ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 26ης Νοεμβρίου 2015[1]

Υπόθεση C-660/13

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
κατά

Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«Απόφαση της Επιτροπής με την οποία εγκρίνεται προσθήκη σε μνημόνιο συμφωνίας (μνημόνιο) με τρίτο κράτος και παρέχεται εξουσιοδότηση για την υπογραφή του — Άρθρα 16 ΣΕΕ και 17 ΣΕΕ — Σχετικές αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής — Άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ — Αρχή της καλόπιστης συνεργασίας — Άρθρο 263 ΣΛΕΕ — Παραδεκτό»

1. Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ζητεί την ακύρωση της αποφάσεως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 3ης Οκτωβρίου 2013 (στο εξής: προσβαλλόμενη απόφαση), για την υπογραφή της προσθήκης στο από 27 Φεβρουαρίου 2006 μνημόνιο συμφωνίας σχετικά με τη χρηματοδοτική συνεισφορά της Ελβετικής Συνομοσπονδίας προς τα νέα κράτη μέλη (στο εξής: μνημόνιο του 2006)[2]. Το μνημόνιο του 2006 αποτελεί συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας (στο εξής: Ελβετία), η οποία αποτυπώνει την πολιτική δέσμευση της δεύτερης να χορηγήσει χρηματοδοτική συνεισφορά στα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην Ευρωπαϊκή Ένωση την 1η Μαΐου 2004 σε αντάλλαγμα για την πρόσβαση της Ελβετίας στη διευρυμένη εσωτερική αγορά (στο εξής: ελβετική χρηματοδοτική συνεισφορά ή ΕΧΣ). Το μνημόνιο αυτό αποτέλεσε μέρος συνολικού συμβιβασμού για την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων επί εννέα τομεακών συμφωνιών.

2. Η πρώτη προσθήκη στο μνημόνιο του 2006, η οποία αποτύπωνε παρόμοια δέσμευση όσον αφορά τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία (οι οποίες προσχώρησαν την 1η Ιανουαρίου 2007), υπεγράφη το 2008 (στο εξής: προσθήκη του 2008).

3. Το 2013 υπεγράφη άλλη μία προσθήκη λόγω της προσχωρήσεως της Κροατίας εντός του έτους αυτού (στο εξής: προσθήκη του 2013). Ενώ τόσο το μνημόνιο του 2006 όσο και η προσθήκη του 2008 υπεγράφησαν εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την Προεδρία του Συμβουλίου και από την Επιτροπή, η προσθήκη του 2013 υπεγράφη μόνον από την Επιτροπή.

4. Τόσο το μνημόνιο του 2006 όσο και οι προσθήκες του 2008 και του 2013 περιλαμβάνουν μη δεσμευτικές συμφωνίες μεταξύ της Ελβετίας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθόσον τα συμβαλλόμενα μέρη, καίτοι έχουν τη σχετική ικανότητα κατά το διεθνές δίκαιο, εξέφρασαν εντούτοις τη βούλησή τους να *μη* δεσμεύονται από αυτές κατά το διεθνές δίκαιο.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — C(2013) 6355 τελικό.

5. Η προσφυγή ακυρώσεως που άσκησε το Συμβούλιο αφορά κατ' ουσίαν την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής, όσον αφορά την έγκριση μη δεσμευτικής συμφωνίας μεταξύ της Ένωσης και τρίτου κράτους και την παροχή εξουσιοδοτήσεως για την υπογραφή της, καθώς και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την αρχή της καλόπιστης αμοιβαίας συνεργασίας (στο εξής: καλόπιστη συνεργασία) που ισχύουν εντός του συγκεκριμένου πλαισίου. Ειδικότερα, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν ζήτησε την εξουσιοδότησή του πριν από την υπογραφή της προσθήκης του 2013, ως προς την οποία το Συμβούλιο είχε απλώς εξουσιοδοτήσει την Επιτροπή να προβεί σε διαπραγματεύσεις. Με την ενέργεια αυτή, η Επιτροπή αποφάσισε η ίδια για την πολιτική της Ένωσης και ταυτοχρόνως δεν έλαβε υπόψη την αρμοδιότητα των κρατών μελών.

Δίκαιο της Ένωσης

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

6. Στο άρθρο 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ γίνεται μνεία της αρχής της δοτής αρμοδιότητας την οποία προβλέπει το άρθρο 5 ΣΕΕ. Το άρθρο 5, παράγραφος 2, ορίζει ότι η Ένωση δύναται να ενεργεί «μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη».

7. Κατά την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, «η Ένωση και τα κράτη μέλη [οφείλουν να] εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας»· τα κράτη μέλη «λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης» και «διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης».

8. Το άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ ορίζει ότι «[κ]άθε θεσμικό όργανο δρα εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται από τις Συνθήκες, σύμφωνα με τις διαδικασίες, τους όρους και τους σκοπούς τους οποίους προβλέπουν. Τα θεσμικά όργανα συνεργάζονται μεταξύ τους καλή τη πίστει».

9. Κατά το άρθρο 15, παράγραφος 1, ΣΕΕ, «[τ]ο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παρέχει στην Ένωση την αναγκαία για την ανάπτυξή της ώθηση και καθορίζει τους γενικούς της πολιτικούς προσανατολισμούς και προτεραιότητες».

10. Το άρθρο 16, παράγραφος 1, ΣΕΕ, ορίζει ότι «[τ]ο Συμβούλιο ασκεί, από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, νομοθετικά και δημοσιονομικά καθήκοντα. Ασκεί καθήκοντα χάραξης πολιτικών και συντονισμού σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες». Κατά το άρθρο 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, πλην των περιπτώσεων που οι Συνθήκες ορίζουν διαφορετικά. Το άρθρο 16, παράγραφος 6, τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ προβλέπει ότι «[τ]ο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων διαμορφώνει την εξωτερική δράση της Ένωσης σύμφωνα με τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και διασφαλίζει τη συνοχή της δράσης της Ένωσης».

11. Κατά το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, η Επιτροπή «προάγει το κοινό συμφέρον της Ένωσης και αναλαμβάνει τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για τον σκοπό αυτόν[,] [μ]εριμνά για την εφαρμογή των Συνθηκών καθώς και των μέτρων που θεσπίζονται βάσει αυτών από τα θεσμικά όργανα[,] [ε]πιβλέπει την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης υπό τον έλεγχο του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

[και] [α]σκεί συντονιστικά, εκτελεστικά και διαχειριστικά καθήκοντα σύμφωνα με τους όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες». Επίσης, «[ε]ξασφαλίζει την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης», πλην της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, καθώς και άλλων περιπτώσεων που προβλέπουν οι Συνθήκες.

12. Τα άρθρα 21 ΣΕΕ και 22 ΣΕΕ περιέχουν τις γενικές διατάξεις για την εξωτερική δράση της Ένωσης (κεφάλαιο 1 του τίτλου V της ΣΕΕ). Στο άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΕΕ θεσπίζονται οι αρχές που διέπουν τη δράση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή. Το άρθρο 21, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ ορίζει ότι η Ένωση μεριμνά για τη συνοχή μεταξύ των διαφόρων τομέων της εξωτερικής της δράσεως και μεταξύ αυτών και των άλλων πολιτικών της. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή οφείλουν να διασφαλίζουν τη συνοχή αυτή και να συνεργάζονται για τον συγκεκριμένο σκοπό. Το άρθρο 22, παράγραφος 1, ΣΕΕ ορίζει ότι, βάσει των αρχών και των σκοπών που προβλέπονται στο άρθρο 21 ΣΕΕ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει τα στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης. Οι αποφάσεις που λαμβάνει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εντός του πλαισίου αυτού αφορούν την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, καθώς και άλλους τομείς της εξωτερικής δράσεως της Ένωσης, και εφαρμόζονται με τις προβλεπόμενες στις Συνθήκες διαδικασίες.

Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

13. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ ορίζει ότι η ΣΛΕΕ «οργανώνει τη λειτουργία της Ένωσης και καθορίζει τους τομείς, την οριοθέτηση και τους όρους άσκησης των αρμοδιοτήτων της».

14. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ ορίζει τις συνέπειες της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης σε ορισμένο τομέα: «[…] μόνον η Ένωση δύναται να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις, ενώ τα κράτη μέλη έχουν την εν λόγω δυνατότητα μόνο εάν εξουσιοδοτούνται προς τούτο από την Ένωση ή μόνο για να εφαρμόσουν τις πράξεις της Ένωσης».

15. Εάν η αρμοδιότητα σε ορισμένο τομέα είναι συντρέχουσα, το άρθρο 2, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ ορίζει ότι «η Ένωση και τα κράτη μέλη δύνανται να νομοθετούν και να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις στον τομέα αυτό. Τα κράτη μέλη ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της [και] ασκούν εκ νέου τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ένωση αποφάσισε να παύσει να ασκεί τη δική της».

16. Το άρθρο 2, παράγραφος 6, ΣΛΕΕ ορίζει ότι «η έκταση και οι όροι άσκησης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης καθορίζονται από τις οικείες για κάθε τομέα διατάξεις των Συνθηκών».

17. Το άρθρο 7 ΣΛΕΕ (υπό τον τίτλο ΙΙ, «Διατάξεις γενικής εφαρμογής») προβλέπει ότι «[η] Ένωση μεριμνά για τη συνοχή μεταξύ των διαφόρων πολιτικών και δράσεών της, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των στόχων της και σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας».

18. Το άρθρο 205 ΣΛΕΕ ορίζει ότι «[η] δράση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή, βάσει του παρόντος μέρους[3], έχει ως γνώμονα τις αρχές, προωθεί τους στόχους και διεξάγεται σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο 1 του τίτλου V της [ΣΕΕ]»[4].

3 — Ήτοι, το μέρος πέμπτο της ΣΛΕΕ σχετικά με την «εξωτερική δράση της Ένωσης».

4 — Βλ. σημείο 12 ανωτέρω.

19. Το άρθρο 216 ΣΛΕΕ, που περιλαμβάνεται στον τίτλο V του πέμπτου μέρους, ο οποίος αφορά τις «διεθνείς συμφωνίες», προβλέπει τα εξής:

«1. Η Ένωση μπορεί να συνάπτει συμφωνία με μία ή περισσότερες τρίτες χώρες ή διεθνείς οργανισμούς όταν το προβλέπουν οι Συνθήκες ή όταν η σύναψη συμφωνίας είναι αναγκαία για την επίτευξη, στο πλαίσιο των πολιτικών της Ένωσης, ενός εκ των στόχων που καθορίζονται από τις Συνθήκες, ή προβλέπεται σε νομικά δεσμευτική πράξη της Ένωσης ή ακόμη ενδέχεται να επηρεάσει κοινούς κανόνες ή να μεταβάλει την εμβέλειά τους.

2. Οι συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση δεσμεύουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και τα κράτη μέλη.»

20. Το άρθρο 218 ΣΛΕΕ ορίζει τη διαδικασία για τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη τέτοιων συμφωνιών[5]. Το Συμβούλιο «εγκρίνει την έναρξη διαπραγματεύσεων, εκδίδει οδηγίες διαπραγμάτευσης, επιτρέπει την υπογραφή και συνάπτει τις συμφωνίες» (άρθρο 218, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ). Ειδικότερα, το Συμβούλιο, μετά από πρόταση του διαπραγματευτή, εκδίδει την «απόφαση που επιτρέπει την υπογραφή της συμφωνίας και, ενδεχομένως, την προσωρινή της εφαρμογή πριν να τεθεί σε ισχύ» (άρθρο 218, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ) καθώς και την «απόφαση για τη σύναψη της συμφωνίας» (άρθρο 218, παράγραφος 6, ΣΛΕΕ).

21. Κατά το άρθρο 263, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα ιδίως «των νομοθετικών πράξεων, πράξεων [...] της Επιτροπής [...], εκτός των συστάσεων και γνωμών, και των πράξεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που παράγουν νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων». Στο δεύτερο εδάφιο της διατάξεως αυτής προβλέπεται ότι, για τον συγκεκριμένο σκοπό, το Δικαστήριο είναι «[…] αρμόδιο να αποφαίνεται επί προσφυγών που ασκούνται από κράτος μέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, λόγω αναρμοδιότητος, παραβάσεως ουσιώδους τύπου, παραβάσεως των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της ή λόγω καταχρήσεως εξουσίας».

22. Κατά το άρθρο 264, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, εάν η προσφυγή είναι βάσιμη, το Δικαστήριο κηρύσσει την προσβαλλόμενη πράξη άκυρη. Το δεύτερο εδάφιο του εν λόγω άρθρου ορίζει: «Ωστόσο, το Δικαστήριο προσδιορίζει, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, τα αποτελέσματα της ακυρωθείσας πράξης που θεωρούνται οριστικά».

23. Το άρθρο 278 ΣΛΕΕ ορίζει ότι, μολονότι οι ασκηθείσες ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγές δεν έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα, εντούτοις το Δικαστήριο δύναται, αν κρίνει ότι επιβάλλεται από τις περιστάσεις, να διατάξει την αναστολή εκτελέσεως της προσβαλλομένης πράξεως.

24. Κατά το άρθρο 279 ΣΛΕΕ, «[σ]τις υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιόν του, το Δικαστήριο [...] δύναται να διατάσσει τα αναγκαία προσωρινά μέτρα».

Το ιστορικό της διαφοράς και η προσβαλλόμενη απόφαση

Το μνημόνιο του 2006

25. Η Ελβετία έχει πρόσβαση στην εσωτερική αγορά δυνάμει σειράς διμερών συμφωνιών. Ο δεύτερος γύρος διαπραγματεύσεων για τη σύναψη τέτοιων συμφωνιών συνέπεσε με τη διεύρυνση της Ένωσης το 2004.

5 — Βλ., επίσης, το άρθρο 207 ΣΛΕΕ σχετικά με ειδικότερες διαδικασίες διαπραγματεύσεως και συνάψεως διεθνών συμφωνιών στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής.

26. Κατά τη συνεδρίασή της στις 10 Μαρτίου 2003, η ομάδα «Ευρωπαϊκή Ζώνη Ελεύθερων Συναλλαγών» (στο εξής: ομάδα ΕΖΕΣ) —η οποία είναι προπαρασκευαστικό όργανο του Συμβουλίου— εξέτασε, όσον αφορά τις σχεδιαζόμενες διαπραγματεύσεις με την Ελβετία, πρόταση της Επιτροπής για την έκδοση αποφάσεως του Συμβουλίου περί εξουσιοδοτήσεως της Επιτροπής να αρχίσει διαπραγματεύσεις για την αναθεώρηση διαφόρων μικτών συμφωνιών ενόψει της διευρύνσεως. Η πρόταση αυτή αφορούσε επίσης την έναρξη διαπραγματεύσεων για τη σύναψη συμφωνίας επί χρηματοδοτικής συνεισφοράς στην οικονομική και κοινωνική συνοχή της διευρυμένης Ένωσης. Η εν λόγω συμφωνία αποτυπώθηκε εν τέλει στο μνημόνιο του 2006.

27. Στις 24 Μαρτίου 2003, η ομάδα ΕΖΕΣ συμφώνησε να προτείνει στην Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (στο εξής: ΕΜΑ) να καλέσει το Συμβούλιο και, ενδεχομένως, τους αντιπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών που ενεργούν στο πλαίσιο του Συμβουλίου (στο εξής: κράτη μέλη που ενεργούν στο πλαίσιο του Συμβουλίου)[6] να εκδώσουν σχέδιο αποφάσεως για την εξουσιοδότηση της Επιτροπής να διαπραγματευτεί, εκ μέρους της (τότε) Ευρωπαϊκής Κοινότητας και των κρατών μελών της, μεταξύ άλλων, τη σύναψη συμφωνίας με την Ελβετία σχετικά με χρηματοδοτική συνεισφορά για την οικονομική και κοινωνική συνοχή της διευρυμένης Ένωσης. Το εν λόγω σχέδιο αποφάσεως προέβλεπε ότι η Επιτροπή «θα διεξαγάγει τις διαπραγματεύσεις αυτές σύμφωνα με τις συνημμένες και σε διαβούλευση με την [ομάδα ΕΖΕΣ]». Στις εν λόγω οδηγίες διαπραγματεύσεως αναφερόταν ότι «η Ελβετία, σε αντιστάθμιση προς την ελεύθερη πρόσβασή της στη διευρυμένη εσωτερική αγορά, πρέπει να καταβάλλει χρηματοδοτική συνεισφορά για την κοινωνική και οικονομική συνοχή στη διευρυμένη [Ένωση], όπως ακριβώς η Νορβηγία, η Ισλανδία και το Λιχτενστάιν», καθώς και ότι «[θ]α πρέπει να ληφθεί υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση της Ελβετίας». Ούτε το σχέδιο αποφάσεως ούτε οι οδηγίες διαπραγματεύσεως προσδιόρισαν ποιος θα υπέγραφε το κείμενο που θα προέκυπτε από τις διαπραγματεύσεις. Οι οδηγίες διαπραγματεύσεως όριζαν, ίσως αισιόδοξα, ότι οι διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνίας θα ολοκληρώνονταν εγκαίρως πριν από τη διεύρυνση του 2004.

28. Τον Απρίλιο του 2003, το Συμβούλιο εξουσιοδότησε την Επιτροπή να αρχίσει διαπραγματεύσεις με την Ελβετία.

29. Κατά τη διάσκεψη κορυφής ΕΕ-Ελβετίας της 19ης Μαΐου 2004, η Ευρωπαϊκή Ένωση χαιρέτισε την προσφορά της Ελβετίας να συνεισφέρει στην οικονομική και κοινωνική συνοχή στη διευρυμένη Ένωση. Σε έγγραφο της ΕΜΑ, το οποίο έχει επισυναφθεί ως παράρτημα στην υπό κρίση προσφυγή του Συμβουλίου, προβλέπεται ότι το Συμβούλιο αποδέχθηκε τη συνεισφορά αυτή ως μέρος συνολικού συμβιβασμού με στόχο την ολοκλήρωση εκτενούς κύκλου διαπραγματεύσεων, ο οποίος κάλυψε εννέα τομεακές συμφωνίες.

30. Μεταξύ Νοεμβρίου 2004 και Μαΐου 2005, η Ένωση και η Ελβετία διεξήγαγαν διαπραγματεύσεις για τα μνημόνιο του 2006 (το κείμενο του οποίου επισυνάπτεται στην προσβαλλόμενη απόφαση) το οποίο περιλαμβάνει οκτώ «κατευθυντήριες γραμμές».

