κοινοτικών οργάνων, των οποίων οι στόχοι αλληλεξαρτώνται και οι οποίοι δεν μπορούν να προχωρήσουν, παρά μόνον με αλληλεγγύη [...]». Αυτός ο διάλογος που είναι αναπόσπαστο μέρος της αποφάσεως είναι η ίδια η ουσία της κοινοτικής ζωής και αποτελεί πρωτοτυπία μεταξύ των σύγχρονων πολιτικών συστημάτων», Monnet, J., *Mémoires*, Παρίσι, 1976, σ. 626. Στη νομική θεωρία βλ., μεταξύ πολλών άλλων, Dehousse, R., «La méthode communautaire, a-t-elle encore un avenir?», *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, τόμος I (2003), σ. 95. Manin, P., «La méthode communautaire: changement et permanence», [σε] *Mélanges en hommage à Guy Isaac*, τ. 1 (2004), σ. 213 έως 237. Επί της κοινοτικής μεθόδου ως «καρδιάς» της ευρωπαϊκής ολοκληρώσεως στο πλαίσιο των Κοινοτήτων, σε σχέση με περισσότερο «διακυβερνητικές» μεθόδους, βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα J. Mazák στην υπόθεση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-440/05, EU:C:2007:393).

33 — Βλ. Λευκή Βίβλος για τη διακυβέρνηση [COM(2001) 428]: «η μέθοδος βασίζεται στις αρχές σύμφωνα με τις οποίες: 1) η Επιτροπή είναι η μόνη που κάνει νομοθετικές προτάσεις και προτάσεις πολιτικής. Η ανεξαρτησία της ενισχύει την ικανότητά της να εκτελεί τις πολιτικές, να ενεργεί ως θεματοφύλακας της συνθήκης και να εκπροσωπεί την Κοινότητα στις διεθνείς διαπραγματεύσεις· 2) οι νομοθετικές και δημοσιονομικές πράξεις θεσπίζονται από το Συμβούλιο (που αντιπροσωπεύει τα κράτη μέλη) και το Κοινοβούλιο (που εκπροσωπεί τους πολίτες). Η εκτέλεση των πολιτικών έχει ανατεθεί στην Επιτροπή και τις εθνικές αρχές· 3) το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο εγγυάται την τήρηση του κράτους δικαίου».

34 — Μια τέτοια παρομοίωση βασίζεται σε παραλληλισμό με τα κλασικά κοινοβουλευτικά συστήματα, στα οποία ο ηγεμόνας έχει το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Όμως ιστορικά, το προνόμιο αυτό του ηγεμόνα συρρικνώθηκε λόγω της αρμοδιότητας, η οποία αναγνωρίστηκε στα εθνικά Κοινοβούλια, να προτείνουν τροπολογίες και τα οποία στη συνέχεια απέκτησαν ίδιο δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας.

35 — Roland, S., *Le triangle décisionnel communautaire à l'aune de la théorie de la séparation des pouvoirs*, Bruylant, 2008 (αναφορά στον M. Troper), σ. 315.

πρωτοβουλία, εφόσον η Επιτροπή θεωρεί ότι η πρωτοβουλία αυτή δεν εξυπηρετεί το κοινό συμφέρον της Ένωσης³⁶. Συνεπώς, η άσκηση της εξουσίας αποσύρσεως μπορεί να αναλυθεί ως υπέρτατη έκφραση του μονοπωλίου νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής στο πλαίσιο του ρόλου της ως θεματοφύλακα του συμφέροντος της Ένωσης.

49. Για τον λόγο αυτό, φρονώ ότι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης, η αναγνώριση, και μάλιστα η επιβεβαίωση, του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής δεν είναι δυνατόν να θίξει την αρχή της κατανομής αρμοδιοτήτων κατά την έννοια του άρθρου 13, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Πρόκειται μάλλον για μια ιδιαίτερη έκφραση της κατανομής αυτής, με την επιφύλαξη του τρόπου ασκήσεως της εν λόγω εξουσίας, ο οποίος θα μπορούσε ενδεχομένως να θίξει τη θεσμική ισορροπία, αλλά το ζήτημα αυτό θα εξεταστεί στη συνέχεια.

50. Συναφώς, τονίζεται η σημασία του άρθρου 293 ΣΛΕΕ³⁷, σκοπός του οποίου είναι η διασφάλιση της θεσμικής ισορροπίας μεταξύ των εξουσιών του Συμβουλίου και των εξουσιών της Επιτροπής³⁸. Ειδικότερα, η διάταξη αυτή, η οποία έχει ελάχιστα τροποποιηθεί μετά την υπογραφή της Συνθήκης ΕΟΚ, περιλαμβάνει δύο αλληλένδετες διατάξεις, εκ των οποίων η μία αποκλείει την έκδοση πράξεως από το Συμβούλιο χωρίς τη συναίνεση της Επιτροπής και η άλλη παρέχει στην Επιτροπή τη διακριτική ευχέρεια να τροποποιήσει ανά πάσαν στιγμήν την πρότασή της, ώστε το Συμβούλιο να μην υποχρεωθεί να ψηφίσει με ομοφωνία³⁹. Παρά ταύτα, οι διαδοχικές τροποποιήσεις της Συνθήκης περιόρισαν την εφαρμογή της παραγράφου 1 του εν λόγω άρθρου, ιδίως μετά τη γενίκευση της συναποφάσεως και στη συνέχεια της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας κατά την έννοια της Συνθήκης της Λισσαβώνας. Ειδικότερα, το άρθρο 293, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ δεν εφαρμόζεται στην περίπτωση της επιτροπής συνδιαλλαγής ή στην τρίτη ανάγνωση κατά την έννοια του άρθρου 294 ΣΛΕΕ, ούτε στο πλαίσιο της διαδικασίας εγκρίσεως του προϋπολογισμού, δεδομένου ότι στις περιπτώσεις αυτές εφαρμόζονται ειδικές διατάξεις.

51. Τέλος, πρέπει να εξετασθεί το επιχείρημα σχετικά με την αρχή της δημοκρατίας, το οποίο προβλήθηκε από τη Γερμανική Κυβέρνηση, υπό το πρίσμα της ενισχύσεως του ρόλου του Κοινοβουλίου ως συννομοθέτη. Συγκεκριμένα, η εν λόγω Κυβέρνηση προτείνει να ερμηνευθεί το άρθρο 293, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ υπό την έννοια ότι εφαρμόζεται ιδίως στη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Μια τέτοια ερμηνεία φαίνεται ότι βασίζεται στην αρχή κατά την οποία, εφόσον έχει επιτευχθεί πολιτική συμφωνία μεταξύ των νομοθετών, η Επιτροπή αδυνατεί να ασκήσει τα προνόμιά της σε σχέση με τη νομοθετική πρόταση, πράγμα που θα επιβεβαίωνε τον διαμεσολαβητικό ρόλο της στην υπηρεσία του νομοθέτη («έντιμος διαμεσολαβητής»).

52. Η συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία αποτελεί μεν την έκφραση της θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής κατά την οποία οι λαοί συμμετέχουν στην άσκηση της εξουσίας μέσω αντιπροσωπευτικής συνελεύσεως⁴⁰, ωστόσο θεωρώ ότι η εκ προοιμίου αποδοχή μιας αρχής προτιμήσεως που μεγιστοποιεί τη συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων

36 — Βλ., συναφώς, απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (ΕΥ:C:1990:217, σκέψη 19).

37 — Η νομική θεωρία εμμένει ότι το άρθρο 293 ΣΛΕΕ αντανάκλα την ισχύ του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Συναφώς, Grabitz/Hilf/Nettesheim, Krajewski/Rösslein, *Das Recht der Europäischen Union*, 53. Ergänzungslieferung 2014, AEUV Art. 293 Kommissionsvorschlag; Änderungsrecht, Rn. 1.

38 — Υπενθυμίζεται ότι κατά το άρθρο 293 ΣΛΕΕ: 1. Όταν, δυνάμει των Συνθηκών, το Συμβούλιο αποφασίζει μετά από πρόταση της Επιτροπής, το Συμβούλιο μπορεί να τροποποιεί την πρόταση αυτή μόνον ομόφωνα, πλην των περιπτώσεων των άρθρων 294, παράγραφοι 10 και 13, ΣΛΕΕ, 310 ΣΛΕΕ, 312 ΣΛΕΕ, 314 ΣΛΕΕ και 315, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ. 2. Εφόσον το Συμβούλιο δεν έχει αποφασίσει, η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει την πρότασή της καθ' όλη τη διάρκεια των διαδικασιών που οδηγούν στη θέσπιση πράξης της Ένωσης.

39 — Petite, M., «Avis de temps calme sur l'article 189 A, paragraphe 1», *Revue du Marché Unique Européen*, 1998/3, σ. 197.

40 — Βλ., συναφώς, αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου, «Διοξείδιο του τιτανίου» (C-300/89, ΕΥ:C:1991:244, σκέψη 20), καθώς και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-65/93, ΕΥ:C:1995:91, σκέψη 21), και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-155/07, ΕΥ:C:2008:605, σκέψη 78).

θα ισοδυναμούσε με διατάραξη της θεσμικής ισορροπίας την οποία θέσπισαν οι Συνθήκες⁴¹. Επιπλέον, η συζήτηση αυτή πρέπει να διεξαχθεί εντός του ορθού θεσμικού πλαισίου, δηλαδή της ένδικης διαφοράς με αντικείμενο τη νομική βάση πράξεως που πρόκειται να εκδοθεί. Στην υπό κρίση υπόθεση, όμως, ανακύπτει ζήτημα διαφορετικό από το ζήτημα του θεσμικού ερείσματος της εξουσίας αποσύρσεως στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας. Εν πάση περιπτώσει, η νομολογία του Δικαστηρίου δεν επιρρωννύει την άποψη της Γερμανικής Κυβέρνησεως⁴².

53. Εξάλλου, μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, το Κοινοβούλιο, ως συννομοθέτης, ευρίσκεται στο ίδιο επίπεδο με το Συμβούλιο στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, θεωρώ δε ότι αυτό συνιστά ουσιαστική ένδειξη της αναβαθμίσεως του ρόλου του Κοινοβουλίου κατά το παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης. Ειδικότερα, η αποφασιστικής σημασίας σχέση μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και η αντίστοιχη συρρίκνωση του ρόλου της Επιτροπής προκύπτουν ευχερώς από τη σύγκριση μεταξύ της πρώτης και των επομένων αναγνώσεων στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας κατά την έννοια του άρθρου 294 ΣΛΕΕ⁴³. Βάσει του άρθρου αυτού, η δεύτερη ανάγνωση δεν έχει πλέον ως αντικείμενο την πρόταση της Επιτροπής, αλλά τις τροπολογίες επί της θέσεως του Συμβουλίου, με τις οποίες η Επιτροπή μπορεί είτε να συμφωνήσει είτε να εκφράσει αρνητική γνώμη⁴⁴. Η διαδικασία συνεχίζεται με μια τρίτη ανάγνωση η οποία βασίζεται στο σχέδιο το οποίο εγκρίθηκε από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο⁴⁵.

