Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 2ας Δεκεμβρίου 2021 [1]

Υπόθεση C-157/21

Δημοκρατία της Πολωνίας
κατά
Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

«Προσφυγή ακύρωσης – Άρθρο 151, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου – Παρεμπίπτον δικονομικό ζήτημα – Αίτηση απόσυρσης εγγράφου – Νομικές γνωμοδοτήσεις – Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 – Γενικό καθεστώς αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης – Προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης σε περίπτωση παραβίασης των αρχών του κράτους δικαίου σε κράτος μέλος – Νομική βάση του κανονισμού 2020/2092 – Φερόμενη παράβαση των διατάξεων των Συνθηκών – Αρχή της ασφάλειας δικαίου – Ισότητα των κρατών μελών – Αρχή της αναλογικότητας»

1. Με την υπό κρίση προσφυγή [2], η οποία ασκήθηκε δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 [3].

2. Το ζήτημα που εγείρεται εν προκειμένω, η *συνταγματική* σημασία του οποίου είναι αδιαμφισβήτητη, είναι εάν ο κανονισμός 2020/2092, ο οποίος θεσπίζει μηχανισμό για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης έναντι παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου από τα κράτη μέλη σε σχέση με την εκτέλεση του προϋπολογισμού, εκδόθηκε επί κατάλληλης νομικής βάσης και εάν είναι συμβατός με διάφορες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, ιδίως, με το άρθρο 7 ΣΕΕ.

3. Το Δικαστήριο αποφάσισε να παραπέμψει την εκδίκαση της προσφυγής στην Ολομέλεια, ως τον κατάλληλο δικαστικό σχηματικό για την εκδίκαση υποθέσεων «εξαιρετικής σημασίας» (άρθρο 16 του Οργανισμού του Δικαστηρίου).

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

[2] Στην υπόθεση C-156/21, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου, η Ουγγαρία διατυπώνει παρόμοιο αίτημα. Αυθημερόν αναπτύσσω τις προτάσεις μου σε αμφότερες τις υποθέσεις.

[3] Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2020, περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητος για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης (ΕΕ 2020, L 433I, σ. 1).

I. Το νομικό πλαίσιο

4. Παραπέμπω στις προτάσεις μου στην υπόθεση C-156/21 και στους εκεί παρατιθέμενους κανόνες των Συνθηκών και του παράγωγου δικαίου της Ένωσης.

II. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

5. Η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο:

– να ακυρώσει στο σύνολό του τον κανονισμό 2020/2092·

– να καταδικάσει το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

6. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή και να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδα.

7. Στις 12 Μαΐου 2021, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε την εκδίκαση της υπόθεσης με τη διαδικασία του άρθρου 133 του Κανονισμού Διαδικασίας (ταχεία διαδικασία), αίτημα που, στις 9 Ιουνίου 2021, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου έκανε δεκτό.

8. Στις 12 Μαΐου 2021, το Συμβούλιο ζήτησε από το Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 151, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, να μη λάβει υπόψη συγκεκριμένα χωρία του δικογράφου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας, διότι αναπαρήγαγαν μια μη δημοσιευθείσα γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου ή παρέπεμπαν σε αυτή. Στις 29 Ιουνίου 2021, το Δικαστήριο αποφάσισε, σύμφωνα με την παράγραφο 5 του εν λόγω άρθρου, να εξετάσει το παρεμπίπτον αυτό ζήτημα, από κοινού με την ουσία της υπόθεσης, με την απόφαση.

9. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 11ης και 12ης Οκτωβρίου 2021 ενώπιον της Ολομέλειας του Δικαστηρίου παρενέβησαν η Δημοκρατία της Πολωνίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και οι κυβερνήσεις του Βασιλείου του Βελγίου, του Βασιλείου της Δανίας, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Ουγγαρίας, της Ιρλανδίας, του Βασιλείου της Ισπανίας, της Γαλλικής Δημοκρατίας, του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου, του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, της Δημοκρατίας της Φινλανδίας και του Βασιλείου της Σουηδίας.