31. Κατά την κατευθυντήρια γραμμή 1, το Ελβετικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο θα διαπραγματευόταν με τα οικεία κράτη μέλη τη σύναψη συμφωνιών σχετικά με τους όρους χορηγήσεως ΕΧΣ ποσού ενός δισεκατομμυρίου ελβετικών φράγκων, η οποία θα καταβαλλόταν εντός περιόδου πέντε ετών από την έγκριση της πιστώσεως από το Ελβετικό Κοινοβούλιο. Η κλείδα κατανομής των κεφαλαίων αυτών ανά κράτος μέλος περιλαμβάνεται στην κατευθυντήρια γραμμή 2, κατά την οποία με την ΕΧΣ μπορούν να χρηματοδοτηθούν περιφερειακά και εθνικά σχέδια και προγράμματα, καθώς και σχέδια και προγράμματα στα οποία συμμετέχουν περισσότερα ωφελούμενα κράτη μέλη. Η κατευθυντήρια γραμμή 3 αφορά την επανεξέταση κατόπιν δύο και τεσσάρων ετών. Η κατευθυντήρια γραμμή 4 αφορά τον προσανατολισμό και τους τομείς της χρηματοδοτήσεως. Η κατευθυντήρια γραμμή 5, με

6 — Σε διαφορετικές αποδόσεις στην αγγλική γλώσσα εγγράφων που είναι κρίσιμα στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως γίνεται μνεία των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών που είτε «δρουν» είτε «συνέρχονται» στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Δεν είναι σαφές εάν οι συντάκτες των εν λόγω εγγράφων είχαν την πρόθεση να χρησιμοποιήσουν τους εν λόγω όρους με διαφορετικό νόημα.

αντικείμενο την «Ενημέρωση και [τον] συντονισμ[ό]», αφορά τη συνεργασία μεταξύ του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την παροχή της ΕΧΣ. Επίσης, κατά την εν λόγω κατευθυντήρια γραμμή, εφόσον ενδείκνυται, τα σχέδια και τα προγράμματα είναι δυνατόν να υλοποιούνται σε συνεργασία με άλλα κράτη μέλη που μπορεί να χρηματοδοτούνται βάσει (των τότε καλούμενων) κοινοτικών πράξεων. Κατά την κατευθυντήρια γραμμή 6, το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο όφειλε να επιλέξει σχέδια και προγράμματα σε συμφωνία με τα ωφελούμενα κράτη μέλη. Η κατευθυντήρια γραμμή 7 αφορά την εφαρμογή σχεδίων και προγραμμάτων. Κατά την κατευθυντήρια γραμμή 7, στοιχείο β′, η ΕΧΣ διατίθεται με τη μορφή δωρεών ή χρηματοπιστωτικών διευκολύνσεων με ευεργετικούς όρους και δεν επιστρέφεται στην Ελβετία. Τέλος, κατά την κατευθυντήρια γραμμή 8 (που επιγράφεται «Υλοποίηση της ελβετικής συνεισφοράς») το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο θα πρότεινε στο Ελβετικό Κοινοβούλιο να εγκρίνει πίστωση ύψους ενός δισεκατομμυρίου ελβετικών φράγκων για την υλοποίηση της ΕΧΣ (από το 2006), καθώς και ότι οι συμφωνίες που θα αποτελέσουν αντικείμενο διαπραγματεύσεως με τα κράτη μέλη πρέπει να είναι σύμφωνες με τις κατευθυντήριες γραμμές που θεσπίζονται στο μνημόνιο του 2006. Σε παράρτημα [7] του μνημονίου του 2006 περιλαμβάνεται η γενική περιγραφή του περιεχομένου των εν λόγω διμερών συμφωνιών πλαισίων.

32. Με την προσφυγή του, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι αμφότεροι οι διάδικοι συμφώνησαν ότι το μνημόνιο του 2006 θα περιείχε μόνο πολιτικές, νομικώς μη υποχρεωτικές, δεσμεύσεις (λόγω ελβετικών εσωτερικών περιορισμών), καθώς και ότι η βούληση αυτή θα έπρεπε να αποτυπώνεται στον τύπο και στο κείμενο της συμφωνίας. Η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι ήταν υπέρ της υπογραφής μιας νομικώς μη δεσμευτικής συμφωνίας.

33. Στις 20 Οκτωβρίου 2005, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση αποφάσεως του Συμβουλίου για την εξουσιοδότηση της συνάψεως, εκ μέρους της (τότε) Ευρωπαϊκής Κοινότητας, του μνημονίου του 2006 βάσει του άρθρου 159, τρίτο εδάφιο, ΕΚ και του άρθρου 300, παράγραφοι 2 και 3, ΕΚ (όσον αφορά, αντιστοίχως, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και τη σύναψη διεθνών συμβάσεων). Στις 8 Φεβρουαρίου 2006, κατόπιν διαπραγματεύσεων με την ομάδα ΕΖΕΣ, η ΕΜΑ κατέληξε σε κοινή συμφωνία όσον αφορά τον τύπο και την ουσία του προς υπογραφή κειμένου.

34. Στις 14 Φεβρουαρίου 2006, η ΕΜΑ κάλεσε το Συμβούλιο να εγκρίνει το κείμενο των συμπερασμάτων του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στο πλαίσιο του Συμβουλίου (στο εξής: κράτη μέλη που συνέρχονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου). Με τα εν λόγω συμπεράσματα γινόταν αναφορά στην προσφορά της Ελβετίας της 19ης Μαΐου 2004, καλούνταν τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη να συνάψουν συμφωνίες με την Ελβετία σχετικά με τις «λεπτομέρειες» της ΕΧΣ, στο πλαίσιο ορισμένων κατευθυντήριων γραμμών, εξουσιοδοτούνταν ο Πρόεδρος του Συμβουλίου να υπογράψει το μνημόνιο του 2006 και ανατέθηκαν στην Επιτροπή καθήκοντα διαχειρίσεως πληροφοριών, συντονισμού και ελέγχου, εντός του πλαισίου των διμερών συμφωνιών και του μνημονίου του 2006. Στα συμπεράσματα αυτά επισημαίνεται επίσης ότι η Επιτροπή συμφώνησε να αποδεχθεί τα εν λόγω καθήκοντα και προετίθετο να επιβεβαιώσει τη συμφωνία της αυτή, συνυπογράφοντας το μνημόνιο του 2006. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι, κατά τον χρόνο εκείνο, γινόταν δεκτό ότι το μνημόνιο του 2006 υπαγόταν στη συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης και των κρατών μελών.

35. Στις 27 Φεβρουαρίου 2006, το μνημόνιο του 2006 υπεγράφη δεόντως «Για το Ελβετικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο», «Για την Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και «Για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή» [8].

7 — Έτερο παράρτημα περιελάμβανε δήλωση της Πορτογαλίας και της Ελλάδας επί της ΕΧΣ.

8 — Στις 20 Δεκεμβρίου 2007, η Ελβετία συνήψε συμφωνίες πλαίσια με τα δέκα κράτη μέλη που είχαν προσχωρήσει το 2004.

Η προσθήκη του 2008

36. Στις 20 Δεκεμβρίου 2006, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη που συνήλθαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου ενέκριναν συμπεράσματα, δυνάμει των οποίων εξουσιοδοτήθηκε ο Πρόεδρος του Συμβουλίου και η Επιτροπή να διεξαγάγουν διαπραγματεύσεις για την προσθήκη του 2008. Στην παράγραφο 3 των εν λόγω συμπερασμάτων προβλεπόταν ότι ο Πρόεδρος του Συμβουλίου, επικουρούμενος από την Επιτροπή, εξουσιοδοτούνταν να αρχίσει τις απαραίτητες συζητήσεις με το Ελβετικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο, με σκοπό την προσαρμογή του μνημονίου του 2006 το συντομότερο δυνατόν.

37. Στις 14 Μαΐου 2008, με άλλα συμπεράσματα εξουσιοδοτήθηκε ο Πρόεδρος του Συμβουλίου να υπογράψει την προσθήκη του 2008 και ανατέθηκαν στην Επιτροπή διοικητικά καθήκοντα παρόμοια με τα προβλεπόμενα στο μνημόνιο του 2006. Ούτε η προσθήκη του 2008 επρόκειτο να είναι νομικώς δεσμευτική· περιείχε αποκλειστικά πολιτικές δεσμεύσεις. Επίσης, προβλεπόταν ότι η Επιτροπή θα υπέγραφε την προσθήκη του 2008, για τον ίδιο λόγο που υπέγραψε το μνημόνιο του 2006.

38. Στις 25 Ιουνίου 2008, η προσθήκη του 2008 υπεγράφη «Για το Ελβετικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο», «Για την Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και «Για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή».

Η προσθήκη του 2013 και η προσβαλλόμενη απόφαση

39. Στις 20 Δεκεμβρίου 2012, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη που συνήλθαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου ενέκριναν εκ νέου συμπεράσματα, δυνάμει των οποίων η Επιτροπή κλήθηκε, σε στενή συνεργασία με την Προεδρία του Συμβουλίου, να αρχίσει τις αναγκαίες συζητήσεις για την αναπροσαρμογή της ΕΧΣ εν όψει της προσχωρήσεως της Κροατίας (στο εξής: συμπεράσματα του 2012). Με τα συμπεράσματα αυτά ζητήθηκε από την Επιτροπή να διαβουλεύεται τακτικά με την ομάδα ΕΖΕΣ σχετικά με την πρόοδο των εν λόγω συζητήσεων.

40. Στις 17 Δεκεμβρίου 2012, η Επιτροπή συνέταξε την εξής δήλωση, η οποία περιελήφθη στα πρακτικά της ΕΜΑ:

«Τα συμπεράσματα για [την ΕΧΣ] υπέρ της Κροατίας συνιστούν πολιτική απόφαση δυνάμει του άρθρου 16 [ΣΕΕ]. Το άρθρο 16 αναθέτει στο Συμβούλιο αρμοδιότητες χάραξης πολιτικών. Κατά συνέπεια, τα συμπεράσματα πρέπει να νοούνται ως πολιτική απόφαση του Συμβουλίου και όχι των κρατών μελών.

Η Επιτροπή σημειώνει την πολιτική απόφαση που έλαβε το Συμβούλιο και επ' αυτής της βάσεως δέχεται την πρόσκληση να αρχίσει συζητήσεις με την Ελβετία εξ ονόματος της [Ένωσης]. Η Επιτροπή υπενθυμίζει εν προκειμένω τη θέση της στις υποθέσεις C-28/12 και C-114/12 [9] που εκκρεμούν ενώπιον του Δικαστηρίου[10].»

9 — Οι υποθέσεις αυτές δεν εκκρεμούν πλέον: βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-28/12, EU:C:2015:282), και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-114/12, EU:C:2014:2151). Με την απόφασή του στην υπόθεση C-28/12, το Δικαστήριο έκρινε ότι μια απόφαση είναι αντίθετη προς το άρθρο 218, παράγραφοι 2, 5 και 8, ΣΛΕΕ και, ως εκ τούτου, με το άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ, εάν (i) σε αυτήν σωρεύονται, αφενός, πράξη σχετική με την υπογραφή των επίμαχων συμφωνιών εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την προσωρινή εφαρμογή τους από αυτή και, αφετέρου, πράξη σχετική με την προσωρινή εφαρμογή των συμφωνιών αυτών από τα κράτη μέλη, χωρίς να είναι δυνατό να διακριθεί ποια πράξη αποτυπώνει τη βούληση του Συμβουλίου και ποια εκφράζει τη βούληση των κρατών μελών και (ii) αυτή εκδόθηκε στο πλαίσιο διαδικασίας που περιλάμβανε αδιακρίτως στοιχεία εμπίπτοντα στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων του Συμβουλίου και στοιχεία διακυβερνητικής φύσεως (βλ. σκέψεις 49 και 51). Στην υπόθεση C-114/12 (η απόφαση επί της οποίας εκδόθηκε πριν από την απόφαση επί της υποθέσεως C-28/12), το Δικαστήριο απεφάνθη ότι ο πρώτος λόγος ακυρώσεως ήταν βάσιμος, και έκρινε ότι παρείλκε η εξέταση των λοιπών λόγων (που αφορούσαν παρόμοιες μορφές δράσεως, με τη συμμετοχή του Συμβουλίου και των κρατών μελών) που προέβαλε η Επιτροπή προς στήριξη της προσφυγής της (βλ. σκέψη 104).

10 — Στο υπόμνημα αντικρούσεως που κατέθεσε στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, η Επιτροπή εκθέτει την άποψή της ως εξής: το Συμβούλιο δεν δύναται να υπεραμύνεται ταυτοχρόνως της αυτοτέλειάς του και της αυτοτέλειας των διαδικασιών του έναντι των κρατών μελών, ενώ φαίνεται ότι συγχέει τον ρόλο του ως θεσμικό όργανο της Ένωσης με τον ρόλο των κρατών μελών.

41. Αφού η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσεως (στο εξής: ΕΥΕΔ), η οποία επικουρεί τον ύπατο εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας, ενημέρωσε την ομάδα ΕΖΕΣ ότι οι συζητήσεις με την Ελβετία είχαν ολοκληρωθεί επιτυχώς, τα μέλη της ομάδας ΕΖΕΣ ανακοίνωσαν ότι θα διαβίβαζαν τα αποτελέσματα στις αντίστοιχες κυβερνήσεις, προκειμένου να μελετηθούν. Ουδεμία συνεδρίαση της ομάδας έλαβε χώρα κατά τη διάρκεια του Αυγούστου 2013. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι, σε ανεπίσημες ανταλλαγές μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου μεταξύ των διαπραγματευτών, οι Ελβετοί διαπραγματευτές χρησιμοποιούσαν κείμενο της προσθήκης στο οποίο γινόταν μνεία του Πρόεδρου του Συμβουλίου ως ενός εκ των υπογραφόντων.

42. Στις 3 Οκτωβρίου 2013, η Επιτροπή εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση περί εγκρίσεως της προσθήκης του 2013 και παροχής εξουσιοδοτήσεως στον αρμόδιο για τις εξωτερικές σχέσεις αντιπρόεδρο (ήτοι, την ύπατη εκπρόσωπο της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας) και τον αρμόδιο για την περιφερειακή πολιτική Επίτροπο να την υπογράψουν εξ ονόματος της Ένωσης. Η Επιτροπή δεν ζήτησε εκ των προτέρων εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη που συνέρχονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Στην προσβαλλόμενη απόφαση αναφέρεται ότι το άρθρο 17 ΣΕΕ αποτελεί τη νομική της βάση. Την ημέρα της εκδόσεώς της, κοινοποιήθηκε ανεπισήμως στο Συμβούλιο και εστάλη στις ελβετικές αρχές.

43. Η προσβαλλόμενη απόφαση αποτελείται από οκτώ αιτιολογικές σκέψεις, από ένα και μόνο άρθρο, καθώς και από παράρτημα που περιέχει την προσθήκη του 2013.

44. Καθόσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, με την αιτιολογική σκέψη 2 εκτίθεται η απόφαση του Συμβουλίου (στα συμπεράσματα του 2012) να διεξαχθούν διαπραγματεύσεις με την Ελβετία όσον αφορά την ΕΧΣ για την Κροατία και να κληθεί η Επιτροπή να αρχίσει τις εν λόγω διαπραγματεύσεις. Στην αιτιολογική σκέψη 3 γίνεται αναφορά στη δήλωση της Επιτροπής (προς καταχώριση στα πρακτικά της ΕΜΑ) με την οποία η Επιτροπή, αφενός, διευκρίνισε ότι τα συμπεράσματα του 2012 έπρεπε να νοούνται ως πολιτική απόφαση του Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 16 ΣΕΕ και, αφετέρου, αποδέχθηκε, επ' αυτής της βάσεως, την πρόσκληση να συμμετάσχει σε συζητήσεις με την Ελβετία εξ ονόματος της Ένωσης. Κατά την αιτιολογική σκέψη 5, η προτεινόμενη προσθήκη βασίζεται στη θέση της Ένωσης που αποτυπώνεται στα συμπεράσματα του 2012 τα οποία, με τη σειρά τους, συντάχθηκαν υπό το πρίσμα του μνημονίου του 2006 και της προσθήκης του 2008. Με την εν λόγω θέση εκφράζεται στήριξη της επιθυμίας της Κροατίας να επωφεληθεί από την ΕΧΣ. Με την αιτιολογική σκέψη 6 τονίζεται ότι, σε συμφωνία με τη θέση της Ένωσης, η προτεινόμενη προσθήκη αντανακλά την πολιτική δέσμευση της Ελβετίας να διαπραγματευτεί με την Κροατία τη σύναψη συμφωνίας για ΕΧΣ, επί της ίδιας βάσεως όπως και για τους προηγούμενους δικαιούχους και υπολογιζόμενης κατ' αναλογίαν προς την αρχική ΕΧΣ. Στην αιτιολογική σκέψη 7 επισημαίνεται ότι η προτεινόμενη προσθήκη δεν έχει δημοσιονομικές επιπτώσεις στον προϋπολογισμό της Ένωσης. Στην αιτιολογική σκέψη 8 ορίζεται ότι «[η] προτεινόμενη προσθήκη δεν γεννά, ούτε έχει σκοπό να δημιουργήσει, οποιαδήποτε δέσμευση ή νομική υποχρέωση για οποιοδήποτε μέρος κατά το εθνικό ή το διεθνές δίκαιο».

45. Το άρθρο μόνο της προσβαλλομένης αποφάσεως ορίζει ότι η Επιτροπή εγκρίνει την προσθήκη του 2013 και εξουσιοδοτεί την αρμόδια για τις εξωτερικές σχέσεις αντιπρόεδρο, με την ιδιότητά της ως αντιπροέδρου της Επιτροπής, καθώς και τον αρμόδιο για την περιφερειακή πολιτική Επίτροπο, να την υπογράψουν εξ ονόματος της Ένωσης.

46. Στην προσθήκη του 2013 προβλέπεται ότι υπογράφεται «Για την Ευρωπαϊκή Ένωση» από τα εν λόγω μέλη της Επιτροπής και «Για την Ελβετική Συνομοσπονδία» από το Ελβετικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο. Περιλαμβάνει μια εισαγωγική πρόταση και τρεις παραγράφους.

47. Κατά την παράγραφο 1, το Ελβετικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο δέχεται να διαπραγματευτεί με την Κροατία συμφωνία για τις λεπτομέρειες ΕΧΣ 45 εκατομμυρίων ελβετικών φράγκων (επιπλέον της συνεισφοράς που καθορίζεται στην κατευθυντήρια γραμμή 1 του μνημονίου του 2006), υπολογιζόμενης για περίοδο πέντε ετών, που αρχίζει από την έγκριση των εν λόγω κεφαλαίων από το Ελβετικό

Κοινοβούλιο. Το Ελβετικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο προτίθεται, περαιτέρω, να χορηγήσει τη συνεισφορά έως την 31η Μαΐου 2017[11]. Κατά την παράγραφο 2 (υλοποίηση της πρόσθετης ΕΧΣ), το Ελβετικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο δέχεται να προτείνει στο Ελβετικό Κοινοβούλιο να εγκρίνει συμπληρωματική χρηματοδότηση ποσού 45 εκατομμυρίων ελβετικών φράγκων, η οποία θα αρχίσει να χορηγείται το 2014. Στην παράγραφο 3 προβλέπεται ότι οι υπόλοιπες κατευθυντήριες γραμμές του μνημονίου του 2006 και του παραρτήματός του εφαρμόζονται αναλόγως.

48. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων της ομάδας ΕΖΕΣ της 15ης και της 23ης Οκτωβρίου 2013 παρέσχε περαιτέρω πληροφορίες και επανέλαβε τη θέση της. Η νομική υπηρεσία του Συμβουλίου και τα κράτη μέλη εξέφρασαν την αντίθεσή τους στην τακτική της Επιτροπής, ιδίως στο ότι δεν ζήτησε από το Συμβούλιο να εγκρίνει το αποτέλεσμα των συζητήσεων και στο ότι δεν έλαβε υπόψη της τις αρμοδιότητες των κρατών μελών. Κατόπιν τούτων, η Προεδρία απέστειλε στο Συμβούλιο και στα κράτη μέλη που συνέρχονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου σχέδιο συμπερασμάτων με τα οποία θα ενέκριναν επισήμως το αποτέλεσμα των συζητήσεων κατά τη συνεδρίαση του Συμβουλίου της 19ης Νοεμβρίου 2013 (ημερομηνία την οποία η Επιτροπή φέρεται να γνώριζε). Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι, κατά τη συνεδρίαση της 23ης Οκτωβρίου 2013, η ΕΥΕΔ εξέφρασε τη διαφωνία της Επιτροπής με τα εν λόγω συμπεράσματα.

49. Κατά τη συνεδρίαση της 31ης Οκτωβρίου 2013, η ομάδα ΕΖΕΣ αποφάσισε τη σύνταξη και υποβολή στο Συμβούλιο σχεδίου συμπερασμάτων του Συμβουλίου και των κρατών μελών που συνέρχονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου στα οποία θα επισημαινόταν ότι η προσθήκη του 2013 έπρεπε να υπογραφεί από το Ελβετικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο, την Προεδρία του Συμβουλίου και την Επιτροπή, καθώς και ότι ο ρόλος της Επιτροπής έπρεπε να είναι ο ίδιος με αυτόν που είχε στο πλαίσιο του μνημονίου του 2006 και της προσθήκης του 2008. Κατά τη διάρκεια συνεδριάσεως την προηγούμενη ημέρα, οι εκπρόσωποι της ΕΥΕΔ ενημέρωσαν την Προεδρία του Συμβουλίου ότι η Επιτροπή σκόπευε να μην αποδεχθεί την εξουσιοδότηση που περιλάμβαναν τα εν λόγω συμπεράσματα.

50. Στις 7 Νοεμβρίου 2013, ο αρμόδιος για την περιφερειακή πολιτική Επίτροπος υπέγραψε την προσθήκη του 2013 εξ ονόματος της Ένωσης. Τούτο το έπραξε δυνάμει της προσβαλλομένης αποφάσεως, και άνευ προηγούμενης εξουσιοδοτήσεως από το Συμβούλιο. Την επομένη, απέστειλε την υπογεγραμμένη προσθήκη του 2013 μαζί με συνοδευτική επιστολή στις ελβετικές αρχές.

51. Στις 19 Νοεμβρίου 2013, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη που συνέρχονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου έλαβαν θέση επί της προσβαλλομένης αποφάσεως, κατόπιν γραπτής εκθέσεως της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου σχετικά με την ορθή διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται για τη σύναψη συμφωνιών με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς, οι οποίες κατά τον προορισμό τους δεν είναι νομικώς δεσμευτικές, αλλά περιέχουν πολιτικές δεσμεύσεις της Ένωσης. Στις 9 Δεκεμβρίου 2013, το Συμβούλιο έλαβε θέση με την οποία διατύπωσε τις αντιρρήσεις του ως προς την τακτική της Επιτροπής στην εν λόγω υπόθεση, καθώς και σε άλλες παρόμοιες.

52. Στις 30 Ιουνίου 2015, η Ελβετία και η Κροατία υπέγραψαν διμερή συμφωνία πλαίσιο σχετικά με την υλοποίηση του ελβετοκροατικού προγράμματος συνεργασίας για τη μείωση των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων εντός της διευρυμένης Ευρωπαϊκής Ένωσης.

11 — Ήτοι, μέχρι τη λήξη της ισχύος της ελβετικής νομικής βάσεως (του ομοσπονδιακού νόμου της 24ης Μαρτίου 2006 περί συνεργασίας με τα κράτη της ανατολικής Ευρώπης).

Λόγοι ακυρώσεως και διαδικασία

53. Η προσφυγή του Συμβουλίου για την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως ερείδεται επί του άρθρου 263 ΣΛΕΕ και περιέχει δύο λόγους ακυρώσεως. Με τον πρώτο λόγο προβάλλεται ότι με την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως η Επιτροπή παραβίασε την αρχή της κατανομής των αρμοδιοτήτων που προβλέπει το άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ και, ως εκ τούτου, και την αρχή της θεσμικής ισορροπίας. Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως προβάλλεται ότι η συμπεριφορά της Επιτροπής που οδήγησε [12] στην έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως και στην υπογραφή της προσθήκης του 2013 παραβιάζει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που προβλέπει το άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ. Μολονότι το Συμβούλιο ζητεί για τους λόγους αυτούς την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως, εντούτοις ζητεί από το Δικαστήριο να διατάξει τη διατήρηση των αποτελεσμάτων της αποφάσεως αυτής μέχρι να εκδοθεί νέα απόφαση. Επιπλέον, το Συμβούλιο ζητεί να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

54. Η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή. Υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν εκδόθηκε καθ' υπέρβαση των ορίων των αρμοδιοτήτων που παρέχουν οι Συνθήκες, καθώς και ότι οι ενέργειές της ήταν απολύτως σύμφωνες με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας. Η Επιτροπή ζητεί επίσης από το Δικαστήριο να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

55. Το Συμβούλιο ζήτησε από το Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 60, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, την παραπομπή της υπό κρίση υποθέσεως ενώπιον του τμήματος μείζονος συνθέσεως.

56. Επιπλέον των υπομνημάτων του Συμβουλίου και της Επιτροπής, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν, αφού τους επετράπη να παρέμβουν, η Τσεχική, η Φινλανδική, η Γαλλική, η Γερμανική, η Ελληνική, η Ουγγρική, η Λιθουανική, η Πολωνική Κυβέρνηση και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 2ας Ιουνίου 2015, οι κύριοι διάδικοι και οι παρεμβαίνουσες, πλην της Φινλανδικής, της Ουγγρικής, της Λιθουανικής και της Πολωνικής Κυβερνήσεως, ανέπτυξαν προφορικώς τα επιχειρήματά τους. Όλες οι παρεμβαίνουσες υποστηρίζουν τα αιτήματα του Συμβουλίου.

12 — Βλ., όμως, και σημείο 118 κατωτέρω.

Ανάλυση

Επί του παραδεκτού

57. Κατά την άποψή μου, ανακύπτει το προκαταρκτικό ζήτημα του τι συνιστά πράξη δεκτική προσφυγής κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Είναι σαφές ότι η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά πράξη της Επιτροπής[13], μολονότι δεν είναι ενδεχομένως πλέον σαφές το ακριβές νόημα της εν λόγω προϋποθέσεως κατά το άρθρο 263 ΣΛΕΕ[14]. Εντούτοις, δεν είναι και τόσο προφανές εάν η εν λόγω απόφαση συνιστά πράξη που προορίζεται να παράγει νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων.

58. Δεν προβλήθηκε ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής ακυρώσεως του Συμβουλίου. Ωστόσο, το Δικαστήριο δύναται να εξετάσει αυτεπαγγέλτως εάν η προσβαλλόμενη απόφαση είναι δεκτική προσφυγής δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, επειδή αυτό είναι ζήτημα που άπτεται της αρμοδιότητάς του[15]· πάντως, δεν μπορεί να στηρίξει την απόφασή του σε λόγο τον οποίο έλαβε υπόψη αυτεπαγγέλτως, χωρίς να καλέσει προηγουμένως τους διαδίκους να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους επί του ζητήματος αυτού[16]. Επιπροσθέτως, η εν λόγω εξέταση του παραδεκτού προηγείται λογικώς της εξετάσεως της βασιμότητας εκάστου λόγου ακυρώσεως[17].

59. Ουδείς διάδικος εξέθεσε στις γραπτές του παρατηρήσεις τους λόγους για τους οποίους κατά την άποψή του η προσβαλλόμενη απόφαση πληροί (ή δεν πληροί) τις προϋποθέσεις του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Ωστόσο, απαντώντας σε ερωτήσεις που τους έθεσε το Δικαστήριο, αμφότεροι οι διάδικοι τοποθετήθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση επί του κατά πόσον η προσθήκη του 2013 δύναται, παρά τον μη δεσμευτικό χαρακτήρα της, να παράγει έννομα αποτελέσματα ή συνέπειες. Τα ζητήματα αυτά έχουν σαφώς σημασία όχι μόνον ως προς το εάν τυγχάνουν εφαρμογής

13 — Η προσβαλλόμενη απόφαση εμπίπτει στην έννοια των «πράξε[ων] γενικής ισχύος, νομοθετικής ή άλλης φύσεως, και ατομικ[ών] πράξε[ων]»: βλ. απόφαση Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψη 56).

14 — Σε πρόσφατη απόφαση, το Δικαστήριο εξέτασε την ουσία προσφυγής ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ κατά της περιγραφείσας από το Δικαστήριο ως «[υλοποιήσεως των] εκφρασθε[ισών] στις 5 Αυγούστου 2013 προθέσε[ων] της» Επιτροπής, ήτοι, της υποβολής γραπτής δηλώσεως ενώπιον του Διεθνούς Δικαστηρίου για το Δίκαιο της Θάλασσας εξ ονόματος της Ένωσης (απόφαση Συμβούλιο κατά Επιτροπής, C-73/14, EU:C:2015:663, σκέψη 37). Το Δικαστήριο προσδιόρισε το αντικείμενο της προσφυγής του Συμβουλίου ως την παράλειψη της Επιτροπής να «[υποβάλει] το περιεχόμενο της υποβληθείσας γραπτής δηλώσεως, εξ ονόματος της Ένωσης [...] στην προηγούμενη έγκριση του Συμβουλίου» (σκέψη 38 της αυτής αποφάσεως). Λογικά, το Δικαστήριο έκρινε παραδεκτή την προσφυγή του Συμβουλίου στην εν λόγω υπόθεση (βλ., επίσης, υποσημείωση 17 κατωτέρω). Ωστόσο, στην περίπτωση αυτή, εγείρεται σειρά ερωτημάτων σχετικά με το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Πώς μπορεί να διαπιστωθεί τήρηση των προθεσμιών του άρθρου 263, τελευταίο εδάφιο, ΣΛΕΕ, όταν το προσβαλλόμενο μέτρο συνίσταται στην «υλοποίηση των προθέσεων» του θεσμικού οργάνου; Εάν η προσφυγή τελεσφορήσει, τι ακριβώς ακυρώνεται στην περίπτωση αυτή; Εξακολουθεί να είναι απαραίτητο να κριθεί εάν το μέτρο με το οποίο οι εν λόγω προθέσεις εκφράστηκαν είναι πράξη υποκείμενη σε έλεγχο δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ; Ποιο είναι το εύρος της έννοιας της «υλοποιήσεως προθέσεων»; Έχει σημασία εάν οι προθέσεις είναι αυτές του θεσμικού οργάνου κατά του οποίου ασκήθηκε η προσφυγή ακυρώσεως; Πράγματι, μπορεί να κινηθεί η διαδικασία κατά το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, με αίτημα την ακύρωση παραλείψεως της Επιτροπής (για την οποία φαίνεται ότι ισχύει το άρθρο 265 ΣΛΕΕ);

15 — Βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση Planet κατά Επιτροπής (C-564/13 P, EU:C:2015:124, σκέψη 20 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

16 — Βλ., παραδείγματος χάριν, αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιρλανδίας κ.λπ. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, σκέψη 57), και Planet κατά Επιτροπής (C-564/13 P, EU:C:2015:124, σκέψη 20 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

17 — Ωστόσο, η σειρά της αναλύσεως του Δικαστηρίου ήταν διαφορετική στην απόφασή του Γαλλία κατά Επιτροπής (C-233/02, EU:C:2004:173, σκέψη 26). Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο δεν εξέτασε πρώτα τα επιχειρήματα που προέβαλε η Επιτροπή ότι οι «Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη συνεργασία και τη διαφάνεια» που αποτέλεσαν αντικείμενο συμφωνίας μεταξύ της Επιτροπής και των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής δεν ήταν δεσμευτικές ούτε παρήγαν έννομα αποτελέσματα και ως εκ τούτου δεν υπήρχε οποιοδήποτε μέτρο της Επιτροπής που θα μπορούσε να είναι αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως. Το Δικαστήριο έκρινε ότι παρείλκε η εξέταση των εν λόγω επιχειρημάτων, επειδή η προσφυγή έπρεπε να απορριφθεί ως αβάσιμη. Σε άλλες υποθέσεις, το Δικαστήριο έκρινε ότι ήταν απαραίτητο να εξετάσει το βάσιμο, προκειμένου να κρίνει επί του παραδεκτού, λόγω της αδυναμίας διαχωρισμού των δύο ζητημάτων: βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση Γαλλία κατά Κοινοβουλίου (C-237/11 και C-238/11, EU:C:2012:796, σκέψη 20 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ., επίσης, τις προτάσεις μου στην υπόθεση Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-73/14, EU:C:2015:490, σημείο 36 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Στην υπόθεση Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-73/14, EU:C:2015:663), φαίνεται πως το Δικαστήριο ακολούθησε μια εντελώς διαφορετική προσέγγιση, η οποία θα μπορούσε να οδηγήσει στη διεύρυνση του πεδίου των προσφυγών δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ: βλ. υποσημείωση 14 ανωτέρω. Εάν πλέον η εξέταση του παραδεκτού στο πλαίσιο διαφορών μεταξύ των θεσμικών οργάνων είναι όντως λιγότερο αυστηρή, όταν πρόκειται για την επίλυση ενός σημαντικού ζητήματος αρχής, θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο το Δικαστήριο να το διευκρινίσει ρητώς.

οι διατάξεις του άρθρου 218 ΣΛΕΕ, αλλά και επειδή μόνον πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα είναι δεκτικές προσφυγής δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Πάντως, φρονώ ότι παρασχέθηκε στους διαδίκους η δυνατότητα να διατυπώσουν επαρκώς τις απόψεις τους. Επομένως, το Δικαστήριο δεν κωλύεται να εξετάσει το εν λόγω ζήτημα αρμοδιότητας αυτεπαγγέλτως.

60. Το άρθρο 263 ΣΛΕΕ ορίζει ότι το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων της Επιτροπής (πλην συστάσεων ή γνωμών) που παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων. Ο έλεγχος αυτός πρέπει να είναι δυνατός για το σύνολο των πράξεων που εκδίδουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, ανεξαρτήτως της φύσεως ή της μορφής τους, εφόσον παράγουν έννομα αποτελέσματα [18]. Επομένως, ο χαρακτηρισμός της πράξεως ως «πολιτικής» δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, εφόσον παράγει έννομα αποτελέσματα. Το αυτό ισχύει και στην περίπτωση που δεν υπάρχουν ειδικές διατάξεις στις Συνθήκες για τη διαδικασία εκδόσεως ορισμένης πράξεως [19].

61. Οσάκις αμφισβητείται η νομιμότητα πράξεων που εκδόθηκαν κατά την άσκηση της αρμοδιότητας της Ένωσης στο πεδίο των διεθνών σχέσεων, το Δικαστήριο έχει κατά τα φαινόμενα ακολουθήσει διάφορες προσεγγίσεις για την εκτίμηση των αποτελεσμάτων μιας πράξεως. Ειδικότερα, η προσβαλλόμενη πράξη ενδέχεται να παράγει έννομα αποτελέσματα κυρίως λόγω του περιεχομένου της και της προθέσεως του οργάνου που την εξέδωσε [20]. Τα αποτελέσματα αυτά μπορεί να αφορούν τις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και μεταξύ των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης [21]. Αντικείμενο της πράξεως μπορεί επίσης να είναι η εξουσιοδότηση της Ένωσης να συμμετάσχει σε εξωτερική δράση που παράγει έννομα αποτελέσματα, των οποίων η σημασία για τα θεσμικά όργανα, τα κράτη μέλη και το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να εξεταστεί [22]. Ως εκ τούτου, κρίθηκε ότι είναι παραδεκτή, αφενός, προσφυγή ακυρώσεως κατά πράξεως που έχει ως σκοπό τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας, επειδή η συμφωνία παρήγε έννομα αποτελέσματα [23], και, αφετέρου, απόφαση με την οποία το Συμβούλιο είχε σκοπό να επιβάλει στην Επιτροπή την τήρηση συγκεκριμένης και λεπτομερούς διαδικασίας για τη διαπραγμάτευση διεθνούς συμφωνίας [24]. Μολονότι οι συστάσεις του Διεθνούς Οργανισμού Αμπέλου και Οίνου δεν πληρούν τις προϋποθέσεις του παραδεκτού κατά το άρθρο 263 ΣΛΕΕ και δεν είναι δεσμευτικές κατά το διεθνές δίκαιο, εντούτοις κρίθηκε ότι οι εν λόγω συστάσεις «επηρεάζουν με καθοριστικό τρόπο το περιεχόμενο των ρυθμίσεων που θεσπίζει ο νομοθέτης της Ένωσης στον τομέα της κοινής οργανώσεως των αμπελοοινικών αγορών», ιδίως λόγω της ενσωματώσεώς τους στο δίκαιο της Ένωσης [25].

62. Μία άλλη προσέγγιση φαίνεται να είναι η παράλληλη εξέταση της φύσεως της προσβαλλομένης πράξεως και του προβληθέντος λόγου ακυρώσεως. Προσφυγές δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ δύνανται να ασκούνται, μεταξύ άλλων, λόγω αναρμοδιότητας. Ανεξαρτήτως του εάν μια πράξη παράγει έννομα αποτελέσματα αυτή καθ' εαυτήν, το γεγονός ότι ένα θεσμικό όργανο την εξέδωσε, καίτοι οι Συνθήκες παρέχουν τη σχετική αρμοδιότητα σε άλλο θεσμικό όργανο, συνεπάγεται ότι η ίδια η έκδοση της αποφάσεως παράγει έννομα αποτελέσματα (υποκαθιστώντας στην άσκηση της αρμοδιότητάς του το δεύτερο θεσμικό όργανο). Στην υπό κρίση υπόθεση, η εφαρμογή της

18 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-425/13, EU:C:2015:483, σκέψη 26 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Το κριτήριο αυτό ετέθη αρχικώς με την απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου [22/70, EU:C:1971:32, σκέψη 42 (στο εξής: απόφαση ERTA)].

19 — Φαίνεται πως τούτο προκύπτει από την απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-27/04, EU:C:2004:436).

20 — Βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-425/13, EU:C:2015:483, σκέψη 27 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και Αθηναϊκή Τεχνική κατά Επιτροπής (C-521/06 P, EU:C:2008:422, σκέψη 42).

21 — Βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση ERTA (σκέψη 55).

22 — Βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση ERTA (σκέψεις 47 και 53).

23 — Απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής (C-327/91, EU:C:1994:305, σκέψη 15).

24 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-425/13, EU:C:2015:483, σκέψη 29). Επίσης, στη σκέψη 28 το Δικαστήριο παρέπεμψε στην προηγούμενη νομολογία του (στην απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-114/12, EU:C:2014:2151, σκέψη 40) περί του ότι πράξη εκδοθείσα δυνάμει του άρθρου 218, παράγραφοι 3 και 4, ΣΛΕΕ παράγει έννομα αποτελέσματα. Φαίνεται ότι, καίτοι το Δικαστήριο επικεντρώθηκε στην ουσία της πράξεως, η ύπαρξη εννόμων αποτελεσμάτων διαπιστώθηκε βάσει τυπικού κριτηρίου, ήτοι των διατάξεων που παρατίθενται ως νομική βάση.