54. Είναι αληθές ότι η καθοριστική σημασία των διαπραγματεύσεων μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου καθίσταται προφανής από την πρώτη ανάγνωση. Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο επωφελείται από τη θέσπιση της «γενικής προσεγγίσεως», η οποία θεωρείται *de facto* ως το βασικό στοιχείο των διαπραγματεύσεων⁴⁶. Εντούτοις, κανένα σημείο του κειμένου των άρθρων 293 ΣΛΕΕ και 294 ΣΛΕΕ δεν επιτρέπει να υποστηριχθεί η θέση της απόλυτης υπεροχής της τυπικής ή άτυπης πολιτικής συμφωνίας μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σε βάρος της ασκήσεως του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής κατά το στάδιο της πρώτης αναγνώσεως. Αντιθέτως, η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής αποτελεί έκφραση της θεσμικής ισορροπίας. Συναφώς, η Γερμανική Κυβέρνηση δέχεται ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή μπορεί να αποσύρει την πρότασή της βάσει ενός άγραφου «συμπληρωματικού» δικαιώματος.

41 — Συνεπώς συμμερίζομαι την άποψη την οποία εξέφρασε ο γενικός εισαγγελέας Poiares Maduro στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-411/06, EU:C:2009:189, υποσημείωση 5). Συγκεκριμένα, ενώ παραδέχεται τη σημασία της άμεσης δημοκρατικής αντιπροσωπευτικότητας, ως κρίσιμη παράμετρο για τη διαπίστωση του εύρους της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, ετόνισε ότι η ευρωπαϊκή δημοκρατία εμπεριέχει επίσης μια λεπτή ισορροπία μεταξύ της εθνικής και της ευρωπαϊκής διαστάσεως της δημοκρατίας, χωρίς να πρέπει απαραίτητα η δεύτερη να υπερτερεί της πρώτης. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν διαθέτει την ίδια εξουσία με τα εθνικά Κοινοβούλια στο πλαίσιο της νομοθετικής λειτουργίας και, ακόμη κι αν μπορούσε να υποστηριχθεί η ενίσχυση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εναπόκειται στους ευρωπαϊκούς λαούς να το αποφασίσουν μέσω αναθεώρησεως των Συνθηκών.

42 — Πράγματι, κατά το Δικαστήριο, η τυχόν αναγνώριση υπέρ ενός θεσμικού οργάνου της δυνατότητας να δημιουργεί νέες νομικές βάσεις με διατάξεις του παράγωγου δικαίου, ανεξαρτήτως του αν η προβλεπόμενη διαδικασία εκδόσεως μιας πράξεως καθίσταται περισσότερο ή λιγότερο περίπλοκη, θα σήμαινε ότι παρέχεται σε αυτό το θεσμικό όργανο η δυνατότητα να παραβιάζει την αρχή της θεσμικής ισορροπίας. Βλ., συναφώς, απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (EU:C:2008:257, σκέψεις 56 έως 57).

43 — Το άρθρο 294, παράγραφοι 1 έως 6, ΣΛΕΕ έχει ως εξής: «1. Όταν οι Συνθήκες παραπέμπουν στη συνήθη νομοθετική διαδικασία για την έκδοση μιας πράξης, ακολουθείται η ακόλουθη διαδικασία. 2. Η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. *Πρώτη ανάγνωση* 3. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθορίζει τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση και τη διαβιβάζει στο Συμβούλιο. 4. Εάν το Συμβούλιο εγκρίνει τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, εκδίδεται η σχετική πράξη με τη διατύπωση που αποδίδει τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. 5. Εάν το Συμβούλιο δεν εγκρίνει τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθορίζει τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση και τη διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. 6. Το Συμβούλιο ενημερώνει πλήρως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τους λόγους που το οδήγησαν να καθορίσει τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση. Η Επιτροπή ενημερώνει πλήρως το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη θέση της».

44 — Δυνάμει του άρθρου 294, παράγραφος 7, στοιχείο γ', ΣΛΕΕ, «αν εντός τριών μηνών από τη διαβίβαση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προτείνει με την πλειοψηφία των μελών του που το απαρτίζουν, τροπολογίες επί της θέσης του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση, το ούτως τροποποιημένο κείμενο διαβιβάζεται στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, η οποία γνωμοδοτεί για τις τροπολογίες αυτές».

45 — Δυνάμει του άρθρου 294, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ, «η Επιτροπή συμμετέχει στις εργασίες της επιτροπής συνδιαλλαγής και αναλαμβάνει όλες τις αναγκαίες πρωτοβουλίες με σκοπό την προσέγγιση των θέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου».

46 — Βλ. Jacqué, J.P., «Le Conseil après Lisbonne», *Revue des affaires européennes*, 2012/2, σ. 213 επ.

55. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, προκύπτει ότι η αναγνώριση στην Επιτροπή της εξουσίας αποσύρσεως πρέπει να περιορίζεται, υπό την έννοια ότι μια τέτοια εξουσία μπορεί να ασκηθεί, δεδομένων των συνεπειών της, μόνο εντός των ορίων που καθορίζουν οι Συνθήκες και οι γενικές αρχές του δικαίου. Συνεπώς, συμφωνώ απόλυτα με τη θέση του Συμβουλίου, το οποίο τονίζει ότι η εξουσία αποσύρσεως δεν μπορεί να ασκηθεί καταχρηστικά⁴⁷. Κατά συνέπεια επιβάλλεται να καθοριστούν τα όρια της εξουσίας αποσύρσεως.

3. Επί του ουσιαστικού περιεχομένου της εξουσίας αποσύρσεως που διαθέτει η Επιτροπή

56. Καταρχάς, θεωρώ αναμφισβήτητο ότι η αναγνώριση της εξουσίας αποσύρσεως και κυρίως η άσκηση της από την Επιτροπή επηρεάζουν την κανονιστική εξουσία των λοιπών θεσμικών οργάνων που συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι η εξουσία αυτή απορρέει από την υποχρέωση που υπέχει η Επιτροπή από τη Συνθήκη ΕΕ, να προάγει το συμφέρον της Ένωσης, η άσκηση της εν λόγω εξουσίας εμποδίζει τη συνέχιση της νομοθετικής διαδικασίας από τους συννομοθέτες. Εφόσον επηρεάζει καθοριστικά τη νομική τους θέση, το δικαίωμα αποσύρσεως δεν μπορεί να είναι απεριόριστο.

57. Πρώτον, το δικαίωμα αποσύρσεως συνιστά πρωτίστως ένα προνόμιο που απονέμεται στην Επιτροπή για περιορισμένο χρονικό διάστημα. Στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας και κατά τα διάφορα στάδιά της, η Επιτροπή είναι επιφορτισμένη με σημαντικά καθήκοντα θεματοφύλακα του κοινού συμφέροντος, υπό την ιδιότητα δε αυτήν επιδιώκει συμβιβασμούς κατά τις πολιτικές διαπραγματεύσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων, ενώ ταυτόχρονα διατηρεί την αυτονομία της. Ο ρόλος της Επιτροπής εξελίσσεται σημαντικά κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας. Κατά συνέπεια, το ίδιο θα πρέπει να συμβαίνει και με την εξουσία αποσύρσεως της νομοθετικής προτάσεως, η οποία, όμως, δεν πρέπει να συγχέεται με το δικαίωμα αρνησικυρίας στο πλαίσιο νομοθετικής διαδικασίας, το οποίο συνιστά προνόμιο της εκτελεστικής εξουσίας που κατά κανόνα ασκεί ο αρχηγός κράτους, ώστε να εμποδίσει προσωρινά ή οριστικά τη θέση σε ισχύ νομοθετικής πράξεως που έχει θεσπισθεί από το όργανο στο οποίο έχει απονεμηθεί νομοθετική εξουσία.

58. Για τον λόγο αυτό, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 293, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, βάσει του οποίου παρέχεται στην Επιτροπή εξουσία τροποποίησης της προτάσεώς της, θέτει αντίστοιχο χρονικό περιορισμό και για την άσκηση της εξουσίας αποσύρσεως.

59. Ειδικότερα, η σύγκριση μεταξύ των διαφόρων αναγνώσεων οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 294 ΣΛΕΕ καταδεικνύει ότι κατά την πρώτη ανάγνωση η Επιτροπή ασκεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας με την επιφύλαξη του σεβασμού των γενικών αρχών της Ένωσης, ενώ κατά τη δεύτερη και την τρίτη ανάγνωση, τα θεσμικά της προνόμια συρρικνώνονται ολοένα και περισσότερο.

60. Αφού το Συμβούλιο καθορίσει «τη θέση του σε πρώτη ανάγνωση» κατά την έννοια του άρθρου 294, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ, τότε θεωρείται ότι «αποφάσισε» κατά την έννοια του άρθρου 293, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, οπότε ο ρόλος της Επιτροπής στην περίπτωση αυτή περιορίζεται, κατ' εφαρμογή της παραγράφου 7, στοιχείο γ', σε συνδυασμό με την παράγραφο 9 του άρθρου 294 ΣΛΕΕ, στο να γνωμοδοτήσει επί των τροπολογιών που πρότείνει το Κοινοβούλιο σε δεύτερη ανάγνωση επί της θέσεως του Συμβουλίου σε πρώτη ανάγνωση. Επομένως, η κατανομή της νομοθετικής εξουσίας μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, η οποία βασίζεται στην προγενέστερη διαδικασία συνεργασίας, δεν επιτρέπει στην Επιτροπή να τροποποιήσει ούτε βέβαια να αποσύρει την πρόταση

47 — Σημείο 62 του δικόγραφου της προσφυγής.

της, εφόσον το Συμβούλιο έχει καθορίσει επίσημα τη θέση του. Ωστόσο, η Επιτροπή συμμετέχει πλήρως στη διαδικασία, μέχρι την περάτωσή της. Ειδικότερα, πριν το Συμβούλιο καθορίσει τη θέση του επί των τροπολογιών του Κοινοβουλίου, πρέπει να του έχει υποβληθεί η γνώμη της Επιτροπής επί των εν λόγω τροπολογιών⁴⁸.