10. Στις παρούσες προτάσεις ακολουθώ τη δομή των προτάσεων στην υπόθεση C-156/21. Θα εξετάσω, αρχικώς, το παρεμπίπτον δικονομικό ζήτημα που ήγειρε το Συμβούλιο. Στη συνέχεια, θα αναφερθώ στο νομικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται η κατάρτιση και η έκδοση του κανονισμού 2020/2092. Τέλος, θα εξετάσω τους έντεκα λόγους ακύρωσης που προέβαλε η Δημοκρατία της Πολωνίας ζητώντας την ακύρωση του κανονισμού 2020/2092.

11. Προς αποφυγήν επαναλήψεων, παραπέμπω, όπου είναι δυνατό, στις προτάσεις στην υπόθεση C-156/21 (η οποία πρωτοκολλήθηκε πριν από την υπό κρίση υπόθεση). Με τις παρούσες προτάσεις θα εξετάσω, συνεπώς, μόνον τα ζητήματα που δεν έχουν ήδη εξεταστεί στο πλαίσιο των ως άνω προτάσεων.

III. Το παρεμπίπτον δικονομικό ζήτημα: αίτηση απόσυρσης γνωμοδότησης της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου

12. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο «να μη λάβει υπόψη τα χωρία του δικογράφου της προσφυγής και των παραρτημάτων της, ιδίως, τα χωρία [των σημείων 53, 75, 126, 133 και 139], που παραπέμπουν στη γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου (έγγραφο 13593/18 του Συμβουλίου) της 25ης Οκτωβρίου 2018, αναπαράγουν το περιεχόμενό της ή αντανακλούν τη διενεργηθείσα με αυτήν ανάλυση».

13. Η Πολωνική Κυβέρνηση ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την αίτηση του Συμβουλίου διότι τα επιχειρήματά του είναι αβάσιμα και δεν μπορούν να γίνουν δεκτά.

14. Με τις προτάσεις μου στην υπόθεση C-156/2021 εκθέτω τους λόγους που με οδηγούν να προτείνω την απόρριψη της παρεμπίπτουσας αίτησης του Συμβουλίου, παρόμοιας με την υπό κρίση, μετά την εξέταση: α) της νομοθεσίας σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφα των θεσμικών οργάνων και την επίκλησή τους ενώπιον των δικαστηρίων· β) της νομολογίας σχετικά με την πρόσβαση στις γνωμοδοτήσεις των νομικών υπηρεσιών των θεσμικών οργάνων και την επίκλησή τους ενώπιον των δικαστηρίων· και γ) της εφαρμογής τους στην υπό κρίση υπόθεση.

15. Για τους ίδιους αυτούς λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει, και στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης, την παρεμπίπτουσα αίτηση του Συμβουλίου.

IV. Ο κανονισμός 2020/2092: κανόνας μεταξύ δημοσιονομικής αιρεσιμότητας και εγγύησης του κράτους δικαίου.

16. Ως προς τη νομοθετική διαδικασία που ακολουθήθηκε για την έκδοση του κανονισμού 2020/2092 καθώς και ως προς τους υφιστάμενους στην Ένωση μηχανισμούς δημοσιονομικής αιρεσιμότητας, παραπέμπω στη συλλογιστική που εξέθεσα με τις προτάσεις στην υπόθεση C-156/21.