25 — Απόφαση Γερμανία κατά Συμβουλίου (C-399/12, EU:C:2014:2258, σκέψεις 63 και 64).

προσεγγίσεως αυτής θα είχε ως συνέπεια ότι, εφόσον η Επιτροπή έλαβε μια απόφαση, μολονότι, όπως εκτίθεται με τους λόγους ακυρώσεως, οι Συνθήκες προβλέπουν ότι η απόφαση αυτή εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου, η προσβαλλόμενη πράξη της Επιτροπής παράγει έννομα αποτελέσματα κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

63. Το συμπέρασμα αυτό μπορεί εν προκειμένω να συναχθεί από την εξέταση των αποτελεσμάτων που έχει η προσβαλλόμενη απόφαση αυτή καθ' εαυτήν, περιλαμβανομένου του αντικειμένου της.

64. Η προσβαλλόμενη απόφαση συνιστά πράξη με την οποία η Επιτροπή ενέκρινε εξωτερική δράση της Ένωσης υπό τη μορφή μη δεσμευτικής διεθνούς συμφωνίας με τρίτο κράτος και παρέσχε εξουσιοδότηση για την υπογραφή της συμφωνίας αυτής. Ακολούθως, η Ένωση (ενεργώντας διά των υπογραφόντων, οι οποίοι εξουσιοδοτήθηκαν σχετικώς με την προσβαλλόμενη απόφαση) ανέλαβε εξωτερική δράση, υπογράφοντας και, επομένως, συνάπτοντας τη συμφωνία αυτή.

65. Εάν η προσθήκη του 2013 συνιστούσε διεθνή συμφωνία κατά την έννοια του άρθρου 218 ΣΛΕΕ (ήτοι, «κάθε δέσμευση που αναλαμβάνεται από υποκείμενα διεθνούς δικαίου και έχει αναγκαστική ισχύ, ασχέτως του επίσημου χαρακτηρισμού της»)[26], θα ήταν σαφές ότι η προσφυγή του Συμβουλίου στρέφεται κατά πράξεως που παράγει έννομα αποτελέσματα. Με την προσβαλλόμενη απόφαση η Ένωση θα είχε δηλώσει σε διεθνές επίπεδο τη βούλησή της να δεσμευτεί από τη συμφωνία αυτή κατά το διεθνές δίκαιο[27]. Πράξη αυτού του είδους γεννά υποχρεώσεις και επομένως παράγει έννομα αποτελέσματα[28]. Αφετέρου, όπως κρίθηκε με την απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής, δεδομένου ότι μια διεθνής συμφωνία παράγει έννομα αποτελέσματα, η πράξη με την οποία επιδιώκεται η σύναψή της πρέπει να υπόκειται σε έλεγχο[29]. Επιπροσθέτως, θα ήταν επίσης σαφές ότι, κατά το άρθρο 218, παράγραφοι 2 και 6, ΣΛΕΕ, ήταν αρμοδιότητα του Συμβουλίου, και όχι της Επιτροπής, να συμφωνήσει επί του περιεχομένου της και να παράσχει εξουσιοδότηση για την υπογραφή της.

26 — Απόφαση Κοινοβούλιο και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-103/12 και C-165/12, EU:C:2014:2400, σκέψη 83 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Το άρθρο 218 ΣΛΕΕ έχει εφαρμογή επί συνθηκών κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της Συμβάσεως της Βιέννης του 1986 για το δίκαιο των συνθηκών μεταξύ κρατών και διεθνών οργανισμών ή μεταξύ διεθνών οργανισμών, A/CONF.129/15 (στο εξής: Σύμβαση της Βιέννης του 1986): βλ. απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής (C-327/91, EU:C:1994:305, σκέψη 25). Βλ., επίσης, γνωμοδότηση 1/13 (EU:C:2014:2303, σκέψη 37).

27 — Κατά το διεθνές δίκαιο, η έγκριση και η υπογραφή συγκαταλέγονται στους τρόπους δηλώσεως της βουλήσεως δεσμεύσεως από συνθήκη: βλ. άρθρο 11 της Συμβάσεως της Βιέννης του 1986 και της Συμβάσεως της Βιέννης του 1969 περί του δικαίου των διεθνών συνθηκών, *Συλλογή Συνθηκών των Ηνωμένων Εθνών*, τόμος 1155, σ. 331 (στο εξής: σύμβαση της Βιέννης του 1969).

28 — Βλ. άρθρο 18 τόσο της Συμβάσεως της Βιέννης του 1969 όσο και της συμβάσεως της Βιέννης του 1986.

29 — Απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής (C-327/91, EU:C:1994:305, σκέψη 15).

66. Ωστόσο, δεν αμφισβητείται ότι η προσθήκη του 2013 δεν αποτελεί συμφωνία αυτού του είδους. Τόσο κατά το διεθνές δίκαιο όσο και κατά το δίκαιο της Ένωσης, η δεσμευτικότητα μιας συμφωνίας εξαρτάται κυρίως από την πρόθεση των συμβαλλομένων μερών να δεσμευτούν από αυτήν κατά το διεθνές δίκαιο [30]. Η πρόθεση αυτή αποδεικνύεται ιδίως βάσει των συγκεκριμένων όρων της συμφωνίας, καθώς και των συνθηκών υπό τις οποίες συντάχθηκε [31]. Αντιθέτως, ο τίτλος και ο τύπος της συμφωνίας δεν είναι αποφασιστικής σημασίας, προκειμένου να καθοριστεί εάν μια διεθνής συμφωνία είναι δεσμευτική ή μη δεσμευτική [32].

67. Στην υπό κρίση υπόθεση, το μνημόνιο του 2006 και η προσθήκη του 2013 αντανακλούν τη σύμπτωση των βουλήσεων, η οποία προέκυψε από τις διαπραγματεύσεις μεταξύ της Ένωσης και της Ελβετίας, όσον αφορά την πολιτική δέσμευση της δεύτερης να διαπραγματευτεί με την Κροατία τη σύναψη συμφωνίας επί των όρων χορηγήσεως της ΕΧΣ. Ο μονομερής ή αμοιβαίος χαρακτήρας της δεσμεύσεως αυτής δεν επηρεάζει αυτός καθ' εαυτόν τον νομικά μη δεσμευτικό χαρακτήρα της συμφωνίας. Κατά το γράμμα της προσθήκης του 2013, η Ελβετία «προτίθεται να καταβάλει τη συνεισφορά έως τις 31 Μαΐου 2017». Επίσης, «δέχεται να διαπραγματευθεί» με την Κροατία, και «δέχεται να προτείνει στο Ελβετικό Κοινοβούλιο να εγκρίνει πρόσθετο κονδύλι». Οι υπόλοιπες κατευθυντήριες γραμμές που περιλαμβάνονται στο μνημόνιο του 2006 και το παράρτημά του έχουν εφαρμογή επίσης στη συμφωνία επί της ΕΧΣ υπέρ της Κροατίας [33]. Επομένως, η συμφωνία μεταξύ της Ελβετίας και της Ένωσης αποτελείται από «κατευθυντήριες γραμμές», και οι δεσμεύσεις της Ελβετίας έχουν διατυπωθεί με όρους που δηλώνουν πρόθεση και όχι με ορολογία που προσιδιάζει στην ανάληψη δεσμευτικών υποχρεώσεων (όπως «οφείλει», «πρέπει» ή «αναλαμβάνει»). Επιπροσθέτως, ούτε η προσθήκη του 2013 ούτε το μνημόνιο του 2006 περιλαμβάνουν ρήτρες σχετικά, παραδείγματος χάριν, με τη θέση τους σε ισχύ, την κύρωση, την καταχώριση ή την κατάθεσή τους, ή με την επίλυση των σχετικών διαφορών. Από τον συνδυασμό των ανωτέρω συνάγεται με σαφήνεια ότι δεν υπήρχε πρόθεση δεσμεύσεως από την προσθήκη του 2013.

68. Το ίδιο συμπέρασμα συνάγεται και από τις περιστάσεις της συμφωνίας επί της προσθήκης του 2013. Στην αιτιολογική σκέψη 8 της προσβαλλομένης αποφάσεως προβλέπεται ότι η προσθήκη του 2013 «δεν γεννά, ούτε έχει σκοπό να δημιουργήσει, οποιαδήποτε δέσμευση ή νομική υποχρέωση για οποιοδήποτε μέρος κατά το εθνικό ή το διεθνές δίκαιο». Οι εκθέσεις του Ελβετικού Ομοσπονδιακού Συμβουλίου που εκπονήθηκαν για το Ελβετικό Κοινοβούλιο επιβεβαιώνουν την εν λόγω θέση. Εξ αυτού προκύπτει, επίσης, ότι τα συμβαλλόμενα μέρη δεν ανέλαβαν οποιαδήποτε υποχρέωση, η παράβαση της οποίας μπορεί να συνεπάγεται ευθύνη κατά το διεθνές δίκαιο.

30 — Βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής (C-233/02, EU:C:2004:173, σκέψη 42).

31 — Βλ. απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής (C-233/02, EU:C:2004:173, σκέψεις 43 και 44), καθώς και ΔΔ, Υπόθεση περί της οριοθετήσεως των θαλασσίων συνόρων και εδαφικών ζητημάτων μεταξύ του Κατάρ και του Μπαχρέιν, Απόφαση επί της δικαιοδοσίας και του παραδεκτού (I.C.J. Reports 1994, σ. 112, ιδίως σ. 120-121, σκέψη 23). Όταν οι εν λόγω όροι στερούνται σαφήνειας, τα συμβαλλόμενα μέρη δεν μπορούν εκ των υστέρων να ισχυρίζονται ότι είχαν διαφορετική πρόθεση (σκέψη 27 της αυτής αποφάσεως του ΔΔ).

32 — Βλ. γνωμοδότηση 1/75 (EU:C:1975:145, τμήμα Α, δεύτερο εδάφιο), καθώς και ΔΔ, Υπόθεση περί της οριοθετήσεως των θαλασσίων συνόρων και εδαφικών ζητημάτων μεταξύ του Κατάρ και του Μπαχρέιν (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 31 ανωτέρω, ιδίως σ. 120-121, σκέψη 23). Επομένως, η σύναψη ενός «μνημονίου συμφωνίας» (στο εξής: μνημόνιο) ή «προσθήκης» σε αυτό δεν είναι αποφασιστικής σημασίας. Βλ., επίσης, ΔΔ, Υποθέσεις περί της Νοτιοδυτικής Αφρικής, Προκαταρκτικές ενστάσεις (I.C.J. Reports 1962, σ. 331). Πράγματι, οι εν λόγω όροι μπορούν να χρησιμοποιηθούν και για τα δύο είδη διεθνών συμφωνιών. Το τμήμα διεθνών συμβάσεων του γραφείου νομικών υπηρεσιών του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών επισημαίνει ότι ο όρος μνημόνιο «συχνά χρησιμοποιείται, προκειμένου να υποδηλώσει διεθνή συμφωνία λιγότερο τυπική από μια συνήθη διεθνή σύμβαση ή διεθνή συμφωνία. Συχνά περιλαμβάνει τους ειδικούς όρους εφαρμογής διεθνούς συμφωνίας πλαισίου. Χρησιμοποιείται επίσης για τη ρύθμιση τεχνικών ή λεπτομερειακών ζητημάτων. […] Παραδείγματος χάριν, συνήθης πρακτική του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών είναι η σύναψη [μνημονίων] με κράτη μέλη, προκειμένου να διοργανώνει τις ειρηνευτικές του επιχειρήσεις ή διασκέψεις του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών. Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών θεωρεί τα [μνημόνια] αυτού του είδους που συνάπτονται από τον ίδιο δεσμευτικά και τα εγγράφει αυτεπαγγέλτως στο μητρώο». Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, *Treaty Handbook* (2012), σ. 68. Βλ. επίσης, παραδείγματος χάριν, Aust, A., *Modern Treaty Law and Practice*, 2η έκδοση (Cambridge University Press, 2007), σ. 26, καθώς και Gautier, P., «Non-binding Agreements», στο *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2006).

33 — Παράγραφος 3 της προσθήκης του 2013.

69. Ωστόσο, το γεγονός ότι η προσθήκη του 2013 δεν συνιστά διεθνή συμφωνία κατά την έννοια του άρθρου 218 ΣΛΕΕ δεν συνεπάγεται άνευ άλλου ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν παράγει έννομα αποτελέσματα. Πράγματι, τα αποτελέσματα μιας συμφωνίας (είτε δεσμευτικής είτε όχι) κατά το διεθνές δίκαιο διακρίνονται από τα αποτελέσματα, κατά το δίκαιο της Ένωσης, της πράξεως με την οποία το (αρμόδιο) θεσμικό όργανο της Ένωσης εγκρίνει το περιεχόμενό της και παρέχει εξουσιοδότηση για την υπογραφή της [34].

70. Η προσθήκη του 2013 αποτέλεσε μέρος συμβιβασμού που, αφενός, οδήγησε στη σύναψη δεσμευτικών τομεακών συμφωνιών μεταξύ της Ένωσης και της Ελβετίας και, αφετέρου, έθεσε τις παραμέτρους για τη σύναψη νομικώς δεσμευτικών διμερών συμφωνιών μεταξύ της Ελβετίας και εκάστου ωφελουμένου κράτους μέλους. Δυνάμει της προσθήκης του 2013, τρίτο κράτος κίνησε κοινοβουλευτική διαδικασία, προκειμένου να αρχίσει διαπραγματεύσεις με νέο κράτος μέλος της Ένωσης για τη σύναψη δεσμευτικής συμφωνίας. Επομένως, ως αποτέλεσμα της εγκριθείσας από την Επιτροπή υπογραφής, η Ένωση φέρει οποιεσδήποτε συνέπειες απορρέουν κατά το διεθνές δίκαιο από τη συγκεκριμένη υπογραφή και από τις σχέσεις μεταξύ των συμβαλλομένων μερών μιας μη δεσμευτικής συμφωνίας.

71. Η προσβαλλόμενη απόφαση καθώς και η υπογραφείσα το 2013 προσθήκη παράγουν, επίσης, έννομα αποτελέσματα έναντι των άλλων θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών. Καθόσον η Ένωση ήταν αρμόδια για την υπογραφή τέτοιας συμφωνίας με τρίτο κράτος (ανεξαρτήτως του ζητήματος ποιο θεσμικό όργανο είχε αρμοδιότητα να την εγκρίνει και να την υπογράψει και του εάν η αρμοδιότητα αυτή ήταν αποκλειστική ή συντρέχουσα με αυτήν των κρατών μελών), η ανάγκη διασφαλίσεως της ενιαίας εξωτερικής εκπροσωπήσεως της Ένωσης και η συναφής αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, τόσο μεταξύ των κρατών μελών όσο και μεταξύ της Ένωσης και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, συνεπάγονται την υποχρέωση των οργάνων αυτών και των κρατών μελών να συνεργάζονται προς επίτευξη των σκοπών της Ένωσης, να απέχουν από κάθε ενέργεια που υπονομεύει την εν λόγω δράση και να διασφαλίζουν τη συνοχή μεταξύ των διαφόρων πολιτικών της Ένωσης [35].

72. Για τους λόγους αυτούς, φρονώ ότι η προσφυγή του Συμβουλίου πράγματι ασκήθηκε κατά πράξεως δεκτικής προσφυγής δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ.

Επί της ουσίας

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

73. Το Δικαστήριο καλείται ακόμη μια φορά να εξετάσει την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, όσον αφορά συγκεκριμένη μορφή εξωτερικής δράσεως της Ένωσης, για την οποία οι Συνθήκες δεν θεσπίζουν, κατά τα φαινόμενα, ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες [36]. Το Συμβούλιο ζητεί με την προσφυγή του από το Δικαστήριο να αποφασίσει ποιες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης πρέπει να εφαρμόζονται, προκειμένου η Ένωση να συνάπτει μη δεσμευτικές συμφωνίες με τρίτα κράτη.

34 — Κατά το διεθνές δίκαιο, υπάρχουν πολλές πράξεις που, μολονότι δεν είναι δεσμευτικές, εντούτοις μπορεί να συνεπάγονται αλλαγή της συμπεριφοράς υποκειμένων του διεθνούς δικαίου, όπως ερμηνείες διεθνών συμβάσεων από διεθνή δικαστήρια που έχουν τη σχετική δικαιοδοσία ή μη δεσμευτικές αποφάσεις οργάνων διεθνούς οργανισμού.

35 — Βλ., παραδείγματος χάριν, άρθρο 21, παράγραφος 3, ΣΕΕ και άρθρα 7 ΣΛΕΕ και 205 ΣΛΕΕ.

36 — Βλ. επίσης, παραδείγματος χάριν, αποφάσεις Κοινοβούλιο και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-103/12 και C-165/12, EU:C:2014:2400), και Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-73/14, EU:C:2015:663).

74. Η Επιτροπή, εάν το άρθρο 17 ΣΕΕ δεν της παρέχει την αρμοδιότητα να εγκρίνει και να παρέχει εξουσιοδότηση για την εξ ονόματος της Ένωσης υπογραφή συμφωνίας, όπως η προσθήκη του 2013, έχει παραβιάσει την αρχή που προβλέπεται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ, και η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί. Αυτό θα συνεπαγόταν, επίσης, ότι το άρθρο 17 ΣΕΕ δεν ήταν η ορθή νομική βάση για την προσβαλλόμενη απόφαση.

75. Αντιθέτως, εάν το Δικαστήριο απορρίψει τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, η νομιμότητα της αποφάσεως μπορεί παρά ταύτα να αμφισβητηθεί. Ειδικότερα, πράξη όπως η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να βασίζεται σε καθ' ύλην αρμοδιότητα της Ένωσης και να προσδιορίζει την κατάλληλη νομική βάση. Πράγματι, το ζήτημα εάν η Ένωση έχει καθ' ύλην αρμοδιότητα πρέπει να προηγείται λογικώς του ζητήματος της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, όσον αφορά τα ζητήματα που υπάγονται στην αρμοδιότητα της Ένωσης. Επίσης, προηγείται του ζητήματος της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών (ζήτημα επί του οποίου οι διάδικοι έλαβαν θέση με τις παρατηρήσεις τους[37]), καθώς και του ζητήματος της υποχρεώσεως προσδιορισμού της νομικής βάσεως. Επιπλέον, η διχογνωμία μεταξύ των διαδίκων σχετικά με το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 16 ΣΕΕ και 17 ΣΕΕ μπορεί να καταστεί άνευ σημασίας υπό το πρίσμα των διατάξεων που παρέχουν καθ' ύλην αρμοδιότητα. Καθόσον οι εν λόγω διατάξεις προβλέπουν ρητώς διαδικασία ως προς το είδος της δράσεως που πρέπει να αναληφθεί για την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας, το αρμόδιο όργανο δεν μπορεί να καθοριστεί αποκλειστικώς βάσει του άρθρου 16 ΣΕΕ ή του άρθρου 17 ΣΕΕ.