61. Συνεπώς, στο μέτρο που η εξουσία αποσύρσεως συνιστά μία από τις πτυχές των αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί στην Επιτροπή δυνάμει των Συνθηκών, και ιδίως του δικαιώματος πρωτοβουλίας, το άρθρο 294, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ επιβάλλεται να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι θέτει ένα χρονικό όριο πέραν του οποίου η Επιτροπή δεν έχει πλέον δικαίωμα να αποσύρει την πρόταση μιας νομοθετικής πράξεως⁴⁹.

62. Η ειδική περίπτωση της αποσύρσεως βάσει του πρωτοκόλλου περί επικουρικότητας συνηγορεί επίσης υπέρ της ερμηνείας σχετικά με τον χρονικό περιορισμό της εξουσίας αποσύρσεως. Συγκεκριμένα, αν, παρά τις αμφιβολίες των εθνικών Κοινοβουλίων που έχουν εκφραστεί βάσει του άρθρου 6 του εν λόγω πρωτοκόλλου, όσον αφορά το συμβατό ενός σχεδίου νομοθετικής πράξεως προς την αρχή της επικουρικότητας, η Επιτροπή διατηρήσει την πρότασή της, ο νομοθέτης οφείλει, δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 3, στοιχείο α', του ίδιου πρωτοκόλλου να εκτιμήσει, πριν την ολοκλήρωση της πρώτης αναγνώσεως, το συμβατό της εν λόγω προτάσεως προς την αρχή της επικουρικότητας. Αυτό σημαίνει ότι οι ενδεχόμενες αμφισβητήσεις των εθνικών Κοινοβουλίων, καθώς και η απόφαση της Επιτροπής όσον αφορά την απόσυρση, τη διατήρηση ή την τροποποίηση της προτάσεως θα πρέπει να κοινοποιούνται έγκαιρα και, εν πάση περιπτώσει, πριν την ολοκλήρωση της πρώτης αναγνώσεως.

63. Επιπλέον, ο προσδιορισμός αυτός των χρονικών ορίων επιβεβαιώνει τη νομιμότητα των ομαδικών αποσύρσεων στις οποίες έχει προβεί μέχρι τώρα η Επιτροπή. Συγκεκριμένα, ελλείψει επιτακτικών προθεσμιών στο πλαίσιο της πρώτης αναγνώσεως, η Επιτροπή παραμένει υπεύθυνη για την έκβαση των νομοθετικών προτάσεων κατά το στάδιο αυτό. Δεδομένου ότι η πρώτη ανάγνωση δεν υπόκειται σε καμία προθεσμία, οι συζητήσεις μπορούν να συνεχίζονται για όσο χρονικό διάστημα κρίνουν αναγκαίο τα θεσμικά όργανα, ακόμη και για πολλά χρόνια. Υπ' αυτές τις συνθήκες, είναι εύλογο να γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή έχει την εξουσία ή ακόμη και την υποχρέωση να αποσύρει την πρότασή της, εφόσον δεν έχει πλέον την πεποίθηση ότι η σχετική πράξη εξακολουθεί να ανταποκρίνεται στο κοινό συμφέρον της Ένωσης. Αντιθέτως, κατά τη δεύτερη και την τρίτη ανάγνωση οι επιτακτικές, πολύ σύντομες προθεσμίες⁵⁰ εφαρμόζονται αυστηρά και οι συννομοθέτες καθίστανται «κύριοι» της προς θέσπιση πράξεως.

64. Τέλος, η οριοθέτηση της εξουσίας αποσύρσεως με διάταξη της Συνθήκης ανταποκρίνεται στη στοιχειώδη απαίτηση για ασφάλεια δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό, θεωρώ ότι δεν ευσταθεί το επιχείρημα της Γερμανικής Κυβερνήσεως⁵¹ ότι η επισημοποίηση της συμφωνίας μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, υπό τη μορφή αποτελέσματος των τριμερών διαλόγων δεν θα επέτρεπε στην Επιτροπή να αποσύρει τη νομοθετική της πρόταση. Βεβαίως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η νομοθετική διαδικασία έχει διπλή διάσταση, νομική αλλά και πολιτική, και η δεύτερη αυτή διάσταση είναι αποφασιστικής

48 — Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. τον οδηγό της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, φυλλάδιο του Συμβουλίου 2010, το οποίο διατίθεται στον διαδικτυακό τόπο: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/QC3109179FRC.pdf>.

49 — Είναι σαφές ότι, αν το Συμβούλιο εγκρίνει τη θέση του Κοινοβουλίου κατά την έννοια του άρθρου 294, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ, η Επιτροπή δεν μπορεί πλέον να ασκήσει την εξουσία αποσύρσεως.

50 — Στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, η πρώτη φάση συνίσταται στην πρώτη ανάγνωση, η οποία δεν υπόκειται σε καμία προθεσμία, και στη συνέχεια στη δεύτερη ανάγνωση, η οποία υπόκειται σε διπλή προθεσμία τριών μηνών, στην οποία προστίθεται ένας μήνας για τη δεύτερη ανάγνωση του Κοινοβουλίου, και προθεσμία τριών μηνών στην οποία προστίθεται ένας μήνας για τη δεύτερη ανάγνωση του Συμβουλίου. Η διαδικασία συνδιαλλαγής υπόκειται σε προθεσμία έξι εβδομάδων (με την επιφύλαξη της παρατάσεως δυνάμει του άρθρου 294, παράγραφος 14, ΣΛΕΕ). Στη συνέχεια, όσον αφορά την τρίτη ανάγνωση του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ισχύει επίσης η προθεσμία των έξι εβδομάδων.

51 — Στο πλαίσιο του δεύτερου λόγου ακυρώσεως: η Γερμανική Κυβέρνηση, ενώ αμφισβητεί το θεμιτό της αποσύρσεως στις περιπτώσεις τις οποίες ανέφερε η Επιτροπή, προτείνει, επικουρικά, να ερμηνευθεί το άρθρο 293, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ υπό την έννοια ότι, βάσει της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, το ύστατο χρονικό σημείο κατά το οποίο η Επιτροπή μπορεί να ασκήσει το δικαίωμά της για τροποποιήσεις και, κατά μείζονα λόγο, τη δυνατότητά της για απόσυρση, η οποία δεν βασίζεται σε καμία γραπτή διάταξη, αντιστοιχεί στην επίτευξη συμφωνίας μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

σημασίας, υπό την έννοια ότι επιτρέπει την επίτευξη συναινέσεως⁵². Εντούτοις, υπερέχει η ανάγκη προσηλώσεως στους ισχύοντες κανόνες δικαίου, η οποία απορρέει από τη συνταγματική αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, που απαιτεί διαφάνεια των διαδικασιών εκδόσεως νομοθετικής πράξεως, τούτο δε σημαίνει ότι η σχετική συναίνεση πρέπει εν συνεχεία να στηριχθεί σε διάταξη της Συνθήκης, προς αποφυγή του κινδύνου ελλείψεως νομιμότητας της πράξεως του νομοθέτη⁵³.

65. Επιπλέον, στο πλαίσιο των χρονικών ορίων που προσδιορίστηκαν ανωτέρω, η εξουσία αποσύρσεως υπόκειται σε ουσιαστικό περιορισμό ο οποίος απορρέει από την ανάγκη τηρήσεως της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας που αναφέρεται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο του διοργανικού διαλόγου στον οποίο στηρίζεται κυρίως η νομοθετική διαδικασία, τα θεσμικά όργανα υπέχουν τα αμοιβαία καθήκοντα καλόπιστης συνεργασίας όμοια με εκείνα που διέπουν τις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης⁵⁴.

66. Τέλος, η εξουσία αποσύρσεως υπόκειται στον περιορισμό που συνάγεται από τη δυνατότητα θεμελιώσεως προσφυγής κατά παραλείψεως κατά την έννοια του άρθρου 265 ΣΛΕΕ. Ειδικότερα, η απόσυρση μιας νομοθετικής προτάσεως μπορεί να συνιστά, εκ μέρους της Επιτροπής, παράλειψη υποχρεώσεώς της να προβεί σε ορισμένη ενέργεια⁵⁵.

4. Επί της νομικής φύσεως της αποφάσεως αποσύρσεως νομοθετικής προτάσεως και επί των ορίων του ελέγχου από τον δικαστή της Ένωσης

67. Στο υπόμνημα αντικρούσεως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση, επειδή η νομοθετική πράξη την οποία επροτίθεντο να εκδώσουν οι συννομοθέτες, παρά τις προειδοποιήσεις της, συνιστούσε αλλοίωση της προτάσεώς της και σοβαρή παραβίαση της αρχής της θεσμικής ισορροπίας, δεδομένου ότι η καταρχήν συμφωνία η οποία συνήφθη μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου προέβλεπε την αντικατάσταση, στο άρθρο 7 της προτάσεως του κανονισμού-πλαισίου, της αναθέσεως εκτελεστικής αρμοδιότητας στην Επιτροπή με την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, αγνοώντας τους στόχους της αποτελεσματικότητας, της διαφάνειας και της συνεκτικότητας τους οποίους επιδίωκε η εν λόγω πρόταση. Η Επιτροπή προσθέτει ότι με την τροποποίηση που συμφώνησαν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, οι λοιπές διατάξεις της εν λόγω προτάσεως του κανονισμού-πλαισίου, με τις οποίες ρυθμιζόνταν οι εκτελεστικές της αρμοδιότητες, θα στερούνταν παντός εννόμου αποτελέσματος.

68. Κατά την Επιτροπή, η αλλοίωση της προτάσεως του κανονισμού-πλαισίου δεν συνίσταται τόσο στην άρνηση να της ανατεθεί η αρμοδιότητα να εκδίδει ατομικές αποφάσεις χορηγήσεως μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής όσο στη βούληση των συννομοθετών να εφαρμόσουν τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Τονίζει ότι, αν είχε επιλεγεί, όπως είχε αρχικά προτείνει το Κοινοβούλιο, η διαδικασία των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 290, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, δεν θα θεωρούσε ότι υπήρξε αλλοίωση της προτάσεώς της. Επιπλέον, οι συννομοθέτες προτίμησαν να τροποποιήσουν την πρόταση της Επιτροπής με τέτοιο τρόπο ώστε όχι μόνον θα ήταν υποχρεωμένη να υποβάλει νομοθετική πρόταση για κάθε ατομική περίπτωση η οποία

52 — Θα εξετάσω το θέμα της νομικής φύσεως των διοργανικών συμφωνιών στο πλαίσιο της εξετάσεως του δεύτερου λόγου ακυρώσεως.