V. Ο πρώτος λόγος της προσφυγής: έλλειψη έγκυρης νομικής βάσης του κανονισμού 2020/2092

17. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι κανονισμός που εκδίδεται βάσει του άρθρου 322, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ, δεν μπορεί να ορίζει την έννοια του κράτους δικαίου ούτε τα συστατικά στοιχεία των παραβιάσεών της. Δεν μπορεί επίσης να εξουσιοδοτεί την Επιτροπή και το Συμβούλιο να αποσαφηνίζουν, κατ' εφαρμογήν του εν λόγω κανονισμού, τις απαιτήσεις που συνδέονται με τις αρχές του κράτους δικαίου. Τέλος, ο νομοθέτης δεν μπορεί να εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο να θεσπίζει, στηριζόμενο στις διαπιστώσεις της Επιτροπής σχετικά με την παραβίαση των αρχών αυτών, μέτρα προστασίας του προϋπολογισμού της Ένωσης που στρέφονται κατά κράτους μέλους.

18. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 2020/2092 επιτρέπει την επιβολή *κυρώσεων* στα κράτη μέλη για παραβάσεις των υποχρεώσεων που υπέχουν από τις Συνθήκες. Ο κανονισμός 2020/2092 δεν ανταποκρίνεται, συνεπώς, στις προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να πληροί ένας μηχανισμός δημοσιονομικής αιρεσιμότητας. Ως εκ τούτου, δεν μπορεί να ληφθεί ως νομική βάση το άρθρο 322, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ, το οποίο αναθέτει αμιγώς δημοσιονομικά καθήκοντα στα θεσμικά όργανα της Ένωσης.

19. Η εξέταση των επιχειρημάτων αυτών στα αντίστοιχα σημεία των προτάσεων στην υπόθεση C-156/21 με οδηγεί να προτείνω την απόρριψη του πρώτου λόγου της προσφυγής.

VI. Ο δεύτερος λόγος της προσφυγής: ακαταλληλότητα της νομικής βάσης του κανονισμού 2020/2092

A. Τα επιχειρήματα των διαδίκων

20. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, σε περίπτωση που το Δικαστήριο δεχθεί ότι η Ένωση έχει αρμοδιότητα να εκδώσει τον κανονισμό 2020/2092, η νομική βάση του θα έπρεπε να είναι το άρθρο 311, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ή, ειδάλλως, το άρθρο 312, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, και όχι το άρθρο 322, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ.

21. Κατά την κρίση της Πολωνικής Κυβέρνησης, ο κανονισμός 2020/2092 παραπέμπει στον νέο δημοσιονομικό κύκλο, στο σύνολο των οικονομικών δεσμεύσεων που επετεύχθησαν για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο (στο εξής: ΠΔΠ)[4] και στο Μέσο Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης Next Generation EU[5], και συνδέεται με αυτά, όπως μαρτυρούν οι προπαρασκευαστικές εργασίες του.

22. Κατά την άποψή της, το άρθρο 322, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ, δεν παρέχει κατάλληλη νομική κάλυψη για τον κανονισμό 2020/2092, καθόσον αυτό επιτρέπει την έκδοση πράξεων μόνο για την εκτέλεση του ετήσιου προϋπολογισμού της Ένωσης.

23. Η χρήση της εσφαλμένης αυτής νομικής βάσης είχε ως συνέπεια να ακολουθηθεί ακατάλληλη νομοθετική διαδικασία (η συνήθης) και εσφαλμένο σύστημα ψηφοφορίας (με ειδική πλειοψηφία). Υφίσταται, επομένως, παράβαση ουσιώδους τύπου, διότι το άρθρο 311, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, και το άρθρο 312, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, προβλέπουν την εφαρμογή ειδικής νομοθετικής διαδικασίας και ομόφωνη απόφαση.

24. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αντικρούουν τα επιχειρήματα αυτά[6].

B. Εκτίμηση

25. Ο κανονισμός 2020/2092 θεσπίζει μηχανισμό δημοσιονομικής αιρεσιμότητας *μόνιμου* χαρακτήρα ο οποίος δεν συνδέεται με κανέναν ετήσιο προϋπολογισμό ή με συγκεκριμένο ΠΔΠ.