76. Επομένως, φρονώ ότι το Δικαστήριο καλείται να αποφασίσει επί ενός ζητήματος αρχής («ποιος είναι αρμόδιος: το Συμβούλιο ή η Επιτροπή;») υπό συνθήκες που ενδέχεται να παρέλκει η εξέταση του ζητήματος αυτού. Τούτο δε, επειδή το Δικαστήριο *δεν* εκλήθη να ελέγξει τη νομιμότητα της προσβαλλομένης αποφάσεως βάσει λόγων που αφορούν την καθ' ύλην αρμοδιότητα της Ένωσης ή την έλλειψη αναφοράς στην αρμοδιότητα αυτή στην απόφαση αυτή. Μολονότι αντιλαμβάνομαι ότι ενδέχεται κανείς διάδικος να μην είχε συμφέρον να θέσει τα εν λόγω ζητήματα, εντούτοις με την προσφυγή του Συμβουλίου τίθεται σειρά προκαταρκτικών ζητημάτων σχετικά με την αρμοδιότητα της Ένωσης.

77. Εναπόκειται στο Δικαστήριο να εξετάσει αυτεπαγγέλτως εάν ορισμένο θεσμικό όργανο της Ένωσης έχει αρμοδιότητα[38]. Κατά μείζονα λόγο, το αυτό πρέπει να ισχύει όσον αφορά την αρμοδιότητα της ίδιας της Ένωσης. Πρόκειται για ζήτημα τέτοιας συνταγματικής σημασίας που άπτεται της δημοσίας τάξεως. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Δικαστήριο έθεσε ερωτήματα στους διαδίκους επί αυτού ακριβώς του ζητήματος. Ωστόσο, ουδείς διάδικος απάντησε στο ερώτημα ποιες διατάξεις της Συνθήκης, βάσει της αρχής της δοτής αρμοδιότητας, παρέχουν αρμοδιότητα στην Ένωση να εγκρίνει μνημόνιο και να παράσχει εξουσιοδότηση για την υπογραφή του στον τομέα που αφορά η απόφαση (και ανεξαρτήτως του εάν έπρεπε να γίνεται μνεία των εν λόγω διατάξεων στην προσβαλλόμενη απόφαση). Αντ' αυτού, αμφότεροι αναφέρθηκαν μόνο στην υποχρέωση προσδιορισμού της νομικής βάσεως. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν ήταν νομικώς δεσμευτική και, ως εκ τούτου, δεν ήταν απαραίτητο να γίνει μνεία της (κατά το ουσιαστικό δίκαιο) νομικής βάσεως· η αναφορά στο άρθρο 17 ΣΕΕ επαρκούσε. Εάν αυτή ήταν η θέση της, η Επιτροπή θα έπρεπε λογικά να έχει ζητήσει από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή του Συμβουλίου ως απαράδεκτη, ελλείψει πράξεως δεκτικής προσφυγής δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ[39]. Καίτοι υποτίθεται πως κατά την άποψη του Συμβουλίου η προσβαλλόμενη απόφαση παρήγε όντως έννομα αποτελέσματα (διαφορετικά δεν θα είχε ασκήσει την προσφυγή) —κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, δέχθηκε ότι

37 — Βλ. σημεία 82 έως 84 κατωτέρω.

38 — Βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση Salzgitter κατά Επιτροπής (C-210/98 P, EU:C:2000:397, σκέψη 56 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

39 — Η υποχρέωση αιτιολογήσεως έχει εφαρμογή επί του συνόλου των πράξεων που μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής ακυρώσεως: βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-370/07, EU:C:2009:590, σκέψη 42).

αυτή ήταν η θέση του—, εντούτοις δεν υποστήριξε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί λόγω παραλείψεως προσδιορισμού της (κατά το ουσιαστικό δίκαιο) νομικής βάσεως. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο δεν μπορεί —κατά την άποψή μου— να εξετάσει ούτε την αρμοδιότητα της Ένωσης ούτε την υποχρέωση προσδιορισμού της νομικής βάσεως.

78. Δεν τίθεται ζήτημα εάν κατά το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο η Ένωση μπορεί να συνάψει μη δεσμευτική συμφωνία. Ούτε αμφισβητείται ότι απόκειται στην Επιτροπή, η οποία έχει την αρμοδιότητα εξωτερικής εκπροσωπήσεως της Ένωσης[40], να διαπραγματεύεται συμφωνίες αυτού του είδους, και ότι κατ' αρχήν μπορεί να τις υπογράφει. Επιπλέον, το ίδιο το Συμβούλιο φαίνεται να αποδέχεται ότι μπορεί να γίνει διάκριση μεταξύ, αφενός, μνημονίων συμφωνίας ή άλλων πράξεων με τις οποίες η Ένωση αναλαμβάνει πολιτικές δεσμεύσεις και, αφετέρου, διοικητικών συμφωνιών τις οποίες συνάπτει ένα θεσμικό όργανο ή οργανισμός της Ένωσης επ' ονόματί του δυνάμει της αρχής της διοικητικής αυτονομίας κατά το άρθρο 335 ΣΛΕΕ. Όσον αφορά τα προκαταρκτικά ζητήματα της ικανότητας δικαίου και αρμοδιότητας κατά το διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της Ένωσης, παραπέμπω στις αρχές που εξέθεσα στις προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-103/12 και C-165/12, Κοινοβούλιο και Επιτροπή κατά Συμβουλίου[41].

79. Η άποψη του Συμβουλίου επί αμφοτέρων των λόγων ακυρώσεως αντιστοιχεί σε αυτήν που εκτίθεται σε έγγραφο του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη μνημονίων συμφωνίας, την πραγματοποίηση κοινών δηλώσεων και την υιοθέτηση κειμένων που περιέχουν πολιτικές δεσμεύσεις, αφενός, από την Ευρωπαϊκή Ένωση και, αφετέρου, από τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς[42]. Το έγγραφο αυτό συντάχθηκε στο πλαίσιο της αυξανόμενης κατά την αντίληψη του Συμβουλίου τάσεως της Επιτροπής να υπογράφει μη δεσμευτικές πράξεις που περιέχουν πολιτικές δεσμεύσεις της Ένωσης. Στις παρατηρήσεις της, η Επιτροπή παρέπεμψε στη δήλωση στην οποία προέβη σε απάντηση στο εν λόγω έγγραφο, στην οποία εκθέτει την άποψή της ότι «[…] [η θέση του Συμβουλίου] δεν είναι σύμφωνη με τη θεσμική ισορροπία που προβλέπουν οι Συνθήκες» και επιβεβαιώνει ότι «[ό]ταν εκπροσωπεί εξωτερικά την Ένωση, η Επιτροπή θα εφαρμόζει τις σχετικές διατάξεις των Συνθηκών».

80. Το Δικαστήριο δεν καλείται (λογικώς) να επιλύσει το ζήτημα εάν το αρχικό μέτρο (ήτοι, τα συμπεράσματα του 2012), με το οποίο το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη που συνήλθαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου ενέκριναν τις διαπραγματεύσεις επί της προσθήκης του 2013, συνιστά πράξη που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 263 ΣΛΕΕ ούτε εάν οι Συνθήκες προβλέπουν σχετική αρμοδιότητα. Πράγματι, θα προκαλούσε έκπληξη εάν το Συμβούλιο ζητούσε την ακύρωση των δικών του συμπερασμάτων. Ούτε η Επιτροπή έχει κατά τα φαινόμενα έννομο συμφέρον για την ακύρωσή τους. Συνεπώς, φρονώ ότι παρέλκει η εξέταση των επιχειρημάτων της Επιτροπής κατά της χρήσεως υβριδικών πράξεων, καθώς και του ζητήματος εάν από την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-28/12, Επιτροπή κατά Συμβουλίου[43], προκύπτουν αμφιβολίες ως προς το κύρος των συμπερασμάτων του 2012.

81. Τέλος, οι απόψεις διίστανται ως προς το εάν το ζήτημα της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών σχετικά με την προσθήκη του 2013 έχει (ή δεν έχει) τεθεί ενώπιον του Δικαστηρίου και αποτελεί αντικείμενο λόγου ακυρώσεως βάσει του οποίου ζητείται η ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως. Θα εξετάσω το ζήτημα αυτό πρώτο.

40 — Βλ. άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ.

41 — EU:C:2014:334, σημεία 86 και 94 έως 101.

42 — Έγγραφο 12498/13 (παράρτημα στο υπόμνημα της Επιτροπής). Το έγγραφο αυτό δεν αφορά πράξεις που περιέχουν μόνο διοικητικές ρυθμίσεις για την πρακτική συνεργασία μεταξύ ενός θεσμικού οργάνου ή οργανισμού της Ένωσης και τρίτου κράτους ή διεθνούς οργανισμού.

43 — EU:C:2015:282. Βλ. υποσημείωση 9 ανωτέρω.

Αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών μελών

– Επιχειρήματα

82. Στο πλαίσιο του πρώτου λόγου ακυρώσεως, το Συμβούλιο επισημαίνει ότι, κατά την αντίληψή του, η Επιτροπή με τη δήλωση της 17ης Δεκεμβρίου 2012 εξέφρασε τη διαφωνία της με τη συμμετοχή των κρατών μελών και δέχθηκε την εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο ως απόφαση βάσει του άρθρου 16 ΣΕΕ. Προσθέτει ότι, με την υπογραφή της προσθήκης του 2013 εξ ονόματός της και εξ ονόματος της Ένωσης, η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη της την αρμοδιότητα των κρατών μελών και, κατά συνέπεια, παραβίασε την αρχή της δοτής αρμοδιότητας κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ. Το Συμβούλιο προβάλλει το ίδιο επιχείρημα και προς στήριξη του δεύτερου λόγου ακυρώσεως.

83. Το Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι δεν προέβαλε αυτοτελή λόγο ακυρώσεως σχετικά με τον συντρέχοντα ή αποκλειστικό χαρακτήρα της αρμοδιότητας της Ένωσης. Υποστηρίζει όμως ότι τα σχετικά επιχειρήματά του είναι σαφή και επαρκή, και συνιστούν ουσιώδες μέρος του πραγματικού και νομικού πλαισίου, αποδεικνύοντας ότι η Επιτροπή παραβίασε τις αρχές της κατανομής των εξουσιών και της καλόπιστης συνεργασίας. Τα στοιχεία που καταδεικνύουν την ύπαρξη συντρέχουσας αρμοδιότητας είναι τα εξής: (i) η ΕΧΣ αφορά συνεισφορές της Ελβετίας προς τα ωφελούμενα κράτη μέλη· (ii) μολονότι η ΕΧΣ αποτελεί αντικείμενο πολιτικών δεσμεύσεων, οι συνεισφορές διέπονται από νομικό πλαίσιο που ορίζεται από διμερείς συμφωνίες μεταξύ της Ελβετίας και κάθε ωφελούμενου κράτους μέλους· (iii) δεν είναι όλα τα κράτη μέλη επιλέξιμα· και (iv) κατά συνέπεια, τα ποσά καταβάλλονται απευθείας από την Ελβετία στο ωφελούμενο κράτος μέλος και όχι μέσω του προϋπολογισμού της Ένωσης. Εν πάση περιπτώσει, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι ο συντρέχων ή αποκλειστικός χαρακτήρας της αρμοδιότητας της Ένωσης να υπογράψει την προσθήκη του 2013 δεν μπορεί να ασκήσει επιρροή στην τηρητέα διαδικασία για την εν λόγω υπογραφή, καθώς και ότι οι Συνθήκες δεν περιορίζουν τις ενέργειες του Συμβουλίου σε εκείνες που αφορούν την προστασία των εξουσιών του.

84. Η Επιτροπή διατείνεται ότι το Συμβούλιο ούτε τεκμηρίωσε τον ισχυρισμό του ότι το μνημόνιο του 2006 και οι δύο προσθήκες υπάγονται στη συντρέχουσα αρμοδιότητα της Ένωσης και των κρατών μελών ούτε προέβαλε λόγο ακυρώσεως σχετικά με την αρμοδιότητα των κρατών μελών. Εν πάση περιπτώσει, απέκειτο στα κράτη μέλη να υπερασπιστούν την αρμοδιότητα και τα προνόμιά τους, και όχι στο Συμβούλιο.

– Εκτίμηση

85. Αντιλαμβάνομαι ότι με τους δύο λόγους ακυρώσεως το Συμβούλιο ζητεί την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως, διότι η Επιτροπή δεν τήρησε την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής ούτε την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία διέπει, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, τη σχέση της με τα άλλα θεσμικά όργανα. Το Συμβούλιο αναγνώρισε ότι δεν προέβαλε λόγο ακυρώσεως περί μη τηρήσεως εκ μέρους της Επιτροπής της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών ή της υποχρεώσεως καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των κρατών μελών. Συνεπώς, το Δικαστήριο δεν καλείται να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση για κάποιον εξ αυτών των λόγων.

86. Το Συμβούλιο, υποστηρίζοντας ότι τα επιχειρήματα περί συντρέχουσας αρμοδιότητας στηρίζουν τον ή τους λόγους ακυρώσεως που προβάλλει με την προσφυγή του, δεν λαμβάνει υπόψη τη διάκριση μεταξύ επιχειρήματος και λόγου ακυρώσεως. Ο λόγος ακυρώσεως συνιστά ισχυρισμό που, αν κριθεί βάσιμος, οδηγεί στην ικανοποίηση του αιτήματος[44]. Αντιθέτως, το επιχείρημα εξηγεί ή καταδεικνύει

44 — Τούτο συνάγεται εξ αντιδιαστολής, παραδείγματος χάριν, από την απόφαση EFMA κατά Συμβουλίου (C-46/98 P, EU:C:2000:474, σκέψη 38).

γιατί ένας λόγος ακυρώσεως πρέπει να κριθεί βάσιμος και ως εκ τούτου πρέπει να μπορεί να οδηγήσει στο αποτέλεσμα αυτό. Επομένως, το επιχείρημα πρέπει να στηρίζει τον λόγο ακυρώσεως. Στην υπό κρίση υπόθεση, τα ρητά επιχειρήματα του Συμβουλίου περί συντρέχουσας αρμοδιότητας δεν εξηγούν *γιατί* η προσβαλλόμενη απόφαση δεν τηρεί ούτε την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής (πρώτος λόγος ακυρώσεως) ούτε την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία τυγχάνει εφαρμογής κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (δεύτερος λόγος ακυρώσεως). Πράγματι, το ίδιο το Συμβούλιο αναγνωρίζει ότι τα συγκεκριμένα επιχειρήματα δεν ασκούν επιρροή στη διαδικασία. Συνεπώς, κατά την άποψή μου, τα επιχειρήματα του Συμβουλίου περί συντρέχουσας αρμοδιότητας είναι αλυσιτελή.

87. Εν πάση περιπτώσει, ούτε το Συμβούλιο ούτε τα παρεμβαίνοντα κράτη μέλη έχουν τεκμηριώσει τα περί συντρέχουσας αρμοδιότητας επιχειρήματά τους, προσδιορίζοντας τις διατάξεις των Συνθηκών, οι οποίες, κατά την άποψή τους, προβλέπουν (i) την αρμοδιότητα της Ένωσης και (ii) τον συντρέχοντα χαρακτήρα της εν λόγω αρμοδιότητας.

88. Τούτο δεν σημαίνει ότι οι Συνθήκες εμποδίζουν το Συμβούλιο να στηρίξει λόγο ακυρώσεως, επικαλούμενο την εκ μέρους άλλου θεσμικού οργάνου μη τήρηση της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Κατά πάγια νομολογία, το δικαίωμα προσφυγής των κρατών μελών, του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, που προβλέπεται στο άρθρο 263, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, δεν εξαρτάται από την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος[45]. Έκαστος εκ των εν λόγω προσφευγόντων δύναται να ζητήσει ακύρωση μιας πράξεως που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, χωρίς να χρειάζεται να θεμελιώσει έννομο συμφέρον[46]. Εξ αυτού συνάγεται, κατά την άποψή μου, ότι έκαστος εξ αυτών των διαδίκων μπορεί να στηρίξει την προσφυγή του σε λόγο ακυρώσεως που αφορά τα προνόμια άλλου διαδίκου.

Αρμοδιότητες του Συμβουλίου και της Επιτροπής (πρώτος λόγος ακυρώσεως)

– Επιχειρήματα

89. Με τον πρώτο λόγο ακυρώσεως το Συμβούλιο προβάλλει ότι η Επιτροπή, υπογράφοντας την προσθήκη του 2013 εξ ονόματος της Ένωσης μόνη της και χωρίς την προηγούμενη εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο, έλαβε απόφαση για την πολιτική της Ένωσης. Επομένως, παραβίασε την αρχή της κατανομής των αρμοδιοτήτων που προβλέπει το άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ, καθώς και την αρχή της θεσμικής ισορροπίας. Εξάλλου, η Επιτροπή δεν μπορούσε να παράσχει εξουσιοδότηση για την εν λόγω υπογραφή, χωρίς προηγούμενη έγκριση του Συμβουλίου, βάσει των αρμοδιοτήτων της κατά το άρθρο 17 ΣΕΕ. Κατά το άρθρο 16 ΣΕΕ, το Συμβούλιο καθορίζει την πολιτική της Ένωσης, μεταξύ άλλων, στις εξωτερικές σχέσεις. Συνεπώς, το Συμβούλιο εξουσιοδοτεί προς διαπραγμάτευση και εγκρίνει τις πολιτικές δεσμεύσεις που η Ένωση αναλαμβάνει έναντι τρίτων κρατών ή διεθνών οργανισμών. Καίτοι η Επιτροπή εκπροσωπεί τη θέση της Ένωσης (με εξαίρεση την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, καθώς και άλλες περιπτώσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες), δεν μπορεί να προσδιορίσει το περιεχόμενό της. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η χάραξη πολιτικής και η διαμόρφωση της εξωτερικής δράσεως της Ένωσης είναι ευρύτερες από τη διαμόρφωση μιας θέσεως της Ένωσης. Επιπλέον, η έναρξη διαπραγματεύσεων με τρίτο κράτος ή με άλλον διεθνή οργανισμό είναι,

45 — Βλ. αποφάσεις Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψη 53), και Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-355/10, EU:C:2012:516, σκέψη 37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

46 — Βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-28/12, EU:C:2015:282, σκέψη 18 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Η προϋπόθεση ασκήσεως προσφυγής για την προστασία των προνομίων του προσφεύγοντος έχει εφαρμογή αποκλειστικά, όσον αφορά προσφυγές δυνάμει του άρθρου 263, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ήτοι προσφυγές που ασκούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή την Επιτροπή των Περιφερειών.

αυτή καθ' εαυτήν, πράξη χαράξεως πολιτικής. Το ίδιο ισχύει κατά μείζονα λόγο για την απόφαση περί υπογραφής· η υπογραφή σημαίνει αποδοχή του περιεχομένου της πράξεως από την Ένωση. Δεδομένου ότι το περιεχόμενο δεν μπορεί να προσδιοριστεί εκ των προτέρων, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι καλύπτεται από οποιαδήποτε «πάγια θέση».