53 — Βλ., συναφώς, σχετικά με την απαίτηση για διαφάνεια, το άρθρο 16, παράγραφος 8, ΣΕΕ, κατά το οποίο το Συμβούλιο συνέρχεται δημόσια, όταν συσκέπτεται και ψηφίζει επί σχεδίου νομοθετικής πράξεως, ήτοι όταν ενεργεί ως νομοθέτης. Η διαφάνεια εν προκειμένω συμβάλλει στην ενίσχυση της δημοκρατίας, καθώς παρέχεται στον πολίτη η δυνατότητα ελέγχου του συνόλου των πληροφοριών που αποτέλεσαν τη βάση μιας νομοθετικής πράξεως. Βλ., συναφώς, μεταξύ άλλων, απόφαση Σουηδία και Turco κατά Συμβουλίου (C-39/05 P και C-52/05 P, EU:C:2008:374, σκέψη 46).

54 — Βλ., *mutatis mutandis*, απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (EU:C:1995:91, σκέψη 23).

55 — Βλ., συναφώς, διάταξη Κοινοβουλίου κατά Επιτροπής (C-445/93, EU:C:1996:283). Αυτό το θέμα είναι επίσης άμεσα συνδεδεμένο με το γεγονός ότι η εξουσία αποσύρσεως περιορίζεται βάσει του άρθρου 241 ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι η Επιτροπή οφείλει να γνωστοποιήσει στο Συμβούλιο τους λόγους που υπαγόρευσαν μια απόφαση αποσύρσεως, στην περίπτωση που το Συμβούλιο της έχει ζητήσει να του υποβάλει τις κατάλληλες προτάσεις, κατ' εφαρμογή του εν λόγω άρθρου. Οι προβαλλόμενοι λόγοι πρέπει, μεταξύ άλλων, να καταδεικνύουν ότι μια ενδεχόμενη νομοθετική πρόταση δεν ανταποκρίνεται στο συμφέρον της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 17, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Τα ανωτέρω αφορούν επίσης το θέμα του δικαιώματος πρωτοβουλίας *de jure* και *de facto*. Βλ. έγγραφο της Συνελεύσεως, «Το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής» (CONV 230/02, σ. 4).

πληρούσε τις προϋποθέσεις χορηγήσεως μακροχρόνιας χρηματοοικονομικής συνδρομής, αλλά θα καθόριζε επίσης σε μεγάλο βαθμό το ίδιο το περιεχόμενο των μελλουσών προτάσεων της. Υπό τις συνθήκες αυτές, το δικαίωμα πρωτοβουλίας της θα καθίστατο πλήρως προκαθορισμένο και πλαισιωμένο.

69. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι, ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι η αλλοίωση νομοθετικής προτάσεως ή η σοβαρή παραβίαση της αρχής της θεσμικής ισορροπίας συνιστούν λόγους αποσύρσεως μιας προτάσεως, στην υπό κρίση υπόθεση δεν συντρέχει, πάντως, κανένας από τους ανωτέρω λόγους αποσύρσεως.

70. Λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου της διαφοράς, φαίνεται ότι είναι ουσιώδους σημασίας να καθορισθεί εκ προοιμίου και επακριβώς η νομική φύση της αποφάσεως αποσύρσεως.

71. Η απόφαση αποσύρσεως νομοθετικής προτάσεως η οποία έχει υποβληθεί στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο εντάσσεται στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, η οποία αποτελεί ιδιαίτερη μορφή διοργανικού διαλόγου.

72. Στην υπό κρίση υπόθεση, από τον φάκελο της δικογραφίας προκύπτει σαφώς ότι η απόφαση αυτή, εξεταζόμενη υπό το πρίσμα των λόγων οι οποίοι ώθησαν την Επιτροπή να διακόψει τη νομοθετική διαδικασία, πρέπει να αναλυθεί σε δύο επίπεδα, η ανάλυση δε αυτή θα αποτελέσει τη βάση της περαιτέρω αναλύσεώς μου ως προς το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω αποφάσεως. Συνεπώς, επιβάλλεται να γίνει διάκριση μεταξύ, αφενός, της τυπικής πτυχής που αφορά την άσκηση της εξουσίας αποσύρσεως (στο πλαίσιο αυτό επιβάλλεται να εξακριβωθεί αν τηρήθηκαν οι προϋποθέσεις ασκήσεως της εν λόγω εξουσίας, βάσει του ουσιαστικού περιεχομένου της, όπως ορίστηκε ανωτέρω) και, αφετέρου, της πρακτικής πτυχής που αφορά το βάσιμο της αποφάσεως αποσύρσεως σε συγκεκριμένη περίπτωση (ήτοι η αιτιολογία από απόψεως ουσιαστικού δικαίου, βάσει της οποίας η Επιτροπή απέσυρε τη συγκεκριμένη πρόταση).

73. Φρονώ, ωστόσο, ότι μόνον η πρώτη προμνησθείσα πτυχή της αποφάσεως αποσύρσεως μπορεί να υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου. Αντιθέτως, η δεύτερη πτυχή, η οποία αφορά το βάσιμο της αποφάσεως, υπόκειται στον έλεγχο της νομιμότητας της οριστικής πράξεως, η οποία μπορεί να θεσπισθεί μόνον αν η Επιτροπή δεν ασκήσει την εξουσία αποσύρσεως που της έχει απονεμηθεί ή αν την ασκήσει εσφαλμένα. Εξάλλου, λαμβανομένης υπόψη της προμνησθείσας διακρίσεως, θεωρώ ότι η απόφαση αποσύρσεως δεν χρειάζεται να ανταποκρίνεται στην υποχρέωση αιτιολογήσεως την οποία προβλέπει το άρθρο 296 ΣΛΕΕ, εφόσον οι λόγοι που στηρίζουν τη θέσπιση της πράξεως υπόκεινται στον επί της ουσίας έλεγχο της οριστικής πράξεως. Θα επανέλθω επί του θέματος αυτού στο πλαίσιο του τρίτου λόγου ακυρώσεως.

74. Αντιθέτως, ο εκ μέρους του Δικαστηρίου έλεγχος του βασίμου της αποφάσεως θα συνεπαγόταν όχι μόνο καταστρατήγηση του συστήματος των ενδίκων διαδικασιών που προβλέπουν οι Συνθήκες, καθώς θα επρόκειτο για *ex ante*⁵⁶ έλεγχο νομιμότητας νομοθετικής πράξεως, αλλά και άσκηση έμμεσου ελέγχου *νομοθετικής πράξεως in statu nascendi* η οποία δεν έχει ακόμη εκδοθεί, και, συνεπώς, η οποία είναι νομικά ανυπόστατη.

75. Επισημαίνω, συνεπώς, ότι, εν προκειμένω, η πτυχή που αφορά το βάσιμο της προσβαλλομένης αποφάσεως συνεπάγεται πολιτική ανάλυση σχετικά με την καταλληλότητα του προς υιοθέτηση μέτρου, εξέταση των ιδιαιτεροτήτων της εφαρμογής της σχετικής νομικής πράξεως, ιδίως των λεπτομερειών εφαρμογής της μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής, την επιλογή της νομικής βάσεως, το ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων υπό το πρίσμα της εκχωρήσεως εκτελεστικών

56 — Μόνη περίπτωση *ex-ante* ελέγχου είναι η διαδικασία του άρθρου 218, παράγραφος 11, ΣΛΕΕ. Βλ., προσφάτως, απόφαση Συμβούλιο κατά in 't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, σκέψη 58).

αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή και, γενικότερα, τον προβληματισμό ως προς την ενδεχόμενη έλλειψη νομιμότητας του προς έκδοση κανονισμού. Τα ζητήματα αυτά όμως μπορούν, μετά το πέρας της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, να υποβληθούν στον έλεγχο του Δικαστηρίου, στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως, στρεφόμενης κατά της τελικής πράξεως.

76. Πάντως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση ελήφθη όχι βάσει εκτιμήσεων ως προς την καταλληλότητα του μέτρου ή βάσει πολιτικής επιλογής τη οποία υποτίθεται ότι ήθελε να επιβάλει, θεωρώντας εσφαλμένα ότι ενεργεί ως συννομοθέτης, αλλά λόγω της ανησυχίας της ότι η πράξη που θα εξέδιδαν οι συννομοθέτες θα προσέκρουε στα συμφέροντα της Ένωσης. Φρονώ, ωστόσο, ότι το Δικαστήριο δεν μπορεί να αποφανθεί επί του βάσιμου τέτοιων επιχειρημάτων, πριν την έκδοση του επίμαχου νομοθετικού μέτρου, χωρίς τον κίνδυνο υπερβάσεως των αρμοδιοτήτων που του απονέμουν οι Συνθήκες.

77. Υπ' αυτές τις συνθήκες, επιβάλλεται να αποδοθεί ιδιαίτερη σημασία στον έλεγχο της παραβιάσεως της αρχής της κατανομής εξουσιών.

78. Καταρχάς, φρονώ ότι τα επιχειρήματα που αντλούνται από την υποτιθέμενη αλλοίωση της νομοθετικής προτάσεως επιβάλλεται να εξετασθούν στο πλαίσιο του ελέγχου της οριστικής πράξεως, εφόσον η αλλοίωση προτάσεως της Επιτροπής από τον συννομοθέτη ισοδυναμεί με έκδοση πράξεως χωρίς προηγούμενη πρόταση της Επιτροπής και συνεπώς με προσβολή του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Στην περίπτωση αυτή παράνομο είναι το οριστικό μέτρο⁵⁷.

79. Εξάλλου, η προσβολή των προνομίων των θεσμικών οργάνων είναι κατά κανόνα συνέπεια λανθασμένης επιλογής της νομικής βάσεως. Ειδικότερα, η επιλογή της νομικής βάσεως πράξεως της Ένωσης πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεχόμενα δικαστικό έλεγχο, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται κυρίως ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξεως⁵⁸. Η ασφάλεια δικαίου επιβάλλει κάθε πράξη η οποία σκοπεύει στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων να αντλεί την υποχρεωτική της ισχύ από διάταξη του δικαίου της Ένωσης, η οποία πρέπει ρητώς να αναφέρεται ως νομική βάση της και η οποία ορίζει τη νομική μορφή που πρέπει να έχει η εν λόγω πράξη⁵⁹. Η νομολογία όμως αυτή δεν εφαρμόζεται *πριν* από την έκδοση της πράξεως της οποίας αμφισβητείται το βάσιμο στο πλαίσιο παρεμπόπτουσας διαδικασίας σε σχέση με την κύρια πράξη.

80. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν υποτεθεί ότι το Δικαστήριο έχει τη δυνατότητα να ελέγξει το βάσιμο της αποφάσεως αποσύρσεως, τίθεται το ερώτημα ποια νομική ισχύ θα είχε μια τέτοια απόφαση του Δικαστηρίου, ιδίως υπό το πρίσμα του δεδικασμένου που θα παρήγαγε η εν λόγω απόφαση.

81. Συγκεκριμένα, αν το Δικαστήριο δεχόταν το βάσιμο των αιτιάσεων οι οποίες στρέφονται κατά της αιτιολογήσεως της αποφάσεως και έκρινε εσφαλμένη την εκτίμηση της Επιτροπής ότι η πράξη των συννομοθετών αλλοιώνει το αρχικό σχέδιό της, η νομοθετική διαδικασία θα μπορούσε να συνεχισθεί. Στο μέτρο που, σύμφωνα με το άρθρο 278 ΣΛΕΕ, οι προσφυγές ενώπιον του Δικαστηρίου δεν έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα, εκτός αν το Δικαστήριο κρίνει επιβεβλημένη την αναστολή της εκτελέσεως, η νομοθετική διαδικασία θα έπρεπε να επαναληφθεί στο σύνολό της, πράγμα που θα συνεπαγόταν την υποβολή νέας νομοθετικής προτάσεως από την Επιτροπή. Στην περίπτωση αυτή θα ετίθετο το ζήτημα εάν και κατά πόσον η απόφαση του Δικαστηρίου δεσμεύει την Επιτροπή, περιορίζοντας την άσκηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας που αυτή διαθέτει, υπό την έννοια ότι η Επιτροπή δεν θα μπορούσε πλέον να υποβάλει ούτε την αρχική της πρόταση ούτε πρόταση σύμφωνη με πρόταση των

57 — Βλ., Petite, M., *Avis de temps calme* κ.λπ., ό.π.

58 — Βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου, «Διοξείδιο του τιτανίου» (EU:C:1991:244, σκέψη 10), και Huber (C-336/00, EU:C:2002:509, σκέψη 30).

59 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-370/07, EU:C:2009:590, σκέψεις 37 έως 39).

συννομοθετών, η οποία θα είχε «επικυρωθεί» από το Δικαστήριο. Φρονώ ότι το Δικαστήριο, περιορίζοντας την Επιτροπή υπό το πρίσμα αυτό, θα παρεξέκλινε της προπαρατεθείσας νομολογίας, σύμφωνα με την οποία τα προνόμια των θεσμικών οργάνων αποτελούν ένα από τα στοιχεία της θεσμικής ισορροπίας που έχουν καθιερώσει οι Συνθήκες⁶⁰.

82. Το ίδιο θα συνέβαινε εάν το Δικαστήριο επικύρωνε την απόφαση αποσύρσεως με το σκεπτικό, παραδείγματος χάριν, ότι η προτεινόμενη από τους συννομοθέτες νομική βάση ήταν εσφαλμένη, συγκρινόμενη προς τη νομική βάση στην οποία στηριζόταν η πρόταση της Επιτροπής. Θεωρώ ότι είναι χρήσιμη η υπενθύμιση ότι, σύμφωνα με τους κανόνες της Συνθήκης ΛΕΕ που διέπουν τη νομοθετική δραστηριότητα των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, ενεργώντας από κοινού, έχουν, ιδίως κατ' εφαρμογή του άρθρου 294, παράγραφοι 7, στοιχείο α', και 13, ΣΛΕΕ, την ευχέρεια να τροποποιήσουν, κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, τη νομική βάση που επέλεξε η Επιτροπή⁶¹.

83. Φρονώ ότι στις περιπτώσεις αυτές το Δικαστήριο ενεργούσε ως *τελικός κριτής* στο πλαίσιο μιας εξελισσόμενης νομοθετικής διαδικασίας.

84. Συνεπώς, για όλους τους λόγους που εξέθεσα ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να μην αποφανθεί, στο πλαίσιο της παρούσας προσφυγής, επί των λόγων τους οποίους προέβαλε η Επιτροπή προς στήριξη της αποφάσεώς της περί αποσύρσεως. Συναφώς υπενθυμίζω τη θέση της Επιτροπής ότι μπορεί να αποσύρει την πρότασή της, ιδίως σε περίπτωση σοβαρής αλλοιώσεώς της, καθώς και σοβαρής παραβιάσεως της αρχής της θεσμικής ισορροπίας ή όταν η πρόταση πάσχει πρόδηλη έλλειψη νομιμότητας. Η Επιτροπή υποστηρίζει επίσης ότι είναι δυνατή η απόσυρση λόγω ελλείψεως αρμοδιότητας της Ένωσης ή, ακόμη λόγω παραβιάσεως της αρχής της επικουρικότητας. Ωστόσο φρονώ ότι οι προμνησθέντες λόγοι υπόκεινται, εξεταζόμενοι κατά περίπτωση, στον έλεγχο της νομιμότητας οριστικής πράξεως η οποία εκδίδεται μετά το πέρας της νομοθετικής διαδικασίας.

85. Συνεπώς προτείνω να κριθούν ως αλυσιτελή τα επιχειρήματα τόσο του Συμβουλίου όσο και της Επιτροπής σχετικά με το βάσιμο της προσβαλλομένης αποφάσεως και να περιορισθεί ο δικαστικός έλεγχος μόνον στα τυπικά στοιχεία τα οποία αποτελούν την ουσία του δικαιώματος αποσύρσεως, όπως αυτά περιγράφονται στα σημεία 56 έως 65 των προτάσεών μου.

86. Λαμβανομένων υπόψη των προαναφερθέντων, προτείνω να απορριφθεί ο πρώτος λόγος ακυρώσεως που προέβαλε το Συμβούλιο. Δεδομένου ότι από τη δικογραφία προκύπτει ότι η Επιτροπή απέσυρε την πρότασή της πριν το Συμβούλιο καθορίσει τη θέση του κατά την έννοια του άρθρου 294, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ, επιβάλλεται η εξέταση του δεύτερου λόγου ακυρώσεως του Συμβουλίου που αφορά την παραβίαση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας.

60 — Απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (EU:C:1990:217, σκέψη 20).

61 — Απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-63/12, EU:C:2013:752, σκέψη 62).

VI – Επί της παραβίασεως της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας κατά την έννοια του άρθρου 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ

A — Επιχειρηματολογία των διαδίκων

87. Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή παραβίασε την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία, δυνάμει σχετικής νομολογίας που έχει κωδικοποιηθεί στο άρθρο 13, παράγραφος 2, τελευταία περίοδος, ΣΕΕ, εφαρμόζεται επίσης στα θεσμικά όργανα της Ένωσης⁶², ιδίως στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας⁶³.

88. Το Συμβούλιο και τα παρεμβαίνοντα υπέρ αυτού κράτη μέλη υποστηρίζουν ότι, αντί να εκφράσει επιφυλάξεις, ιδίως κατά το στάδιο εγκρίσεως της γενικής προσεγγίσεως του Συμβουλίου ή κατά τη διάρκεια των συζητήσεων επί της εκθέσεως του Κοινοβουλίου, η Επιτροπή είχε δηλώσει ότι η έκθεση αυτή αποτελούσε καλή βάση για τις μεταγενέστερες συζητήσεις. Τον Νοέμβριο του 2011, υπάλληλος της Επιτροπής γνωστοποίησε σε υπάλληλο του Συμβουλίου ότι ορισμένες τροπολογίες αλλοίωναν την ουσία της προτάσεως κανονισμού-πλαισίου της Επιτροπής, χωρίς να αναφερθεί ειδικά στο άρθρο 7 της εν λόγω προτάσεως. Ούτε στο ανεπίσημο έγγραφο της Επιτροπής του Ιανουαρίου του 2013 γινόταν λόγος για το ενδεχόμενο αποσύρσεως της προτάσεως αυτής. Παρά τη συνεχή παρουσία της στις συνεδριάσεις εργασίας του Συμβουλίου και κατά τη διάρκεια των τριμερών διαλόγων, η Επιτροπή εκδήλωσε επισήμως την πρόθεσή της να αποσύρει την πρότασή της σε όψιμο μόνο στάδιο της διαδικασίας, ήτοι κατά τον τριμερή διάλογο της 25ης Απριλίου 2013. Από το εσωτερικό υπηρεσιακό της σημείωμα SI(2013)231 συνάγεται ότι η Επιτροπή έσπευσε να αποσύρει την πρότασή της την ημέρα την μονογραφής, από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, του κείμενου συμβιβασμού στο οποίο είχαν καταλήξει.

89. Κατά τη συνεδρίαση της ομάδας εργασίας των χρηματοοικονομικών συμβούλων της 7ης Μαΐου 2013, παρά τη ρητή πρόσκληση της προεδρίας του Συμβουλίου προς την Επιτροπή να ενημερώσει τις εθνικές αντιπροσωπείες σχετικά με ενδεχόμενη πρόθεσή της να αποσύρει την πρόταση του κανονισμού-πλαισίου, η Επιτροπή δεν ανέφερε ότι το ζήτημα αυτό είχε εγγραφεί στην ημερήσια διάταξη της συνεδριάσεως του σώματος των επιτρόπων, η οποία είχε προγραμματισθεί για την επόμενη ημέρα.

90. Ο ισχυρισμός περί παραβίασεως της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας εκ μέρους της Επιτροπής ενισχύεται από το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν εξάντλησε τις διαδικαστικές δυνατότητες που προβλέπονται στα άρθρα 3, παράγραφος 2, και 11, παράγραφος 1, του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου⁶⁴, ώστε να εξακριβώσει αν, στην προκειμένη περίπτωση, υπήρχε η ομοφωνία που απαιτεί το άρθρο 293, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ για την τροποποίηση της προτάσεώς της κανονισμού-πλαισίου, ούτε ζήτησε τη διεξαγωγή ενδεικτικής ψηφοφορίας στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου⁶⁵.

91. Η Τσεχική Δημοκρατία και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζουν ότι η Επιτροπή ενήργησε καταχρηστικά⁶⁶. Η Ιταλική Δημοκρατία και το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζουν ότι, ανεξάρτητα από το χρονικό σημείο κατά το οποίο η Επιτροπή απέσυρε την πρότασή της κανονισμού-πλαισίου, είχε εκ προοιμίου αποκλείσει οποιαδήποτε συζήτηση και διαπραγμάτευση με τους συννομοθέτες ως προς το περιεχόμενο του άρθρου 7 της εν λόγω προτάσεως, ενώ οι συννομοθέτες είχαν καταλήξει σε κοινή προσέγγιση ως προς το θέμα αυτό.