26. Οι κανόνες για την εκτέλεση του προϋπολογισμού που μπορούν να θεσπιστούν δυνάμει του άρθρου 322, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ, εφαρμόζονται τόσο στα πολυετή δημοσιονομικά πλαίσια (και στο Next Generation EU) όσο και στους ετήσιους προϋπολογισμούς. Το άρθρο 310 ΣΛΕΕ κατοχυρώνει την αρχή του ενιαύσιου, όπερ σημαίνει ότι τα έσοδα και οι δαπάνες που προβλέπονται στα πολυετή δημοσιονομικά πλαίσια επιμερίζονται και εκτελούνται ετησίως μέσω του αντίστοιχου προϋπολογισμού.

[4] Επί του παρόντος, σε ισχύ είναι ο κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2093 του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2020, για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου για τα έτη 2021 έως 2027 (ΕΕ 2020, L 433I, σ. 11).

[5] Κανονισμός (ΕΕ) 2020/2094 του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2020, σχετικά με τη θέσπιση Μέσου Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη στήριξη της ανάκαμψης μετά την κρίση της νόσου COVID-19 (ΕΕ 2020, L 433I, σ. 23, στο εξής: Next Generation EU).

[6] Στο εξής, προς αποφυγή επαναλήψεων, λαμβάνω ως δεδομένο ότι τα κράτη που παρενέβησαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση (εξαιρουμένων, όπως είναι λογικό, της Ουγγαρίας και της Δημοκρατίας της Πολωνίας), καθώς και η Επιτροπή, συντάσσονται με τη θέση του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

27. Από τα δύο άρθρα τα οποία επικαλέστηκε η Πολωνική Κυβέρνηση, το πρώτο (άρθρο 311, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ) ορίζει ότι «[τ]ο Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία ομοφώνως και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκδίδει απόφαση που καθορίζει τις διατάξεις που διέπουν το σύστημα των ιδίων πόρων της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να καθιερώνει νέες κατηγορίες ιδίων πόρων ή να καταργεί υπάρχουσα κατηγορία. Η απόφαση αυτή τίθεται σε ισχύ μόνο μετά την έγκρισή της από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς κανόνες τους».

28. Ωστόσο, ο κανονισμός 2020/2092 δεν δημιουργεί καμία νέα κατηγορία ιδίων πόρων, δεν καταργεί καμία από τις υφιστάμενες, ούτε ρυθμίζει τα μέσα είσπραξης των ιδίων πόρων ή τη μεταξύ τους σχέση. Έχει σχεδιαστεί για να εφαρμόζεται μάλλον επί των δαπανών της Ένωσης παρά επί των εσόδων της. Για τον λόγο αυτόν, το άρθρο 311, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ δεν μπορεί να αποτελεί την κατάλληλη νομική βάση για τη θέσπισή του.

29. Το αυτό μπορεί να υποστηριχθεί σε σχέση με το δεύτερο άρθρο που φέρεται να έχει παραβιαστεί (άρθρο 312, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ), κατά το οποίο «[τ]ο Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία, εκδίδει κανονισμό που καθορίζει το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο. Το Συμβούλιο λαμβάνει τη σχετική απόφαση ομόφωνα μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν […]».

30. Το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο καταρτίζεται για πέντε τουλάχιστον έτη, έχει ως στόχο να εξασφαλίσει, κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής, την ομαλή εξέλιξη των δαπανών και, προς τον σκοπό αυτόν, καθορίζει το ύψος των ετήσιων ανωτάτων ορίων πιστώσεων για αναλήψεις υποχρεώσεων ανά κατηγορία δαπανών και του ετήσιου ανωτάτου ορίου πιστώσεων για πληρωμές.