90. Ειδικότερα, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η Επιτροπή καθόρισε τη θέση της Ένωσης, αποφασίζοντας μονομερώς: (i) να αντιμετωπίσει το ζήτημα ως υπαγόμενο στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης· (ii) να μεταβάλει τους υπογράφοντες της προσθήκης του 2013, με αποτέλεσμα να υπογράψει μόνη αυτή εξ ονόματος της Ένωσης· και (iii) να παράσχει εξουσιοδότηση για την υπογραφή της προσθήκης του 2013 και, συνεπώς, να αποδεχθεί το περιεχόμενό της. Όσον αφορά τα δύο πρώτα ζητήματα, η Επιτροπή ενήργησε ενάντια στη ρητώς εκπεφρασμένη βούληση του Συμβουλίου.

91. Το γεγονός ότι το άρθρο 218 ΣΛΕΕ δεν έχει εφαρμογή δεν αποκλείει τη συμμετοχή του Συμβουλίου στη διαδικασία για τη διαπραγμάτευση και τη σύναψη τέτοιων συμφωνιών: το άρθρο 218 ΣΛΕΕ αντανακλά τη γενική κατανομή αρμοδιοτήτων κατά τα άρθρα 16 ΣΕΕ και 17 ΣΕΕ.

92. Περαιτέρω, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι το υπογραφέν κείμενο που απεστάλη στις ελβετικές αρχές στις 7 Νοεμβρίου 2013 δεν είναι το ίδιο με το κείμενο που είχε αποτελέσει αντικείμενο συζητήσεων στα προπαρασκευαστικά όργανα του Συμβουλίου, καθόσον διέφεραν οι υπογράφοντες και η ιδιότητα με την οποία υπέγραψαν. Η Επιτροπή επί της ουσίας εμπόδισε το Συμβούλιο να υπογράψει και να αποστείλει το δικό του κείμενο της προσθήκης του 2013. Εάν το Συμβούλιο είχε πράξει τούτο, οι ελβετικές αρχές θα είχαν στη διάθεσή τους δύο διαφορετικά κείμενα. Αυτό θα ήταν αντίθετο προς την αρχή της ενιαίας εξωτερικής εκπροσωπήσεως της Ένωσης (και εξηγεί γιατί το Συμβούλιο δεν ζήτησε ούτε μπορούσε να ζητήσει την επαναδιαπραγμάτευση της προσθήκης του 2013).

93. Τέλος, όσον αφορά την εκ μέρους της Επιτροπής επίκληση των εκτελεστικών και διαχειριστικών καθηκόντων της κατά το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, το Συμβούλιο δεν αντιλαμβάνεται, και η Επιτροπή δεν εξήγησε, γιατί, εφόσον το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ παρέχει αρμοδιότητα υπογραφής, δεν παρέχει επίσης την αρμοδιότητα ενάρξεως διαπραγματεύσεων.

94. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι έχει αρμοδιότητα υπογραφής μη δεσμευτικών συμφωνιών πολιτικής φύσεως εξ ονόματος της Ένωσης, καθόσον αυτές αντανακλούν υπάρχουσα θέση της Ένωσης. Η υπογραφή είναι απλώς πράξη εξωτερικής εκπροσωπήσεως που βασίζεται σε πολιτική θέση η οποία έχει προηγουμένως καθοριστεί από το Συμβούλιο. Επομένως, δεν απαιτείται πάντα η παροχή εξουσιοδοτήσεως στην Επιτροπή για την έναρξη των σχετικών διαπραγματεύσεων και την υπογραφή του τελικού κειμένου. Το Συμβούλιο εσφαλμένα υποστηρίζει την de facto εφαρμογή του άρθρου 218, παράγραφοι 3 και 5, ΣΛΕΕ.

95. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι μια κοινή θέση δεν είναι απαραίτητο να έχει περιβληθεί συγκεκριμένο τύπο, προκειμένου να έχει υπόσταση [47]. Επομένως, μια θέση της Ένωσης μπορεί να καθοριστεί βάσει συμπερασμάτων του Συμβουλίου. Στην παρούσα υπόθεση, η προσβαλλόμενη απόφαση δεν παρέκκλινε από τη θέση της Ένωσης επί της ΕΧΣ για την Κροατία που περιλαμβάνεται στα συμπεράσματα του 2012. Επίσης, το Συμβούλιο δεν αμφισβητεί ότι το περιεχόμενο της προσθήκης του 2013 ανταποκρίνεται στην εν λόγω θέση ούτε επιδιώκει την επαναδιαπραγμάτευσή της. Στα συμπεράσματα του 2012 εκτίθενται με ιδιαίτερη σαφήνεια το πλαίσιο των πραγματικών περιστατικών και η μέθοδος. Δεν αφέθηκε κανένα περιθώριο διαπραγματεύσεως επί οποιουδήποτε στοιχείου από την Επιτροπή. Το Συμβούλιο δεν προέβαλε ειδικότερα επιχειρήματα ούτε προσκόμισε αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι η Επιτροπή παρέκκλινε από το πλαίσιο αυτό.

47 — Απόφαση Επιτροπή κατά Σουηδίας (C-246/07, EU:C:2010:203, σκέψη 77).

96. Η υπογραφή της προσθήκης του 2013 συνιστούσε μορφή της εξωτερικής εκπροσωπήσεως της Ένωσης, η οποία ανατίθεται στην Επιτροπή με το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ. Μπορεί επίσης να συνδεθεί με τα εκτελεστικά και τα διαχειριστικά καθήκοντα της Επιτροπής κατά το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, όπως αντανακλώνται στο μνημόνιο του 2006 και στις προσθήκες του 2008 και του 2013. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η θέση του Συμβουλίου προκαλεί σύγχυση. Αφενός, το Συμβούλιο προβάλλει ότι η έννοια της χαράξεως πολιτικής είναι ευρύτερη από τον προσδιορισμό θέσεως της Ένωσης. Εάν τούτο ίσχυε, η Επιτροπή θα μπορούσε να δράσει επί ευρύτερης βάσεως, στο πλαίσιο προσδιορισθείσας πολιτικής της Ένωσης. Αφετέρου, το Συμβούλιο υποστηρίζει επίσης ότι κατά το άρθρο 16, παράγραφος 1, ΣΕΕ η Επιτροπή υποχρεούται να ζητήσει την έγκριση του Συμβουλίου πριν από την υπογραφή. Περαιτέρω, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ αντιστοιχεί στο άρθρο I-26 της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης: κατά τη διάρκεια των συζητήσεων επί της εν λόγω διατάξεως στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συνελεύσεως το 2003[48], η Επιτροπή, με την υποστήριξη διαφόρων αντιπροσώπων των κρατών μελών, ζήτησε και πέτυχε την αναγνώριση του ρόλου της και των αρμοδιοτήτων της στον τομέα της εξωτερικής εκπροσωπήσεως.

97. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι δεν αμφισβητείται ότι ενημέρωσε επαρκώς το Συμβούλιο. Με το υπόμνημα απαντήσεως, το Συμβούλιο εκθέτει για πρώτη φορά τις πληροφορίες που είχε λάβει για το υπό συζήτηση ποσό συνεισφοράς. Ωστόσο, η Επιτροπή επισημαίνει ότι πάγια θέση της Ελβετίας ήταν ότι ο προσδιορισμός του ποσού της ελβετικής συνεισφοράς θα γινόταν με μονομερή απόφαση της ιδίας. Το Συμβούλιο δεν ενημέρωσε την Επιτροπή ότι είχε αντιρρήσεις για τα αποτελέσματα των συνομιλιών με την Ελβετία. Με την προσφυγή του, το Συμβούλιο δεν ήγειρε —ούτε μπορούσε να εγείρει— αντιρρήσεις επί της ουσίας.

98. Εν πάση περιπτώσει, το Συμβούλιο δεν δύναται να εκφράσει αντιρρήσεις κατά του περιεχομένου της προσθήκης του 2013 και της σχέσεώς του με τα συμπεράσματα του 2012 για πρώτη φορά με το υπόμνημα απαντήσεως. Αυτές θα έπρεπε να έχουν εκφραστεί κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων του Συμβουλίου ή, το αργότερο, με την προσφυγή του Συμβουλίου. Ακόμη και αν οι εν λόγω ισχυρισμοί είναι παραδεκτοί, είναι αβάσιμοι. Δεν έχουν καμία σχέση με το άρθρο 16 ΣΕΕ· αφορούν τη φύση της προσθήκης του 2013 και όχι τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου. Εάν, όπως η Επιτροπή υποθέτει, το Συμβούλιο επικαλείται τη φερόμενη υβριδική (ενωσιακή και διακυβερνητική) φύση των συμπερασμάτων, δεν υφίσταται οποιαδήποτε βάση στις Συνθήκες για υβριδικές πράξεις αυτού του είδους. Ούτε οι Συνθήκες προβλέπουν ότι η εκ περιτροπής Προεδρία του Συμβουλίου έχει οποιοδήποτε ρόλο για την υπογραφή της προσθήκης. Επιπροσθέτως, τα επιχειρήματα του Συμβουλίου είναι αλυσιτελή, δεδομένου ότι το Συμβούλιο δεν εξέφρασε αντιρρήσεις ως προς το ποσό της ΕΧΣ. Η Επιτροπή διασφάλισε τη συνέπεια προς την προσέγγιση που είχε ήδη προσδιορίσει το Συμβούλιο.

– Εκτίμηση

99. Το άρθρο 13, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ αποτελεί εκδήλωση της αρχής της θεσμικής ισορροπίας και προβλέπει την υποχρέωση κάθε θεσμικού οργάνου να ασκεί τις αρμοδιότητές του, σεβόμενο τις αρμοδιότητες των υπολοίπων[49]. Εάν ένα θεσμικό όργανο σφετεριστεί τα προνόμια άλλου θεσμικού οργάνου, υπάρχει παράβαση της εν λόγω διατάξεως.

100. Στην υπό κρίση υπόθεση, υπερέβη η Επιτροπή τις αρμοδιότητές της κατά τις Συνθήκες, ιδίως κατά το άρθρο 17 ΣΕΕ, και ενδεχομένως σφετερίστηκε τα προνόμια του Συμβουλίου κατά το άρθρο 16 ΣΕΕ; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, το εν λόγω συμπέρασμα επαρκεί για την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως.

48 — ΕΕ 2004, C 310, σ. 1.

49 — Βλ. απόφαση Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-73/14, EU:C:2015:663, σκέψη 61 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

101. Φρονώ ότι πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση στο ερώτημα αυτό.

102. Το Δικαστήριο έκρινε, σε υπόθεση που αφορούσε την αρμοδιότητα της Επιτροπής να συνάψει συμφωνία επί των κατευθυντηρίων γραμμών σχετικά με τη συνεργασία και τη διαφάνεια στον νομοθετικό τομέα με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, ότι συνιστά προϋπόθεση λήψεως μέτρου, όπως οι μη δεσμευτικές κατευθυντήριες γραμμές, το «να ληφθεί δεόντως υπόψη η κατανομή αρμοδιοτήτων και η θεσμική ισορροπία που θεσπίζ[ουν] [οι] [Συνθήκες στον οικείο τομέα]» [50]. Εξ αυτού συνάγεται ότι η έλλειψη ειδικών διαδικασιών στις Συνθήκες σχετικά με ορισμένες μορφές δράσεως δεν εμποδίζει τη χρήση τέτοιων πράξεων στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης. Το Δικαστήριο τόνισε ότι η απόφασή του δεν πρέπει «να ερμηνευθεί ως δεχόμενη τη θέση της Επιτροπής, κατά την οποία το γεγονός ότι μια πράξη, όπως οι κατευθυντήριες γραμμές, στερείται δεσμευτικής ισχύος αρκεί για να καταστήσει το εν λόγω όργανο αρμόδιο να τη συνάψει» [51]. Καίτοι λοιπόν το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το (νυν) άρθρο 218 ΣΛΕΕ δεν είχε εφαρμογή [52], δεν προέβη σε οποιαδήποτε διαπίστωση ως προς τις εφαρμοστέες διαδικασίες και τις αντίστοιχες αρμοδιότητες των θεσμικών οργάνων, όσον αφορά τις επίμαχες στην εν λόγω υπόθεση κατευθυντήριες γραμμές.

103. Στην υπό κρίση υπόθεση, το άρθρο 17 ΣΕΕ αποτελεί τη μοναδική νομική βάση της οποίας γίνεται αναφορά στην προσβαλλόμενη απόφαση. Δεν γίνεται καμία αναφορά στην παρασχεθείσα στην Ένωση αρμοδιότητα για την έκδοση αποφάσεων όπως η προσβαλλόμενη [53].

104. Οι πολιτικές της Ένωσης χαράσσονται στο επίπεδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου. Ελλείψει προηγούμενης ενέργειάς τους, η Επιτροπή δεν μπορεί να γνωρίζει ποια πολιτική της Ένωσης να εκπροσωπήσει (εξωτερικά). Η εξουσία του Συμβουλίου κατά το άρθρο 16, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ να ασκεί καθήκοντα χαράξεως πολιτικών όπως προβλέπουν οι Συνθήκες [54] έχει το νόημα ότι είναι προνόμιο του Συμβουλίου να αποφασίζει αν είναι αναγκαία (ή όχι) η ανάληψη ενεργειών για την υλοποίηση των κοινών πολιτικών κατά τα προβλεπόμενα στις Συνθήκες [55] και ιδίως στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Συμβούλιο αποφασίζει υπό το πρίσμα των γενικών πολιτικών προσανατολισμών και των προτεραιοτήτων της Ένωσης που καθορίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 15, παράγραφος 1, ΣΕΕ. Το άρθρο 16, παράγραφος 6, τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ επιβεβαιώνει τη σχέση μεταξύ των δύο αυτών οργάνων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές· το δε Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων καθορίζει την εξωτερική δράση της Ένωσης βάσει των εν λόγω κατευθυντήριων γραμμών.

105. Στη συνέχεια, απόκειται στην Επιτροπή, κατά το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ, (μεταξύ άλλων) να διασφαλίσει την εφαρμογή των Συνθηκών και των σχετικών μέτρων που λαμβάνονται για τον σκοπό αυτό, να ασκεί συντονιστικά, εκτελεστικά και διαχειριστικά καθήκοντα κατά τους όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες και, υπό την επιφύλαξη ορισμένων εξαιρέσεων, να εκπροσωπεί την Ένωση και τις πολιτικές της στις εξωτερικές σχέσεις [56].

50 — Απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής (C-233/02, EU:C:2004:173, σκέψη 40). Βλ., επίσης, απόφαση ERTA (σκέψη 72), καθώς και τις προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Κοινοβούλιο και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-103/12 και C-165/12, EU:C:2014:334, σημεία 99 και 100).

51 — Απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής (C-233/02, EU:C:2004:173, σκέψη 40).

52 — Απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής (C-233/02, EU:C:2004:173, σκέψη 45).

53 — Βλ. σημεία 75 έως 77 ανωτέρω.

54 — Έχω εξηγήσει το πώς ερμηνεύω το χωρίο «σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι Συνθήκες» στις προτάσεις μου στην υπόθεση Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-73/14, EU:C:2015:490, σημεία 93 και 94).

55 — Απόφαση Κοινοβούλιο και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-103/12 και C-165/12, EU:C:2014:2400, σκέψη 50).

56 — Βλ., επίσης, τις προτάσεις μου στην υπόθεση Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-73/14, EU:C:2015:490, σημείο 104).

106. Επομένως, όσον αφορά τις εξωτερικές σχέσεις, στο πλαίσιο του άρθρου 21, παράγραφος 2, ΣΕΕ το οποίο προβλέπει ότι η Ένωση καθορίζει και εφαρμόζει κοινές πολιτικές και δράσεις για την επίτευξη των σκοπών που προβλέπει η διάταξη αυτή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καθορίζει τα στρατηγικά συμφέροντα και τους στόχους της Ένωσης στις εξωτερικές σχέσεις[57], το Συμβούλιο χαράσσει τις εν λόγω πολιτικές και η Επιτροπή εφαρμόζει τα μέτρα για την υλοποίηση των πολιτικών αυτών.

107. Το περιεχόμενο εκάστης αρμοδιότητας εξαρτάται μερικώς από την πράξη με την οποία η Ένωση δρα εξωτερικώς. Για ορισμένα είδη πράξεων, οι Συνθήκες καθορίζουν ρητώς τον ρόλο εκάστου θεσμικού οργάνου στην εξωτερική δράση και προβλέπουν τους διαδικαστικούς κανόνες για τη συμμετοχή της Ένωσης (και των θεσμικών οργάνων μέσω των οποίων δρα). Το άρθρο 218 ΣΛΕΕ αποτελεί το πιο κοινό παράδειγμα. Ωστόσο, αντιθέτως προς την εσωτερική δράση της Ένωσης, οι πράξεις με τις οποίες η Ένωση δρα εξωτερικά δεν περιορίζονται σε αυτές για τις οποίες οι Συνθήκες περιέχουν ρητές διατάξεις, καθορίζουν τον τύπο και τα αποτελέσματα, και προσδιορίζουν την τηρητέα διαδικασία[58]. Οι μορφές δράσεως της Ένωσης, ως υποκειμένου του διεθνούς δικαίου[59], σε διεθνές επίπεδο ρυθμίζονται τόσο από το διεθνές δίκαιο όσο και από το δίκαιο της Ένωσης[60].

108. Έχω εκθέσει την άποψη στο πλαίσιο άλλης υποθέσεως ότι, δεδομένης της ελλείψεως ειδικών διατάξεων που να προβλέπουν διαδικασίες υπό τις οποίες η Ένωση δύναται να δρα εξωτερικώς μέσω μονομερώς δεσμευτικής δηλώσεως, ενδέχεται να υφίσταται πεδίο για την αναλογική εφαρμογή (διατάξεων) του άρθρου 218 ΣΛΕΕ[61]. Ωστόσο, φρονώ ότι, στην περίπτωση που σκοπός της εξωτερικής δράσεως της Ένωσης *δεν* είναι η δέσμευση της Ένωσης (και οποιουδήποτε άλλου μέρους), η προσέγγιση αυτή δεν έχει έρεισμα.

109. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι απέκειτο στο Συμβούλιο να αποφασίσει την έναρξη διαπραγματεύσεων με την Ελβετία για την επίτευξη συμφωνίας όσον αφορά την ΕΧΣ για την Κροατία· η εν λόγω απόφαση περιελάμβανε τη χάραξη πολιτικής. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή αναγνώρισε ότι τα συμπεράσματα του 2012 αποτέλεσαν τη βάση για την εκ μέρους της έναρξη των εν λόγω διαπραγματεύσεων. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή αναγνωρίζει επίσης ότι το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ δεν θα αποτελούσε ορθή νομική βάση για την απόφαση ενάρξεως διαπραγματεύσεων.

110. Συμφωνώ ότι απόκειται στο Συμβούλιο να εκτιμήσει την κατάσταση και να αποφασίσει εάν η Ένωση πρέπει να αρχίσει διαπραγματεύσεις με τρίτο κράτος για την επίτευξη συμφωνίας επί ζητήματος που εμπίπτει σε τομέα για τον οποίο αρμόδια είναι η Ένωση ή «σχετίζεται με» τον τομέα αυτό (ανεξαρτήτως του εάν η εν λόγω αρμοδιότητα είναι αποκλειστική ή συντρέχουσα) και να αποφασίσει για την πολιτική και τα συμφέροντα της Ένωσης που πρέπει να επιδιωχθούν, καθώς και για οποιουσδήποτε περιορισμούς.