62 — Βλ., συναφώς, αποφάσεις Ελλάδα κατά Συμβουλίου (204/86, EU:C:1988:450, σκέψη 16), καθώς και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (EU:C:1995:91, σκέψεις 23 έως 27).

63 — Βλ., συναφώς, την κοινή δήλωση του 2007.

64 — Απόφαση 2009/937/ΕΕ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 2009, για τη θέσπιση του εσωτερικού του κανονισμού (ΕΕ L 325, σ. 35, στο εξής: εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου).

65 — Βλ., συναφώς, απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (EU:C:1995:91, σκέψεις 27 και 28).

66 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, σκέψεις 39, 52 και 53).

92. Όσον αφορά τα περί όψιμης αποσύρσεως, η Επιτροπή τονίζει ότι, κατά τις συνεδριάσεις της ομάδας εργασίας των χρηματοοικονομικών συμβούλων της 15ης και της 22ας Νοεμβρίου 2011, είχε δηλώσει σαφώς ότι οι τροποποιήσεις που σχεδίαζε το Συμβούλιο αλλοίωναν την πρόταση του κανονισμού-πλαισίου. Κατά την έγκριση της γενικής προσεγγίσεως του Συμβουλίου στις 15 Δεκεμβρίου 2011, δεν έκρινε αναγκαίο να διατυπώσει τυπική επιφύλαξη, δεδομένου ότι αυτή η «γενική προσέγγιση» απλώς συνιστούσε τη θέση που θα παρουσίαζε η προεδρία του Συμβουλίου στο πλαίσιο των τριμερών διαλόγων. Εν πάση περιπτώσει, στο στάδιο αυτό, δεν ήταν σίγουρο ότι η προαναφερθείσα θέση του Συμβουλίου θα υπερίσχυε, για τον πρόσθετο λόγο ότι το Κοινοβούλιο δεν είχε ακόμη εγκρίνει τη θέση του και, όταν την ενέκρινε, τον Μάιο του 2012, η θέση αυτή προέβλεπε τη λήψη αποφάσεων βάσει κατ' εξουσιοδότηση πράξεων. Στη συνέχεια, με το ανεπίσημο έγγραφό της του Ιανουαρίου του 2013, επανέλαβε τις αντιρρήσεις της έναντι της θέσεως του Συμβουλίου, ενώ πρότεινε λύσεις για τη αποφυγή του αδιεξόδου.

93. Δεύτερον, η Επιτροπή αναφέρει ότι, μετά τον τριμερή διάλογο της 30ής Ιανουαρίου 2013, κατά τον οποίο εμφανίστηκε ο κίνδυνος αλλοιώσεως της προτάσεως του κανονισμού-πλαισίου και αμέσως μετά τη σχετική έγκριση του σώματος των επιτρόπων, οι εκπρόσωποί της γνωστοποίησαν στους συννομοθέτες, κατά τη διάρκεια διαδοχικών συνεδριάσεων, ότι η Επιτροπή ενδέχεται να αποσύρει την πρότασή της⁶⁷. Όταν αντελήφθη, κατά τις αρχές Μαΐου 2013, ότι δεν μπορούσε να τους πείσει για την ανάγκη να αναθεωρήσουν την κοινή τους θέση, τότε ανέλαβε τις ευθύνες της και εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση.

94. Τρίτον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, κατά την κατάρτιση του εσωτερικού υπηρεσιακού σημειώματος SI(2013)231, δεν ήταν ακόμη γνωστή η ημερομηνία διεξαγωγής του επόμενου τριμερούς διαλόγου. Το γεγονός ότι η προσβαλλόμενη απόφαση εκδόθηκε την ημέρα που οι συννομοθέτες θα κατέληγαν σε συμφωνία οφείλεται απλώς σε σύμπτωση. Η Επιτροπή προσθέτει ότι μια πρόωρη αναφορά, εκ μέρους της, στην πιθανότητα αποσύρσεως της προτάσεως του κανονισμού-πλαισίου θα διατάρασσε την ηρεμία των διοργανικών συζητήσεων και την ομαλή διεξαγωγή της νομοθετικής διαδικασίας.

95. Στη συνέχεια, όσον αφορά τη μη εφαρμογή άλλων διαδικασιών που προβλέπονται στον εσωτερικό κανονισμό του Συμβουλίου, η Επιτροπή διατείνεται ότι κατά τη συμμετοχή της στο σύνολο των εργασιών της ομάδας εργασίας των χρηματοοικονομικών συμβούλων του Συμβουλίου διαπίστωσε ότι οι θέσεις των κρατών μελών ήταν σαφέστατες και ότι μια τυπική ψηφοφορία δεν επρόκειτο να τροποποιήσει την κατάσταση.

B — Εκτίμηση

96. Καταρχάς, για τον ορθό προσδιορισμό των σχετικών με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας ζητημάτων, επισημαίνεται ότι το όριο το οποίο πρωτίστως τίθεται στην άσκηση της εξουσίας αποσύρσεως απορρέει από την απαγόρευση καταχρήσεως εξουσίας. Κατά πάγια νομολογία, μια απόφαση εκδίδεται κατά κατάχρηση εξουσίας όταν από αντικειμενικές, κρίσιμες και συγκλίνουσες ενδείξεις προκύπτει ότι εκδόθηκε με αποκλειστικό ή, τουλάχιστον, πρωταρχικό σκοπό άλλον εκτός του αναφερομένου σε αυτή ή την καταστρατήγηση της διαδικασίας που προβλέπεται ειδικά στη Συνθήκη ΛΕΕ για την αντιμετώπιση των οικείων περιστάσεων⁶⁸.

67 — Η Επιτροπή αναφέρεται στη συνεδρίαση της ομάδας εργασίας των χρηματοοικονομικών συμβούλων της 26ης Φεβρουαρίου 2013, καθώς και στον τριμερή διάλογο της 27ης Φεβρουαρίου 2013 (από τη δικογραφία προκύπτει ότι η Επιτροπή απέστειλε ηλεκτρονική επιστολή στις 12 Απριλίου 2013, ζητώντας τη διόρθωση του «συνολτικού πίνακα» που συντάχθηκε σε συνέχεια του προμνησθέντος τριμερούς διαλόγου), αλλά και στις συνεδριάσεις της ομάδας εργασίας των χρηματοοικονομικών συμβούλων της 9ης Απριλίου και της 2ας Μαΐου 2013, και στον τριμερή διάλογο της 25ης Απριλίου 2013.

68 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις Ισπανία κατά Συμβουλίου (C-310/04, EU:C:2006:521, σκέψη 69 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), καθώς και Ισπανία κατά Συμβουλίου (C-442/04, EU:C:2008:276, σκέψη 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

97. Κατά συνέπεια, η ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας δεν είναι δυνατόν να εξομοιωθεί με κατάχρηση εξουσίας.

98. Συναφώς, επισημαίνω, αφενός, ότι η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας επιτρέπει την αντιμετώπιση των αβεβαιοτήτων που προκύπτουν από τις ασαφείς ρυθμίσεις των Συνθηκών, όπως είναι το ζήτημα του τρόπου ασκήσεως της εξουσίας αποσύρσεως. Αφετέρου, παρά το γεγονός ότι η αρχή αυτή εφαρμόζεται σε επίπεδο ανεπίσημης συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, το περιεχόμενό της δεν έχει αποσαφηνισθεί⁶⁹.

99. Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία καθιερώθηκε ρητά δυνάμει του άρθρου 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ, αποσκοπεί στον σεβασμό της κατανομής αρμοδιοτήτων και στη θεσμική ισορροπία⁷⁰. Στο πλαίσιο αυτό, κατά το άρθρο 295 ΣΛΕΕ, για να οργανώσουν, βάσει κοινής συμφωνίας, τις πρακτικές λεπτομέρειες της συνεργασίας τους, το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή μπορούν να συνάπτουν διοργανικές συμφωνίες δεσμευτικού ενδεχομένως χαρακτήρα.

100. Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, και λαμβανομένης υπόψη της χρονολογικής αλληλουχίας των πραγματικών περιστατικών της υπό κρίση υποθέσεως, το Συμβούλιο προσάπτει ουσιαστικά στην Επιτροπή ότι δήλωσε την πρόθεσή της να αποσύρει την πρότασή της σε πολύ όψιμο στάδιο των τριμερών διαλόγων, ενώ επέκειτο η συμφωνία μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου για την εφαρμογή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Συνεπώς, το Συμβούλιο φαίνεται να στηρίζεται στην παραδοχή ότι, εφόσον ο τριμερής διάλογος είχε προγραμματισθεί για την ίδια ημέρα κατά την οποία εκδόθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση, η Επιτροπή δεν μπορούσε να ασκήσει το δικαίωμα αποσύρσεως.

101. Ωστόσο, ενώ είναι δεδομένη η σημασία του τριμερούς διαλόγου⁷¹ ως εκφράσεως της διοργανικής συνεργασίας, όπως έχω ήδη επισημάνει στο πλαίσιο της εξετάσεως του πρώτου λόγου ακυρώσεως, η πολιτική διάσταση της νομοθετικής διαδικασίας δεν είναι δυνατόν να υπερισχύει της νομικής της διαστάσεως.

102. Συγκεκριμένα, οι τριμερείς διάλογοι πραγματοποιούνται ανεπίσημα και μπορούν να διεξάγονται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, και σε διάφορα επίπεδα εκπροσωπήσεως, ανάλογα με τη φύση της αναμενόμενης συζητήσεως⁷². Όπως και η επιτροπή συνδιαλλαγής στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (και προηγουμένως της συναποφάσεως), ο τριμερής διάλογος επέχει ρόλο διαιτησίας των διαφορών που μπορούν να ανακύψουν μεταξύ των θεσμικών οργάνων και σκοπός της είναι η μεταξύ τους συμφωνία.

103. Εντούτοις, σε αντίθεση προς την επιτροπή συνδιαλλαγής, ο τριμερής διάλογος δεν έχει αυτοτελή ύπαρξη στο πλαίσιο της Συνθήκης ΛΕΕ και δεν συνιστά υποχρεωτικό, από νομικής απόψεως, στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας⁷³. Αυτό προκύπτει επίσης από την κοινή δήλωση του 2007, κατά την οποία η πρόθεση του Συμβουλίου να αποδεχθεί την έκβαση ενός τριμερούς διαλόγου εκφράζεται με

69 — Βλ., για μια διεξοδική ανάλυση, Blumann, C., «Caractéristiques générales de la coopération interinstitutionnelle», *L'Union européenne carrefour de coopérations*, L.G.D.J., 2000, σ. 29 έως 61.