31. Αντιθέτως, ο κανονισμός 2020/2092 δεν περιέχει κανέναν προγραμματισμό για αναλήψεις υποχρεώσεων και πληρωμές της Ένωσης εντός ορισμένης χρονικής περιόδου (εξακολουθεί να τελεί σε ισχύ ενόσω δεν καταργείται) και δεν μπορεί να εκληφθεί ως κατάλληλος μηχανισμός για την ομαλή διεξαγωγή της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού κατά την έννοια του άρθρου 312, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

32. Όσον αφορά το γεγονός ότι ο κανονισμός 2020/2092 θεσπίστηκε εκ παραλλήλου με τις διαπραγματεύσεις του ΠΔΠ 2021-2027 και του Next Generation EU (ή ότι έχει κάποια πολιτική σύνδεση με αυτά), ο χρονικός αυτός παράγοντας δεν ασκεί επιρροή στην επιλογή της νομικής βάσης του, ούτε στον έλεγχο της νομιμότητάς του.

33. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο δεύτερος λόγος της προσφυγής πρέπει να απορριφθεί.

VII. Ο τρίτος λόγος της προσφυγής: παράβαση του πρωτοκόλλου αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη ΕΕ και στη Συνθήκη ΛΕΕ

Α. Τα επιχειρήματα των διαδίκων

34. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει, επικουρικώς (για την περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης έχει αρμοδιότητα για τη θέσπιση του κανονισμού), ότι η διαδικασία έκδοσης του κανονισμού 2020/2092 διεξήχθη κατά παράβαση του πρωτοκόλλου αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

35. Κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, η εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης δεν αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα εκ των μνημονευόμενων στο άρθρο 3, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, αλλά συντρέχουσα αρμοδιότητα εξ αυτών του άρθρου 4, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, ακόμη και αν δεν περιλαμβάνεται στον κατάλογο των τελευταίων αυτών αρμοδιοτήτων.

36. Τον ισχυρισμό αυτόν επιρρωννύει, κατά την άποψή της, το άρθρο 325, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, κατά το οποίο «[η] Ένωση και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα […]».

37. Αναφερόμενη στο σχέδιο της Επιτροπής για τον (μελλοντικό) κανονισμό 2020/2092[7], η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, αφ' ης στιγμής η πρόταση αυτή δεν διαβιβάστηκε στα εθνικά κοινοβούλια προκειμένου τα τελευταία να ελέγξουν τη συμμόρφωσή της προς την αρχή της επικουρικότητας, υπήρξε παράβαση του άρθρου 4, πρώτο εδάφιο, του άρθρου 6, πρώτο εδάφιο, και του άρθρου 7, παράγραφος 1, του πρωτοκόλλου αριθ. 2.

38. Η παράλειψη αυτή συνιστά, κατά την άποψή της, παράβαση ουσιώδους τύπου που οδηγεί στην ακύρωση του κανονισμού 2020/2092. Τούτο έχει κρίνει το Δικαστήριο όσον αφορά την παράβαση της υποχρέωσης διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας.

39. Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντικρούουν τα επιχειρήματα αυτά.

Β. Εκτίμηση

40. Ο προϋπολογισμός επιτρέπει στην Ένωση να αναπτύσσει τις πολιτικές της και να διασφαλίζει τη λειτουργία των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της. Η κάθετη κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της (άρθρα 3 έως 6 ΣΛΕΕ) δεν έχει εφαρμογή στον προϋπολογισμό, καθόσον αυτός αποτελεί εσωτερική αρμοδιότητα σχετική με τη λειτουργία της Ένωσης και των θεσμικών οργάνων της, η οποία προσιδιάζει με τις αρμοδιότητες που έχουν τα τελευταία για την έγκριση των εσωτερικών κανονισμών, του γλωσσικού καθεστώτος ή του καθεστώτος των υπαλλήλων και του λοιπού προσωπικού τους. Η εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης δεν υπόκειται, συνεπώς, στην αρχή της δοτής αρμοδιότητας, αλλά πρόκειται για αρμοδιότητα που ανήκει αποκλειστικώς στην Ένωση.