57 — Βλ., επίσης, άρθρο 22, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, ΣΕΕ. Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου εφαρμόζονται βάσει των προβλεπομένων από τις Συνθήκες διαδικασιών (βλ. άρθρο 22, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, ΣΕΕ).

58 — Επομένως, δεν υφίσταται οτιδήποτε αντίστοιχο του καταλόγου των διαθέσιμων για την εσωτερική δράση της Ένωσης νομοθετικών πράξεων, ο οποίος παρατίθεται στο άρθρο 288 ΣΛΕΕ.

59 — Βλ. άρθρο 47 ΣΕΕ.

60 — Βλ., επίσης, τις προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Κοινοβούλιο και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-103/12 και C-165/12, EU:C:2014:334, σημείο 107), και Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-73/14, EU:C:2015:490, σημείο 94).

61 — Βλ. τις προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Κοινοβούλιο και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-103/12 και C-165/12, EU:C:2014:334, σημεία 112 έως 121 και 123). Σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 218 ΣΛΕΕ σε άλλο πλαίσιο, βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση Γερμανία κατά Συμβουλίου (C-399/12, EU:C:2014:289, σημεία 101 έως 114).

111. Κατά την άποψή μου, η χάραξη πολιτικής περιλαμβάνει την απόφαση ότι σκοπός που υπάγεται στην αρμοδιότητα της Ένωσης μπορεί να επιδιωχθεί με την ανάληψη δεσμεύσεως έναντι της Ένωσης (είτε υποχρεωτικής είτε όχι) από τρίτο κράτος για την καταβολή χρηματοδοτικής συνεισφοράς σε νέο κράτος μέλος βάσει μελλοντικής διμερούς συμφωνίας μεταξύ των συγκεκριμένων δύο μερών (εάν υποτεθεί ότι καμία τέτοια απόφαση δεν έχει ληφθεί νωρίτερα) και, ως εκ τούτου, με τη συμμετοχή σε εξωτερική δράση υπό τη μορφή διαπραγματεύσεων και, ενδεχομένως, της επακόλουθης συνάψεως συμφωνίας για την ανάληψη της δεσμεύσεως αυτής.

112. Αφού το Συμβούλιο ασκήσει το συγκεκριμένο προνόμιο εγκρίνοντας την έναρξη διαπραγματεύσεων, απόκειται στην Επιτροπή να εκπροσωπήσει την Ένωση κατά τις διαπραγματεύσεις, δυνάμει της εξουσιοδοτήσεως που της παρέσχε το Συμβούλιο και βάσει των πολιτικών και των συμφερόντων της Ένωσης. Ωστόσο, η συγκεκριμένη αρχική απόφαση δεν συνεπάγεται ότι το Συμβούλιο παύει να έχει αρμοδιότητα δυνάμει του άρθρου 16, παράγραφος 1, ΣΕΕ να αποφασίσει εάν η Ένωση πρέπει να καταστεί συμβαλλόμενο μέρος στη συμφωνία που θα προκύψει από τις διαπραγματεύσεις αυτές και να την υπογράψει.

113. Απόκειται στο Συμβούλιο να εξετάσει το περιεχόμενο της συμφωνίας, το είδος της εξωτερικής δράσεως που επιλέχθηκε, εάν τηρήθηκαν οι όποιοι σχετικοί περιορισμοί, καθώς και εάν εξακολουθεί να είναι απαραίτητη η σύναψη της εν λόγω συμφωνίας από την Ένωση. Οι αρχές αυτές ισχύουν αδιακρίτως τόσο για δεσμευτικές όσο και για μη δεσμευτικές συμφωνίες τις οποίες μπορεί να συνάψει η Ένωση. Το Συμβούλιο πρέπει να αποφασίσει, υπό συνθήκες όπως αυτές της υπό κρίση υποθέσεως, εάν οι δεσμεύσεις που ανελήφθησαν από την Ένωση και το τρίτο κράτος με τη συμφωνία συμβάλλουν στην υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού, εάν παραμένει η ανάγκη αναλήψεως των δεσμεύσεων αυτών και εάν η μορφή της εξωτερικής δράσεως εξακολουθεί να είναι πρόσφορη, εάν η Ένωση προτίθεται να αποδεχθεί τη συμφωνία και εάν η Ένωση αποδέχεται τις όποιες συνέπειες ενδέχεται να απορρέουν κατά το διεθνές δίκαιο (και το δίκαιο της Ένωσης) από την εξωτερική δράση. Συνεπώς, το γεγονός και μόνον ότι το περιεχόμενο της συναφθείσας συμφωνίας αντιστοιχεί στην εντολή διαπραγματεύσεως που έδωσε το Συμβούλιο δεν συνεπάγεται ότι η Επιτροπή μπορεί να μη λάβει υπόψη της τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου κατά το άρθρο 16, παράγραφος 1, ΣΕΕ σχετικά με την απόφαση για τη σύναψη συμφωνίας, όπως η προσθήκη του 2013. Ούτε συνάγεται κατ' ανάγκην από τη σιωπή του Συμβουλίου ως προς το περιεχόμενο της προσθήκης του 2013 ότι είχε ασκήσει την αρμοδιότητά του και είχε δώσει τη συγκατάθεσή του στην απόφαση περί εγκρίσεως και υπογραφής της προσθήκης του 2013.

114. Εν πάση περιπτώσει, το περιεχόμενο της προσθήκης του 2013 δεν αντιστοιχεί πλήρως με το περιεχόμενο των συμπερασμάτων του 2012. Κατά τη διαπραγμάτευση της προσθήκης του 2013, πραγματοποιήθηκαν επιλογές και ελήφθησαν αποφάσεις από την Επιτροπή. Οι εν λόγω αποφάσεις έπρεπε να εγκριθούν από το Συμβούλιο. Το καθήκον εξωτερικής εκπροσωπήσεως δεν καλύπτει την απόφαση για τη συμμετοχή ή μη της Ένωσης σε συγκεκριμένη μορφή εξωτερικής δράσεως που έχει ορισμένο περιεχόμενο και έχει συγκεκριμένες πολιτικές και νομικές συνέπειες για την Ένωση (και ενδεχομένως για τα κράτη μέλη). Στην υπό κρίση υπόθεση, στα συμπεράσματα του 2012 δεν γινόταν μνεία του συνολικού ποσού της ΕΧΣ, της διάρκειας της χρηματοδοτήσεως, του χρόνου ενάρξεως και τερματισμού της χρηματοδοτήσεως ούτε του κατά πόσον θα εφαρμοζόταν το μνημόνιο του 2006 και το παράρτημά του. Με την προσθήκη του 2013 εισήχθησαν ειδικές ρυθμίσεις για καθένα από τα εν λόγω ζητήματα. Με τα συμπεράσματα του 2012 ούτε καθορίστηκε ούτε μπορούσε να καθοριστεί εκ των προτέρων εάν θα εξακολουθούσε να είναι σκόπιμη η εκ μέρους της Ένωσης σύναψη της προσθήκης στο μνημόνιο του 2006, η οποία προέκυψε από τις διαπραγματεύσεις.

115. Συνεπώς, απορρίπτω το επιχείρημα της Επιτροπής ότι με τα συμπεράσματα του 2012 τέθηκαν το πλαίσιο πραγματικών περιστατικών και η μέθοδος με τέτοιο τρόπο που δεν έμεινε επί της ουσίας περιθώριο για οποιαδήποτε διαπραγμάτευση από την Επιτροπή. Στην πραγματικότητα, βάσει της εξουσιοδοτήσεως του Συμβουλίου η Επιτροπή είχε ευρεία ευχέρεια διαπραγματεύσεως της συμφωνίας. Το Συμβούλιο όμως *δεν* την εξουσιοδότησε να αποφασίσει η ίδια εάν το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων ήταν σύμφωνο με την ακολουθούμενη από την Ένωση πολιτική και αν

εξακολουθούσε να είναι πρόσφορο στο πλαίσιο της πολιτικής αυτής ούτε, κατά συνέπεια, να παράσχει σε ένα ή περισσότερα εκ των μελών της εξουσιοδότηση για την υπογραφή της προσθήκης που προέκυψε από τις διαπραγματεύσεις μόνα τους εξ ονόματος της Ένωσης. Ακόμη και αν η Ελβετία καθόρισε μονομερώς το ποσό της ΕΧΣ, και πάλι το Συμβούλιο θα έπρεπε να εξετάσει εάν το εν λόγω ποσό είναι επαρκές, λαμβάνοντας υπόψη την ακολουθούμενη πολιτική και το ευρύτερο πλαίσιο εντός του οποίου συνήφθη η προσθήκη του 2013. Επιπροσθέτως, η προσθήκη του 2013 δεν συνιστούσε απλώς εξειδίκευση ή εφαρμογή των υφιστάμενων δεσμεύσεων που ανελήφθησαν δυνάμει του μνημονίου του 2006. Η απόφαση επί της προσθήκης του 2013 προϋπέθετε αυτοτελή εκτίμηση περί του εάν η ΕΧΣ υπέρ της Κροατίας ήταν (ακόμη) αναγκαία και υπό ποιες προϋποθέσεις.

116. Ούτε μπορεί η Επιτροπή να επικαλείται το γεγονός ότι άσκησε τα εκτελεστικά και διαχειριστικά της καθήκοντα που προβλέπει το μνημόνιο του 2006 και οι διάφορες προσθήκες, προκειμένου να υποστηρίξει ότι μπορούσε να υπογράψει την προσθήκη του 2013, επειδή κατά το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ της έχουν ανατεθεί τα εν λόγω καθήκοντα. Εκ του γεγονότος και μόνον ότι η Επιτροπή ασκεί τα καθήκοντα αυτά δεν προκύπτει ότι έχει εξουσία να υπογράφει συμφωνίες, σε μια ή περισσότερες διατάξεις των οποίων επιβεβαιώνονται τα εν λόγω καθήκοντα.

117. Συμπεραίνω ότι η απόφαση περί εγκρίσεως και υπογραφής μη δεσμευτικής διεθνούς συμφωνίας με τρίτο κράτος υπάγεται στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου. Συνεπώς, φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να κρίνει βάσιμο τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, επειδή η Επιτροπή υπερέβη τις αρμοδιότητές της δυνάμει του άρθρου 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ και εξέδωσε, ως εκ τούτου, την προσβαλλόμενη απόφαση κατά παράβαση του άρθρου 13, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ.

Αρχή της καλόπιστης συνεργασίας (δεύτερος λόγος ακυρώσεως)

– Επιχειρήματα

118. Με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως το Συμβούλιο προβάλλει ότι η Επιτροπή, με τη συμπεριφορά της, παραβίασε την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που προβλέπεται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ —αρχή η οποία ισχύει επίσης και για τη σχέση μεταξύ των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Συμβούλιο διευκρίνισε ότι με τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως βάλλει εν μέρει κατά της συμπεριφοράς της Επιτροπής που κατέληξε στην έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, αλλά κυρίως κατά της συμπεριφοράς της Επιτροπής κατόπιν της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως.

119. Κατ' αρχάς, η Επιτροπή εκ προθέσεως σφετερίστηκε τις εξουσίες του Συμβουλίου κατά το άρθρο 16 ΣΕΕ και, συνεπώς, παραβίασε την αρχή της θεσμικής ισορροπίας. Προέβη στη σύναψη της προσθήκης του 2013 παρά το γεγονός ότι της ζητήθηκε *επανειλημμένως* από το Συμβούλιο να μην το πράξει. Πριν από την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, το Συμβούλιο ουδέποτε ενημερώθηκε ότι η Επιτροπή είχε την πρόθεση να υπογράψει την προσθήκη του 2013 χωρίς προηγούμενη εξουσιοδότηση και μάλιστα πριν το Συμβούλιο ολοκληρώσει τις διαδικασίες που είχε κινήσει, προκειμένου να αντιμετωπίσει την κατάσταση που είχε δημιουργήσει η Επιτροπή. Η διατύπωση αντιρρήσεων από την ΕΥΕΔ, για λογαριασμό της Επιτροπής, επί των συμπερασμάτων του Συμβουλίου που θα εγκρίνονταν στις 19 Νοεμβρίου 2013 δεν ισοδυναμεί με κοινοποίηση στο Συμβούλιο της προθέσεως της Επιτροπής να υπογράψει την προσθήκη του 2013 μόνη της και με τους όρους που καθόρισε η ίδια.

120. Δεύτερον, η Επιτροπή εκ προθέσεως και μονομερώς δεν έλαβε υπόψη τον ρόλο των κρατών μελών κατά παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ. Το ζήτημα δεν είναι εάν το Συμβούλιο δύναται να προβάλει αυτοτελή λόγο ακυρώσεως σχετικά με την αρμοδιότητα των κρατών μελών. Η προσβαλλόμενη απόφαση δεν ήταν σύμφωνη με τα συμπεράσματα του 2012, δεδομένου ότι δεν έλαβε υπόψη τον συντρέχοντα χαρακτήρα της αρμοδιότητας όσον αφορά τα συμπεράσματα αυτά.

121. Τρίτον, η Επιτροπή ενήργησε εκ προθέσεως κατά τρόπο που κατέστησε μάταιες τις προσπάθειες του Συμβουλίου να αντιμετωπίσει την κατάσταση που δημιουργήθηκε από την Επιτροπή. Η Επιτροπή ουδέποτε ενημέρωσε το Συμβούλιο για την πρόθεσή της να εκδώσει την προσβαλλόμενη απόφαση, να υπογράψει την προσθήκη του 2013 και να την αποστείλει στις ελβετικές αρχές. Στις συνεδριάσεις της ομάδας ΕΖΕΣ που έλαβαν χώρα μεταξύ της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως (3 Οκτωβρίου 2013) και της υπογραφής της προσθήκης του 2013 (7 Νοεμβρίου 2013), το Συμβούλιο επανειλημμένα ζήτησε από την Επιτροπή να μην προβεί σε οποιαδήποτε ενέργεια. Η Επιτροπή εσφαλμένα υποστηρίζει ότι το Συμβούλιο δεν αντέδρασε για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο του ενός μήνα. Πράγματι, αυτό το ζήτημα ενεγράφη στην ημερήσια διάταξη (για ενημερωτικούς σκοπούς μόνο) της πρώτης συνεδριάσεως της ομάδας ΕΖΕΣ μετά από την (ανεπίσημη) ενημέρωση του Συμβουλίου για την προσβαλλόμενη απόφαση. Κατά τη συνεδρίαση της 23ης Οκτωβρίου 2013, ζητήθηκε επανειλημμένα από την Επιτροπή να μην προβεί σε οποιαδήποτε ενέργεια. Όταν η ομάδα ΕΖΕΣ κατέληξε σε λύση, στη συνεδρίαση της 31ης Οκτωβρίου 2013, η ΕΥΕΔ την απέρριψε αμέσως.

122. Τέταρτον, η Επιτροπή εν γνώσει της ενήργησε κατά τρόπο που αντίκειται στην αρχή της ενιαίας εξωτερικής εκπροσωπήσεως της Ένωσης και ενέπλεξε την Ελβετία σε διαφορά μεταξύ των θεσμικών οργάνων. Κάθε ενέργεια του Συμβουλίου για την αντιμετώπιση της καταστάσεως θα προϋπέθετε την υπογραφή νεότερου διαφορετικού κειμένου της προσθήκης του 2013 από την Ελβετία. Η Επιτροπή αγνόησε τα συμπεράσματα του 2012 που την καλούσαν να συμφωνήσει για ΕΧΣ «σε στενή συνεργασία με την Προεδρία του Συμβουλίου» και να διαβουλεύεται τακτικά με το αρμόδιο προπαρασκευαστικό όργανο του Συμβουλίου σχετικά με την πρόοδο των εν λόγω συζητήσεων.

123. Η Επιτροπή αντιτείνει ότι το Συμβούλιο δεν εξέθεσε γιατί ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως, εάν γινόταν δεκτός, θα επηρέαζε το κύρος της προσβαλλομένης αποφάσεως. Αμφισβητεί τα τέσσερα επιχειρήματα που προβλήθηκαν προς στήριξη του συγκεκριμένου λόγου ακυρώσεως.

124. Κατά την Επιτροπή, με το πρώτο επιχείρημα επαναλαμβάνονται κατ' ουσίαν τα επιχειρήματα που προέβαλε το Συμβούλιο προς στήριξη του πρώτου λόγου ακυρώσεως. Ωστόσο, η Επιτροπή γνωστοποίησε στο Συμβούλιο τη θέση της εξ αρχής. Επιπροσθέτως, εκ του γεγονότος ότι η Επιτροπή είχε αποδεχθεί παλαιότερα την προσέγγιση του Συμβουλίου δεν προκύπτει ότι παρέβη την υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας στην υπό κρίση υπόθεση.

125. Το δεύτερο επιχείρημα πρέπει να απορριφθεί, δεδομένου ότι το Συμβούλιο δεν προέβαλε (και δεν θα μπορούσε να έχει προβάλει) λόγο ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ. Στην προσφυγή του Συμβουλίου δεν υπάρχει κανένα επιχείρημα σχετικά με τον συγκεκριμένο ρόλο κάθε κράτους μέλους στην υπό κρίση υπόθεση. Κανένα κράτος μέλος δεν προσέφυγε κατά της προσβαλλομένης αποφάσεως εντός της σχετικής προθεσμίας.

126. Το τρίτο επιχείρημα είναι αβάσιμο. Η θέση της Επιτροπής για τις μη δεσμευτικές συμφωνίες, και ειδικότερα για την προσθήκη του 2013 ήταν γνωστή. Επίσης, η Επιτροπή ενημέρωνε το Συμβούλιο τακτικά. Επιπρόσθετα, μεταξύ της ημερομηνίας κατά την οποία το Συμβούλιο έλαβε γνώση της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως και της υπογραφής της προσθήκης του 2013 μεσολάβησε διάστημα μεγαλύτερο του ενός μήνα. Εάν το Συμβούλιο ανησυχούσε για τυχόν αρνητικές συνέπειες από την υπογραφή της Επιτροπής, θα μπορούσε και θα έπρεπε να έχει ασκήσει αίτηση προσωρινών μέτρων το συντομότερο δυνατόν. Το γεγονός ότι το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο να διατηρήσει τα αποτελέσματα της προσβαλλομένης πράξεως έως ότου αυτή αντικατασταθεί υποδεικνύει ότι το Συμβούλιο δεν ανησυχεί για την κατάσταση που προκλήθηκε από την Επιτροπή.

127. Όσον αφορά το τέταρτο επιχείρημα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, με την υπογραφή της προσθήκης του 2013 και την άσκηση αρμοδιοτήτων κατά το άρθρο 17 ΣΕΕ, εξασφάλισε την εξωτερική εκπροσώπηση της Ένωσης. Σε κάθε περίπτωση, δεν ενέπλεξε την Ελβετία σε διαφωνία μεταξύ θεσμικών οργάνων. Ούτε το επιχείρημα αυτό συμβιβάζεται με το αίτημα διατηρήσεως των αποτελεσμάτων της προσβαλλομένης αποφάσεως.