70 — Αποφάσεις Κοινοβουλίου κατά Συμβουλίου (ΕΥ:C:1995:91, σκέψη 23) και Ελλάδα κατά Συμβουλίου (ΕΥ:C:1988:450, σκέψη 16).

71 — Πράγματι, πρόκειται για ένα σημαντικό στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας, το οποίο καθιερώθηκε κατά τη δεκαετία του 1980, δεδομένου ότι οι τριμερείς διάλογοι θεσπίστηκαν με την κοινή δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής όσον αφορά διάφορα μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί καλύτερη λειτουργία της διαδικασίας του προϋπολογισμού (ΕΕ 1982, C 194, σ. 1).

72 — Βλ. σημείο 8 της κοινής δηλώσεως του 2007.

73 — Αναφέρεται, ωστόσο, στην κοινή δήλωση του 2007, η οποία θεσπίστηκε πριν από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας και από την οποία προκύπτει (στο σημείο 14) ότι, εφόσον επιτευχθεί συμφωνία στο στάδιο της πρώτης αναγνώσεως του Κοινοβουλίου, με ανεπίσημες διαπραγματεύσεις σε τριμερείς διαλόγους, ο πρόεδρος της ΕΜΑ διαβιβάζει τη συμφωνία αυτή υπό μορφή τροπολογιών στην πρόταση της Επιτροπής.

επιστολή, με την επιφύλαξη νομικής-γλωσσικής επαληθεύσεως και εφόσον επιβεβαιωθεί από το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας στην ολομέλεια⁷⁴. Για τον λόγο αυτό, φρονώ ότι η αιτίαση η οποία αντλείται από μια υποτιθέμενη «όψιμη» κοινοποίηση της προσβαλλομένης αποφάσεως είναι αλυσιτελής.

104. Στο πλαίσιο αυτό, θεωρώ ουσιώδες να τονίσω ότι η πράξη αποσύρσεως πρέπει να προηγείται και να ακολουθείται από εντατική επικοινωνία μεταξύ της Επιτροπής και των συννομοθετών. Ειδικότερα, η απόσυρση δεν είναι δυνατόν να είναι αιφνιδιαστική ή να παραβιάζει την αρχή της καλής πίστεως.

105. Χρήσιμα στοιχεία ως προς το ζήτημα αυτό προκύπτουν από το περιεχόμενο των διοργανικών συμφωνιών. Συγκεκριμένα, ιδίως από τη συμφωνία-πλαίσιο της 20ής Νοεμβρίου 2010, η οποία συνήφθη μεταξύ του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής, προκύπτει ότι η Επιτροπή δεσμεύεται να παρέχει εγκαίρως λεπτομερείς επεξηγήσεις πριν αποσύρει τις όποιες προτάσεις της επί των οποίων το Κοινοβούλιο έχει ήδη λάβει θέση σε πρώτη ανάγνωση⁷⁵. Επιπλέον, βάσει της κοινής δηλώσεως του 2007, τα θεσμικά όργανα προσπαθούν να συνεργάζονται καλή τη πίστει καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας, ενώ παράλληλα σέβονται τον πολιτικό χαρακτήρα της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων.

106. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή δεν φαίνεται ότι είχε πλήρως εκπληρώσει την υποχρέωσή της ως προς την εντατική και χρονικά προσαρμοσμένη επικοινωνία με τα άλλα θεσμικά όργανα. Ειδικότερα, η απλή ανταλλαγή ηλεκτρονικών μηνυμάτων μεταξύ υπαλλήλων της Επιτροπής και του Συμβουλίου την 25η Νοεμβρίου 2011, σχετικά με την αλλοίωση της προτάσεως της Επιτροπής, δεν αποτελεί το κατάλληλο μέσον επικοινωνίας για ένα τέτοιο θέμα. Ωστόσο, από τον φάκελο της δικογραφίας προκύπτει ότι από τον Φεβρουάριο του 2013 η Επιτροπή ανακοίνωσε το ενδεχόμενο αποσύρσεως πολλές φορές και σε υψηλό επίπεδο.

107. Όντως, στη συνεδρίαση της ομάδας χρηματοοικονομικών συμβούλων, της 26ης Φεβρουαρίου 2013, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής επισήμανε ότι η προτεινόμενη προσέγγιση θα αλλοίωνε την πρόταση της Επιτροπής, γεγονός το οποίο θα μπορούσε να την οδηγήσει να εξετάσει το ενδεχόμενο αποσύρσεως της προτάσεώς της⁷⁶. Κατά τον πέμπτο τριμερή διάλογο, τα θεσμικά όργανα, ιδίως το Κοινοβούλιο, είχαν προφανώς γνώση του κινδύνου ενδεχόμενης αποσύρσεως, ενώ ο εισηγητής Μ. Kazak ζήτησε από την Επιτροπή να υποστηρίξει και όχι να αποσύρει την πρόταση⁷⁷. Στη συνέχεια, κατά τη συνεδρίαση της ομάδας χρηματοοικονομικών συμβούλων, της 9ης Απριλίου 2013, η Επιτροπή επανέλαβε σαφώς την πιθανότητα αποσύρσεως, αν επιλεγόταν η συνήθης νομοθετική διαδικασία για τις αποφάσεις μακροοικονομικής χρηματοδοτικής συνδρομής⁷⁸. Επιπλέον, κατά τη συνεδρίαση της 2ας Μαΐου 2013, η Επιτροπή όχι μόνον ανέφερε την πιθανότητα αποσύρσεως, αλλά παραδέχθηκε ότι μια τέτοια πιθανότητα εξετάζοταν από την Επιτροπή σε ανώτατο επίπεδο⁷⁹.

108. Συνεπώς, τα στοιχεία του φακέλου της δικογραφίας που αφορούν τα πραγματικά περιστατικά δεν στοιχειοθετούν παραβίαση, εκ μέρους της Επιτροπής, της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας.

109. Τέλος, όσον αφορά το ότι η Επιτροπή δεν εξάντλησε τις υπάρχουσες διαδικαστικές δυνατότητες στο πλαίσιο του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου, υπενθυμίζω ότι οι εσωτερικοί κανονισμοί των θεσμικών οργάνων συνιστούν άτυπες πράξεις οι οποίες διέπουν τις αρχές οργανώσεως καθενός από τα όργανα αυτά. Προκειμένου περί των αποτελεσμάτων που μπορούν να έχουν σε σχέση με άλλα θεσμικά

74 — Βλ. σημείο 14 της κοινής δηλώσεως του 2007.

75 — Συμφωνία-πλαίσιο για τις σχέσεις μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΕ 2010, L 304, σ. 47). Η συμφωνία αυτή έχει ενσωματωθεί στον εσωτερικό κανονισμό του Κοινοβουλίου (ως παράρτημα XIII).

76 — Βλ. έγγραφο που κατατέθηκε από την Επιτροπή, με τίτλο «Report: Financial Counsellors WG of 26 February 2013, ECFIN/D2/NL/SN324590» (σ. 3).

77 — Όπ.π. (σ. 6): «He asked COM to encourage and not to withdraw its proposal».

78 — Έγγραφο που κοινοποιήθηκε από την Επιτροπή, με τίτλο «Report: Financial Counsellors WG of 9 April 2013 on MFA, ECFIN/D2/NL dl Ares(2013)» (σ. 1 και 5).

79 — Έγγραφο που κοινοποιήθηκε από την Επιτροπή, με τίτλο «ECFIN/D2/NL/ dl Ares (2013) Report: Financial Counsellors WG of 2 May 2013 on the MFA» (σ. 2).

όργανα, οι εσωτερικοί κανονισμοί αφορούν μόνον τις λεπτομέρειες συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Στο πλαίσιο αυτό, φρονώ ότι μπορούν αναμφισβήτητα να επηρεάσουν τη συμπεριφορά άλλου θεσμικού οργάνου, ιδίως, επιβάλλοντας ορισμένες απαιτήσεις ή παρέχοντάς του κάποια αρμοδιότητα. Αυτό συμβαίνει με το άρθρο 3, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 11, παράγραφος 1, του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου, το οποίο παρέχει στην Επιτροπή την ευχέρεια να ζητήσει την εγγραφή στην ημερήσια διάταξη σημείου για το οποίο απαιτείται ψηφοφορία. Αντιθέτως, κανένα σημείο της εν λόγω διατάξεως δεν συνεπάγεται σχετική υποχρέωση της Επιτροπής.

110. Εξάλλου, η απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου την οποία επικαλέσθηκε το Συμβούλιο προς στήριξη του υπό κρίση λόγου ακυρώσεως⁸⁰ δεν απορρίπτει την προσφυγή του Κοινοβουλίου επειδή δεν είχε εξαντλήσει τις εφαρμοστέες διαδικασίες, αλλά επειδή η σχετική απόφαση του Κοινοβουλίου στηρίχθηκε σε εντελώς ξένους προς τον προσβαλλόμενο κανονισμό λόγους και, κυρίως, δεν έλαβε υπόψη το επείγον της διαδικασίας και την ανάγκη εκδόσεως του εν λόγω κανονισμού την ημερομηνία που είχε δικαιολογημένα καθορίσει το Συμβούλιο.

111. Συνεπώς, λαμβανομένης υπόψη της αρχής της θεσμικής ισορροπίας, η οποία συνεπάγεται αυτονομία των θεσμικών οργάνων, πρέπει να απορριφθεί η θέση, σύμφωνα με την οποία η Επιτροπή όφειλε, βάσει του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου, να ζητήσει τη διεξαγωγή ψηφοφορίας, πριν αποσύρει τη νομοθετική της πρόταση.

112. Εν πάση περιπτώσει, διαπιστώνω ότι οι Συνθήκες καθορίζουν σαφώς την κατανομή των λειτουργιών και των εξουσιών μεταξύ των πολιτικών οργάνων της Ένωσης. Εξ αυτού συνάγεται ότι κάθε ένα από τα εν λόγω όργανα μπορεί νόμιμα να θεσπίσει τις δικές του πολιτικές προσεγγίσεις και να χρησιμοποιήσει τα διαθέσιμα μέσα δράσεως, ώστε να ασκήσει επιρροή στα λοιπά όργανα. Συνεπώς, προηγούμενη κοινοποίηση σχετικά με το ενδεχόμενο αποσύρσεως, όπως αυτή στην οποία προέβη η Επιτροπή κατά τη διάρκεια του πέμπτου τριμερούς διαλόγου της 26ης Φεβρουαρίου 2013, ουδόλως δύναται να ισοδυναμεί με καταχρηστική προειδοποίηση, η οποία να συνιστά κατάχρηση εξουσίας.