[7] Έγγραφο COM(2018) 324 τελικό, της 2ας Μαΐου 2018, πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη.

41. Οι διαπιστώσεις αυτές δεν προσκρούουν στο άρθρο 317 ΣΛΕΕ, το οποίο αναθέτει στην Επιτροπή το καθήκον να εκτελεί, με δική της ευθύνη, τον προϋπολογισμό «σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού που εκδίδεται σε εκτέλεση του άρθρου 322 [ΣΛΕΕ]».

42. Είναι, συνεπώς, δυνατή μια κατ' εξουσιοδότηση παρέμβαση των κρατών μελών στη διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης, υπό τον έλεγχο της Επιτροπής. Τούτο μαρτυρεί το καθεστώς «επιμερισμένης διαχείρισης» το οποίο προβλέπει ο δημοσιονομικός κανονισμός [8] στο άρθρο του 63 [9]. Η επιμερισμένη αυτή διαχείριση μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι τα τελευταία μπορούν να θεσπίζουν τους κανόνες που θα διέπουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης [10]. Η εκτέλεση του προϋπολογισμού της εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης, δύναται δε η τελευταία να την αναθέτει στα κράτη μέλη όταν εκτιμά ότι η επιμερισμένη διαχείριση αποτελεί τον πλέον ενδεδειγμένο τρόπο προς τον σκοπό αυτόν. Λογικά, στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, η Επιτροπή διατηρεί τον έλεγχο επί των ενεργειών των κρατικών αρχών.

43. Δεν μπορεί να γίνει επίκληση ούτε του άρθρου 325 ΣΛΕΕ, το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο σχετικά με «την καταπολέμηση της απάτης», προκειμένου να απονεμηθεί αρμοδιότητα στα κράτη μέλη όσον αφορά τον συνδεόμενο με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης μηχανισμό δημοσιονομικής αιρεσιμότητας.

44. Με τη θέσπιση του εν λόγω μηχανισμού, ο κανονισμός 2020/2092 δεν έχει ως άμεσο σκοπό την καταπολέμηση της απάτης. Επιπλέον, ο μηχανισμός αυτός δημοσιονομικής αιρεσιμότητας λειτουργεί μόνο σε σχέση με τα κράτη μέλη, και όχι έναντι ιδιωτικών φορέων, φορείς στους οποίους απευθύνονται το άρθρο 325 ΣΛΕΕ και οι εκτελεστικοί αυτού κανόνες του παράγωγου δικαίου.

45. Τούτου δοθέντος, καθόσον η αρχή της επικουρικότητας διέπει τους τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας των κρατών μελών και της Ένωσης (άρθρο 5, παράγραφος 3, ΣΕΕ), δεν έχει εφαρμογή στην εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης. Ωστόσο, ακόμη και αν υποτεθεί ότι η εν λόγω αρχή τυγχάνει εφαρμογής, φρονώ ότι δεν έχει εμφιλοχωρήσει η προσαπτόμενη από την Πολωνική Κυβέρνηση παράβαση ουσιώδους τύπου.

46. Όσον αφορά την προβαλλόμενη παράβαση του άρθρου 4, πρώτο εδάφιο, του άρθρου 6, πρώτο εδάφιο, και του άρθρου 7, παράγραφος 1, του πρωτοκόλλου αριθ. 2, υπενθυμίζω ότι οι κανονισμοί, όπως οι λοιπές νομοθετικές πράξεις, θεσπίζονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 288, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ. Εάν ένα θεσμικό όργανο της Ένωσης

[8] Κανονισμός (ΕΕ, Ευρατόμ) 2018/1046 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Ιουλίου 2018, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1296/2013, (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013, (ΕΕ) αριθ. 1304/2013, (ΕΕ) αριθ. 1309/2013, (ΕΕ) αριθ. 1316/2013, (ΕΕ) αριθ. 223/2014, (ΕΕ) αριθ. 283/2014 και της απόφασης αριθ. 541/2014/ΕΕ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 (ΕΕ 2018, L 193, σ. 1) (στο εξής: δημοσιονομικός κανονισμός).