– Εκτίμηση

128. Η υποχρέωση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης να συνεργάζονται καλόπιστα κατά το άρθρο 13, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ εφαρμόζεται παράλληλα με την αρχή της θεσμικής ισορροπίας που προβλέπει η πρώτη περίοδος της ίδιας διατάξεως [62]. Η αρχή αυτή προσδιορίζει τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να ασκούνται οι αρμοδιότητες που προβλέπονται σε άλλες διατάξεις της Συνθήκης. Συνεπώς, δεν μπορεί να δημιουργήσει υποχρεώσεις, όταν δεν υφίσταται αρμοδιότητα, ούτε να μεταβάλει την αρμοδιότητα αυτή [63]. Επίσης, εφαρμόζεται σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις που σκοπό έχουν τη δημιουργία κατάλληλης ισορροπίας μεταξύ των διαφόρων θεσμικών οργάνων, όπως το άρθρο 218 ΣΛΕΕ [64]. Το Δικαστήριο διευκρίνισε στην υπόθεση C-425/13, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, όσον αφορά τα καθήκοντα κάθε θεσμικού οργάνου δυνάμει διατάξεων, όπως αυτή του άρθρου 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ και του άρθρου 218 ΣΛΕΕ, ότι το Συμβούλιο και η Επιτροπή οφείλουν να τηρούν το άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την εξωτερική δράση [65]. Επιβάλλεται σε κάθε θεσμικό όργανο η υποχρέωση, αφενός, να απέχει από κάθε ενέργεια που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη των σκοπών της Ένωσης και, αφετέρου, να συμβάλλει στην διεκπεραίωση των καθηκόντων άλλων θεσμικών οργάνων. Στο πλαίσιο της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η εν λόγω υποχρέωση απορρέει από την επιταγή της ενιαίας διεθνούς εκπροσωπήσεως της Ένωσης [66]. Κατά την άποψή μου, το αυτό ισχύει και μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

129. Το Συμβούλιο δεν διευκρινίζει εάν οι δύο λόγοι ακυρώσεως προβάλλονται αυτοτελώς ή εάν ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως προτείνεται επικουρικώς για την περίπτωση απορρίψεως του πρώτου λόγου ακυρώσεως. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, υποστήριξε ότι ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως προσφέρει πρόσθετη στήριξη στον πρώτο λόγο ακυρώσεως. Έχω καταλήξει ήδη στο συμπέρασμα ότι ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να γίνει δεκτός, καθόσον η Επιτροπή υπερέβη τις αρμοδιότητές της κατά το άρθρο 17, παράγραφος 1, ΣΕΕ και, συνεπώς, παρέβη τη διάταξη του άρθρου 13, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ. Εάν το Δικαστήριο δεχθεί την πρότασή μου, παρέλκει η εξέταση χωριστού λόγου ακυρώσεως στηριζόμενου στο άρθρο 13, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ.

130. Στο εξής, θα συνεχίσω την ανάλυσή μου, υποθέτοντας ότι ο πρώτος λόγος ακυρώσεως απορρίπτεται.

131. Εάν η Επιτροπή είχε αρμοδιότητα εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, δεν μπορεί να της προσαφθεί ότι παραβίασε την αρχή της θεσμικής ισορροπίας, επειδή ενέκρινε και κατόπιν υπέγραψε την προσθήκη του 2013, παρά τις αντιρρήσεις του Συμβουλίου (πρώτο επιχείρημα) [67]. Σε τελική ανάλυση, βάσει της παραδοχής αυτής, το Συμβούλιο δεν είχε αρμοδιότητα εκδόσεως της αποφάσεως· ούτε θα μπορούσε να εμποδίσει την απόφαση της Επιτροπής.

62 — Βλ. απόφαση Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-409/13, EU:C:2015:217, σκέψεις 64 και 65).

63 — Βλ. απόφαση Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-73/14, EU:C:2015:663, σκέψη 84 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

64 — Βλ., όσον αφορά το άρθρο 218 ΣΛΕΕ, απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-425/13, EU:C:2015:483, σκέψη 62), με την οποία το Δικαστήριο χαρακτήρισε τη διάταξη αυτή ως «αυτοτελή και γενικό κανόνα συνταγματικής σπουδαιότητας, καθόσον παρέχει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης συγκεκριμένες αρμοδιότητες».

65 — Βλ., όσον αφορά το άρθρο 218 ΣΛΕΕ, απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-425/13, EU:C:2015:483, σκέψη 64).

66 — Βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση Επιτροπή κατά Σουηδίας (C-246/07, EU:C:2010:203, σκέψη 73 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

67 — Βλ., επίσης, τις προτάσεις μου στην υπόθεση Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-73/14, EU:C:2015:490, σημείο 99).

132. Όσον αφορά το δεύτερο επιχείρημα, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 13, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ δεν αφορά την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Συνεπώς, ισχυρισμός βάσει της διατάξεως αυτής δεν μπορεί να στηριχθεί σε επιχείρημα σχετικά με την αρμοδιότητα των κρατών μελών. Εν πάση περιπτώσει, η εκτίμηση της βασιμότητας του επιχειρήματος αυτού προϋποθέτει ότι η Ένωση έχει αρμοδιότητα και ότι έχει εκ των προτέρων καθοριστεί η σχέση μεταξύ της εν λόγω αρμοδιότητας και της αρμοδιότητας των κρατών μελών[68]. Ουδέν εξ αυτών έχει εξετασθεί και κριθεί πλήρως εν προκειμένω.

133. Ούτε μπορεί το Συμβούλιο να προβάλει την αιτίαση ότι η Επιτροπή προέβη στη σύναψη της προσθήκης του 2013 παρά τις αντιρρήσεις του και τις προσπάθειές του να αντιμετωπίσει την κατάσταση, κινώντας διαδικασίες στο πλαίσιο του ίδιου του Συμβουλίου για την έγκριση της προσθήκης του 2013 και την παροχή εξουσιοδοτήσεως για την υπογραφή της (τρίτο επιχείρημα). Εν πάση περιπτώσει, μετά την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως, γνωστοποιήθηκε στο Συμβούλιο (με την απόφαση αυτή) η πρόθεση της Επιτροπής να υπογράψει την προσθήκη του 2013.

134. Καθόσον το τρίτο επιχείρημα αφορά την παράλειψη της Επιτροπής να ενημερώσει το Συμβούλιο *πριν* από την έκδοση της προσβαλλομένης πράξεως, φρονώ ότι η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας δεν παρέχει στο Συμβούλιο το δικαίωμα να αντιταχθεί στην προσβαλλόμενη απόφαση λόγω παραβιάσεως της περιλαμβανόμενης στα συμπεράσματα του 2012 αρχικής εξουσιοδοτήσεως (δεδομένου ότι το ζήτημα ανακύπτει στο πλαίσιο του δεύτερου λόγου ακυρώσεως, μόνο εάν ο πρώτος λόγος ακυρώσεως απορριφθεί, και αυτή η απόρριψη συνεπάγεται ότι η ίδια η Επιτροπή θα μπορούσε να ελέγξει τη συμμόρφωση αυτή). Η καλόπιστη συνεργασία, ωστόσο, προϋποθέτει καλή πίστη και ενεργή συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων τόσο κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους όσο και όσον αφορά τις αρμοδιότητες των λοιπών οργάνων. Η Επιτροπή όφειλε τουλάχιστον να ενημερώσει το Συμβούλιο. Εάν δεν το ενημέρωσε, δεν τίθεται ζήτημα εάν η Επιτροπή είχε επίσης την υποχρέωση να διαβουλευθεί με το Συμβούλιο[69].

135. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή κατά τα φαινόμενα ενημέρωσε το Συμβούλιο για την απόφασή της μόλις την ημέρα κατά την οποία την εξέδωσε. Εξέδωσε δε την απόφαση αυτή, μολονότι γνώριζε ότι τα μέλη της ομάδας ΕΖΕΣ βασίζονταν στην παραδοχή ότι θα μπορούσαν να ελέγξουν τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων επί της προσθήκης του 2013. Ενεργώντας κατά τον τρόπο αυτόν και μην ενημερώνοντας το Συμβούλιο εκ των προτέρων, η Επιτροπή παραβίασε την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας και κατέστησε αδύνατη τη συμμετοχή του Συμβουλίου (εάν αυτό είχε τη σχετική πρόθεση).

136. Ωστόσο, φρονώ ότι το Συμβούλιο δεν απέδειξε ότι η παραβίαση αυτή έθιξε το κύρος της προσβαλλομένης αποφάσεως, ιδίως επηρεάζοντας το περιεχόμενο ή τον τύπο της, και ότι, συνεπώς, είναι επαρκής για να δικαιολογήσει την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως. Κατά την άποψή μου, όλα τα επιχειρήματα του Συμβουλίου εν προκειμένω αντιστοιχούν σε αυτά που προβλήθηκαν προς στήριξη του πρώτου λόγου ακυρώσεως.

137. Και το τρίτο επιχείρημα αφορά τη συμπεριφορά της Επιτροπής μεταξύ της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως και της υπογραφής της προσθήκης του 2013. Τα επιχειρήματα αυτά αφορούν συμπεριφορά που δεν ασκεί επιρροή στη νομιμότητα της προσβαλλομένης αποφάσεως (καίτοι ενδέχεται να συνηγορούν υπέρ της διαπιστώσεως παραβιάσεως της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας).

68 — Βλ., ιδίως, σημείο 75 ανωτέρω.

69 — Σχετικά με την υποχρέωση διαβουλεύσεως που απορρέει από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, βλ. απόφαση Συμβούλιο κατά Επιτροπής (C-73/14, EU:C:2015:663, σκέψη 86).

138. Ομολογουμένως, η συμπεριφορά πριν την έκδοση μιας προσβαλλομένης πράξεως μπορεί να παραβιάζει την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας και να επηρεάζει το περιεχόμενο ή τον τύπο της πράξεως. Εφόσον συντρέχουν οι κατάλληλες προϋποθέσεις, μπορεί να συνιστά κατάλληλη νομική βάση για την ακύρωση της εν λόγω πράξεως.

139. Ωστόσο, εφόσον η προσβαλλόμενη πράξη (και η συμπεριφορά που οδηγεί στην έκδοσή της) κριθεί σύμφωνη με τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης και με το δίκαιο της Ένωσης γενικότερα, ο λόγος ακυρώσεως που στηρίζεται στην αρχή της καλόπιστης συνεργασίας και αφορά συμπεριφορά που έλαβε χώρα κατόπιν της εκδόσεως της προσβαλλομένης πράξεως δεν ασκεί επιρροή στη νομιμότητα της εν λόγω πράξεως, η οποία προηγείται χρονικά. Καθόσον η συμπεριφορά αυτή επηρεάζει μεταγενέστερη πράξη (όπως στην υπό κρίση υπόθεση, η πράξη της υπογραφής της προσθήκης του 2013), μια προσφυγή δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, ιδίως εάν αφορά παράβαση υποχρεώσεως αποχής από συγκεκριμένη πράξη, μπορεί να ασκηθεί κατά της μεταγενέστερης πράξεως, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του παραδεκτού. Αντιστρόφως, όταν λόγος ακυρώσεως σχετικά με παραβίαση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας στηρίζεται στην παράλειψη συμμορφώσεως προς θετικές υποχρεώσεις που απορρέουν από την εν λόγω αρχή, το πλέον ενδεδειγμένο ένδικο βοήθημα είναι η προσφυγή (κατά παραλείψεως) κατά το άρθρο 265 ΣΛΕΕ.

140. Εάν το Δικαστήριο απορρίψει τον πρώτο λόγο ακυρώσεως, το τέταρτο επιχείρημα προς στήριξη του δεύτερου λόγου ακυρώσεως καθίσταται άνευ σημασίας (το Συμβούλιο δεν χρειάζεται να καταρτίσει νέο κείμενο της προσθήκης του 2013, προκειμένου να άρει την παραβίαση της εν λόγω αρχής). Επιπροσθέτως, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας κατά το άρθρο 13, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ δεν διέπει τις σχέσεις μεταξύ της Ένωσης και τρίτων κρατών.

141. Τέλος, το επιχείρημα της Επιτροπής ότι το Συμβούλιο μπορούσε και θα έπρεπε να έχει ασκήσει αίτηση προσωρινών μέτρων (η οποία προβλέπεται στο άρθρο 279 ΣΛΕΕ) το συντομότερο δυνατόν αφορά μάλλον την αίτηση αναστολής εκτελέσεως της προσβαλλομένης πράξεως (κατά το άρθρο 278 ΣΛΕΕ). Ωστόσο, δεδομένου ότι μέτρα αυτού του είδους θα ήταν άνευ σημασίας ως προς το βάσιμο της ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγής, φρονώ πως δεν μπορεί να γίνει επίκληση του γεγονότος ότι το Συμβούλιο δεν υπέβαλε καμία εκ των εν λόγω αιτήσεων, προκειμένου να αντικρουσθεί λόγος ακυρώσεως που αφορά παραβίαση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας.

142. Καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, εάν ο πρώτος λόγος ακυρώσεως απορριφθεί, ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως πρέπει επίσης να απορριφθεί.

Αίτημα διατηρήσεως των αποτελεσμάτων της προσβαλλομένης αποφάσεως

143. Για την περίπτωση ακυρώσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο να διατάξει, δυνάμει της διατάξεως του άρθρου 264, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, τη διατήρηση των αποτελεσμάτων της αποφάσεως έως της αντικαταστάσεώς της. Το αίτημα του Συμβουλίου βασίζεται σε λόγους ασφάλειας δικαίου και συνοχής της εξωτερικής δράσεως της Ένωσης.

144. Τα αποτελέσματα πράξεως που έχει κηρυχθεί άκυρη μπορούν να διατηρηθούν για λόγους ασφάλειας δικαίου, ειδικότερα σε περιπτώσεις όπου η ακύρωση θα είχε άμεσες και σοβαρές επιπτώσεις για τους θιγόμενους και η νομιμότητα της πράξεως αμφισβητείται όχι λόγω του σκοπού ή του περιεχομένου της, αλλά λόγω ελλείψεως αρμοδιότητας ή παραβάσεως ουσιώδους διαδικαστικού

τύπου, περιλαμβανομένης της χρήσεως εσφαλμένης νομικής βάσεως[70]. Στις περιπτώσεις αυτές, το Δικαστήριο έχει διατηρήσει τα αποτελέσματα έως τη θέση σε ισχύ μιας νέας πράξεως με προσήκουσα νομική βάση εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος από την ημερομηνία δημοσιεύσεως της ακυρωτικής αποφάσεως[71].

145. Κατά την άποψή μου, στο πλαίσιο υποθέσεων περί των εξωτερικών σχέσεων, τα εν λόγω αιτήματα υπαγορεύονται από το γεγονός ότι[72], μολονότι δεν είναι δυνατή η επίκληση των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης που ορίζουν τους κανόνες βάσει των οποίων η Ένωση μπορεί να αναλαμβάνει εξωτερική δράση έναντι τρίτων με τους οποίους η Ένωση αλληλεπιδρά στο πλαίσιο των εξωτερικών της σχέσεων, εντούτοις η απόφαση ακυρώσεως της πράξεως που επέτρεψε και/ή αποτέλεσε τη βάση για την εξωτερική δράση της Ένωσης μπορεί, αφενός, να οδηγήσει σε σημαντική αβεβαιότητα δικαίου εντός και εκτός της Ένωσης και, αφετέρου, να υπονομεύσει τις αρχές που διέπουν τις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης.

146. Στην υπό κρίση υπόθεση, τα αποτελέσματα της προσβαλλομένης αποφάσεως, δηλαδή η έγκριση της προσθήκης του 2013 και η παροχή εξουσιοδοτήσεως για την υπογραφή της, πρέπει να διατηρηθούν. Σε διαφορετική περίπτωση, η ακύρωση δύναται να υπονομεύσει την αποτελεσματικότητα της εξωτερικής δράσεως της Ένωσης, και να έχει επιπτώσεις στην ευρύτερη δέσμη των συμφωνιών με την Ελβετία που αποτελεί τη βάση για την προσθήκη του 2013, στη διμερή συμφωνία μεταξύ Ελβετίας και Κροατίας που ακολούθησε, καθώς και στις συνεισφορές που (θα) καταβάλλονται από την Ελβετία προς την Κροατία.

147. Ωστόσο, φαίνεται δύσκολο να προσδιοριστεί η περίοδος κατά την οποία τα εν λόγω αποτελέσματα πρέπει να διατηρηθούν. Τούτο θα απαιτούσε τον προσδιορισμό της προσήκουσας νομικής βάσεως της αποφάσεως που θα εκδοθεί (συμπεριλαμβανομένου του προσδιορισμού της καθ' ύλην αρμοδιότητας), καθώς και την επίλυση του ζητήματος εάν η Ένωση έχει συντρέχουσα ή αποκλειστική αρμοδιότητα. Κατά τη γνώμη μου, το Δικαστήριο μπορεί είτε να ορίσει μια (αναγκαστικά αυθαίρετη) προθεσμία, λ.χ. ένα έτος, εντός της οποίας τα θεσμικά όργανα και (εφόσον είναι αναγκαίο) τα κράτη μέλη θα λάβουν τα αναγκαία για την αντιμετώπιση των εν λόγω ζητημάτων μέτρα, είτε να διατάξει τη διατήρηση των εννόμων αποτελεσμάτων έως τη θέση σε ισχύ νέας αποφάσεως. Προκρίνω τη δεύτερη λύση.

Δικαστικά έξοδα

148. Δυνάμει του άρθρου 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, η Επιτροπή, ως ο ηττηθείς διάδικος στην παρούσα δίκη, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα του Συμβουλίου. Κατά το άρθρο 140, παράγραφος 1, του εν λόγω Κανονισμού, τα παρεμβαίνοντα κράτη μέλη φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

70 — Απόφαση Κοινοβούλιο και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-103/12 και C-165/12, EU:C:2014:2400, σκέψη 90 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

71 — Βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση Κοινοβούλιο και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-103/12 και C-165/12, EU:C:2014:2400, σκέψη 93).

72 — Ο γενικός εισαγγελέας N. Wahl έχει προειδοποιήσει για το ενδεχόμενο μαζικής υποβολής αιτημάτων διατηρήσεως των αποτελεσμάτων, καθώς με αυτές ζητείται κατ' ουσίαν από το Δικαστήριο η έκδοση διατάξεως άνευ συνεπειών, πράγμα που κατ' αρχήν δεν συνάδει με τον ρόλο ενός δικαστικού οργάνου: βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Κοινοβούλιο και Επιτροπή κατά Συμβουλίου (C-132/14 έως C-136/14, EU:C:2015:425, σημείο 40).

Πρόταση

149. Για τους λόγους αυτούς, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να ακυρώσει την απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 3ης Οκτωβρίου 2013, για την υπογραφή της προσθήκης στο μνημόνιο συμφωνίας σχετικά με χρηματοδοτική συνεισφορά της Ελβετίας της 27ης Φεβρουαρίου 2006·

— να διατάξει τη διατήρηση των αποτελεσμάτων της αποφάσεως αυτής μέχρι τη θέση σε ισχύ της αποφάσεως που θα εκδοθεί κατόπιν της αποφάσεως του Δικαστηρίου·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα· και

— να αποφανθεί ότι η Τσεχική, η Φινλανδική, η Γαλλική, η Γερμανική, η Ελληνική, η Ουγγρική, η Λιθουανική και η Πολωνική Κυβέρνηση, καθώς και η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.