113. Συνεπώς, πρέπει να απορριφθεί ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως.

VII – Επί της παραβάσεως της υποχρέωσης αιτιολογήσεως

A — Επιχειρηματολογία των διαδίκων

114. Ενώ αποδέχεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση αποτελεί πράξη «εκτός ονοματολογίας», με τον τρίτο λόγο ακυρώσεως το Συμβούλιο προβάλλει ότι η απόφαση αποσύρσεως νομοθετικής προτάσεως υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Συνεπώς, η απόφαση αποσύρσεως πρέπει να τηρεί την υποχρέωση αιτιολογίας που επιβάλλεται από το άρθρο 296, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, όπως η διάταξη αυτή έχει ερμηνευθεί από τη νομολογία⁸¹, τούτο δε ανεξάρτητα από το αν η εν λόγω απόφαση συνιστά απόφαση κατά την έννοια του άρθρου 288 ΣΛΕΕ⁸².

115. Εντούτοις, για την προσβαλλόμενη απόφαση δεν εδόθη καμία εξήγηση ούτε έγινε κάποια δημοσίευση, ενώ ή ίδια η απόφαση δεν αναφερόταν στους λόγους αποσύρσεως.

80 — Απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (EU:C:1995:91, σκέψεις 27 και 28).

81 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις Συμβουλίου κατά Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, σκέψη 50), καθώς και Kendrion κατά Επιτροπής (C-50/12 P, EU:C:2013:771, σκέψεις 41 και 42).

82 — Βλ., συναφώς, αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου (EU:C:2009:590, σκέψη 42), και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (EU:C:2013:752, σκέψη 28).

116. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Συμβούλιο συγχέει τη συγκεκριμένη υποχρέωση που επιβάλλεται με το άρθρο 296 ΣΛΕΕ, η οποία συνίσταται στην αιτιολόγηση των νομικών πράξεων της Ένωσης που προβλέπονται στο άρθρο 288 ΣΛΕΕ, η οποία αιτιολόγηση πρέπει να περιλαμβάνεται στο ίδιο το κείμενο της σχετικής πράξεως, με τη γενική αρχή που διατυπώνεται στο άρθρο 41, παράγραφος 2, στοιχείο γ', του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με την οποία κάθε απόφαση ενός θεσμικού οργάνου πρέπει να περιέχει αιτιολόγηση, η οποία να γνωστοποιείται, υπό οποιαδήποτε μορφή, στους ενδιαφερόμενους.

117. Ισχυρίζεται ότι μια απόφαση αποσύρσεως, όπως η προσβαλλόμενη απόφαση, είναι εσωτερική διαδικαστική απόφαση και όχι μια νομική πράξη κατά την έννοια του άρθρου 288 ΣΛΕΕ. Μια τέτοια απόφαση δεν έχει αποδέκτη κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ ή του άρθρου 288 ΣΛΕΕ. Δεν περιλαμβάνει ούτε τίτλο ούτε σημεία αναφοράς ούτε αιτιολογικές σκέψεις ούτε άρθρα. Δεν χρειάζεται ούτε να κοινοποιηθεί ούτε να δημοσιευθεί κατά την έννοια του άρθρου 297, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, για να αρχίσει να ισχύει. Συνεπώς, δεν εφαρμόζεται στην εν λόγω απόφαση η υποχρέωση αιτιολογήσεως, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 296 ΣΛΕΕ⁸³.

B — Ανάλυση

118. Ενώ αναγνωρίζω τη θεσμική ισχύ της υποχρέωσης αιτιολογήσεως, όπως ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο⁸⁴, η φύση της προσβαλλόμενης πράξεως και οι συνθήκες υπό τις οποίες θεσπίσθηκε με οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η εν λόγω πράξη δεν υπόκειται στην υποχρέωση αιτιολογήσεως την οποία επιβάλλει το άρθρο 296 ΣΛΕΕ.

119. Στην υπό κρίση υπόθεση, από τη διατύπωση της επιστολής του αντιπροέδρου της Επιτροπής προκύπτει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση καθορίζει με αναμφίλεκτο και οριστικό τρόπο τη θέση της Επιτροπής⁸⁵ με την οποία εκφράζεται σαφώς η πρόθεση της Επιτροπής να διακόψει τη νομοθετική διαδικασία. Πρόκειται συνεπώς για μια απόφαση εντασσόμενη στις εσωτερικές διαδικασίες των θεσμικών οργάνων.

120. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο έχει ήδη δεχθεί, στο πλαίσιο ενός διοργανικού διαλόγου, ότι η προφορική δήλωση ενός επιτρόπου, η οποία εξέφραζε την πρόταση της Επιτροπής, αποτελούσε μέρος της νομοθετικής διαδικασίας. Κατά το Δικαστήριο, το γεγονός ότι αυτή η τροποποιημένη πρόταση της Επιτροπής δεν έλαβε γραπτή μορφή δεν έχει καμία συνέπεια. Συγκεκριμένα, «το άρθρο 149, παράγραφος 3, της Συνθήκης [νυν άρθρο 293, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ] δεν επιβάλλει οι τροποποιημένες προτάσεις να γίνονται κατ' ανάγκην γραπτώς. Τέτοιες τροποποιημένες προτάσεις αποτελούν μέρος της διαδικασίας της κοινοτικής νομοθεσίας, η οποία χαρακτηρίζεται από κάποια ευκαμψία, απαραίτητη για την επίτευξη συγκλίσεως των απόψεων μεταξύ των οργάνων. Διαφέρουν ουσιωδώς από τις πράξεις τις οποίες εκδίδει η Επιτροπή και οι οποίες αφορούν ευθέως τους ιδιώτες. Υπ' αυτές τις συνθήκες, για την υιοθέτηση των προτάσεων αυτών δεν μπορεί να απαιτηθεί η απαρέγκλιτη τήρηση των τύπων που προβλέπονται για την υιοθέτηση των πράξεων που αφορούν ευθέως τους ιδιώτες»⁸⁶.

83 — Εξάλλου, το γεγονός ότι οι λόγοι για τους οποίους εκδόθηκε μια διαδικαστική απόφαση δεν περιλαμβάνονται στη μνεία περί της εν λόγω αποφάσεως, η οποία πρέπει, δυνάμει των άρθρων 8, παράγραφος 4, και 16 του εσωτερικού κανονισμού της Επιτροπής (ΕΕ 2010 L 55, σ. 61), να καταχωρείται στα πρακτικά συνεδριάσεων ή σε κατάλογο των πράξεων που έχουν εκδοθεί, δεν συνιστά παράβαση της υποχρέωσης αιτιολογήσεως.

84 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ΕΥ:C:2009:590, σκέψεις 37 έως 39 και 42), καθώς και Ελβετία κατά Επιτροπής (C-547/10 P, ΕΥ:C:2013:139, σκέψη 67).

85 — Για τη νομολογία η οποία δεν δέχεται ως πράξη δεκτική προσφυγής την επιστολή ενός επιτρόπου επιφορτισμένου με θέματα ανταγωνισμού, καθώς και την αλληλογραφία μεταξύ μιας ΓΔ και ενός κράτους μέλους, με την αιτιολογία ότι πρόκειται απλώς για μια πρόταση μετριασμού του περιοριστικού αποτελέσματος μιας συμφωνίας μεταξύ επιχειρήσεων, βλ. απόφαση Nefarma κατά Επιτροπής (T-113/89, ΕΥ:T:1990:82).

86 — Βλ. Απόφαση Γερμανία κατά Συμβουλίου (C-280/93, ΕΥ:C:1994:367, σκέψη 36).

121. Η ανάλυση αυτή ισχύει κατά μείζονα λόγο για να γίνει δεκτό ότι η επιστολή ενός επιτρόπου, με την οποία εκφράζεται η θέση του σώματος των επιτρόπων, δεν χρήζει αιτιολογήσεως, δεδομένου ότι εντάσσεται στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας, όπως καθορίστηκε από το Δικαστήριο.

122. Επιπλέον, αν το Δικαστήριο δεχθεί να περιορίσει τον έλεγχο της νομιμότητας της προσβαλλόμενης *sui generis* πράξεως μόνο σε τυπικό επίπεδο, σχετικά με την ουσία του δικαιώματος αποσύρσεως, είναι προφανές ότι είναι αλυσιτελής η υποχρέωση αιτιολογήσεως κατά την έννοια του άρθρου 296 ΣΛΕΕ, η οποία βασίζεται στην αρχή, βάσει της οποίας στην εν λόγω πράξη πρέπει να διαφαίνεται, κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο, η συλλογιστική του συντάκτη της πράξεως, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου και το αρμόδιο δικαιοδοτικό όργανο να μπορεί να ασκεί τον έλεγχό του⁸⁷.

123. Κατά συνέπεια, εφόσον η Επιτροπή ενήργησε εντός των ορίων της ουσίας της εξουσίας αποσύρσεως, όπως καθορίστηκαν ανωτέρω, δεν επιβάλλεται αιτιολόγηση, αν, κατά τη διάρκεια των τριμερών διοργανικών διαλόγων, ενημέρωσε δεόντως τους συννομοθέτες σχετικά με τους λόγους της αποσύρσεως και οι λόγοι αυτοί συνδέονται άμεσα με τον ρόλο της Επιτροπής, σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ.

124. Συνεπώς, ο τρίτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί.

125. Τέλος, όσον αφορά τον καταλογισμό των δικαστικών εξόδων, επισημαίνω ότι το Συμβούλιο ευλόγως άσκησε την υπό κρίση προσφυγή, ζητώντας από το Δικαστήριο να αποφανθεί την έκταση της θεσμικής εξουσίας αποσύρσεως που έχει απονεμηθεί στην Επιτροπή, το γεγονός δε αυτό θα μπορούσε, καταρχήν, να δικαιολογήσει την κατανομή των δικαστικών εξόδων μεταξύ των δύο θεσμικών οργάνων. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα και αυτό ηττήθηκε, το Συμβούλιο πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

VIII – Πρόταση

126. Για όλους τους λόγους που εξέθεσα ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

- να απορρίψει την προσφυγή του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να το καταδικάσει στα δικαστικά έξοδα, και
- να αποφασίσει ότι, κατά το άρθρο 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη που παρεμβαίνουν στη δίκη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

⁸⁷ — Απόφαση Deutsche Telekom κατά Επιτροπής (C-280/08 P, EU:C:2010:603, σκέψεις 130 έως 131).