[9] Κατά την παράγραφό του 1, «[ό]ταν η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό υπό καθεστώς επιμερισμένης διαχείρισης, τα καθήκοντα σχετικά με την εκτέλεση του προϋπολογισμού ανατίθενται στα κράτη μέλη».

[10] Στην πρότασή της κανονισμού, η Επιτροπή επισήμανε, σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας, ότι «[οι] δημοσιονομικοί κανόνες που διέπουν τον προϋπολογισμό της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 322 της Συνθήκης για τη λειτουργία της ΕΕ δεν μπόρεσαν να εγκριθούν στο επίπεδο των κρατών μελών» [Έγγραφο COM(2018) 324 τελικό, της 2ας Μαΐου 2018, πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης στην περίπτωση γενικευμένων ελλείψεων όσον αφορά το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη, αιτιολογική έκθεση, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο].

δεν συμμετέχει στη θέσπισή τους, όταν αυτό προβλέπεται κατά τρόπο δεσμευτικό από κανόνα των Συνθηκών, είναι λογικό η παράβαση αυτή τύπου να χαρακτηρίζεται ως ουσιώδης και να προκαλεί ακυρωτικά αποτελέσματα [11].

47. Ωστόσο, ο ρόλος των εθνικών κοινοβουλίων περιορίζεται σε ό,τι προβλέπει το άρθρο 12 ΣΕΕ και, καθ' ο μέρος ενδιαφέρει εν προκειμένω, συνίσταται στο να ενημερώνονται και να τους κοινοποιούνται τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης (στοιχείο α') και στο να μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, σύμφωνα με τις διατάξεις του πρωτοκόλλου αριθ. 2 (στοιχείο β'). Κατά το άρθρο 7 του πρωτοκόλλου αριθ. 2, η παρέμβασή τους δεν εμποδίζει τη θέσπιση της νομοθετικής πράξης, αλλά υποχρεώνει την Επιτροπή να επανεξετάσει την πρότασή της προκειμένου να την αποσύρει, να την τροποποιήσει ή να τη διατηρήσει.

48. Η προσαπτόμενη από την Πολωνική Κυβέρνηση παράβαση τύπου συνίσταται στο γεγονός ότι η Επιτροπή παρέβη την υποχρέωσή της να διαβιβάσει στα εθνικά κοινοβούλια το σχέδιο νομοθετικής πράξης, όπως ορίζει το άρθρο 4, πρώτο εδάφιο, του πρωτοκόλλου αριθ. 2.

49. Κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, η αρχική αυτή παράβαση οδήγησε σε παράβαση του άρθρου 6, πρώτο εδάφιο, του πρωτοκόλλου αριθ. 2 (δυνατότητα κάθε εθνικού κοινοβουλίου να εκδώσει «αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας»), καθώς και σε παράβαση του άρθρου 7, παράγραφος 1, του ίδιου πρωτοκόλλου (τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, «εφόσον το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από αυτά, λαμβάνουν υπόψη τις αιτιολογημένες γνώμες που εκδίδουν τα εθνικά κοινοβούλια»).

50. Ωστόσο, δεν πρέπει να λησμονείται ότι:

– το προοίμιο του κανονισμού 2020/2092 αναφέρει ρητώς ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν τον κανονισμό αυτόν «κατόπιν διαβίβασης του σχεδίου νομοθετικής πράξης στα εθνικά κοινοβούλια» [12]·

– από την πρόταση της Επιτροπής προκύπτει ότι το σχέδιο διαβιβάστηκε στα εθνικά κοινοβούλια·

– η Πολωνική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι ορισμένα εθνικά κοινοβούλια, μεταξύ των οποίων το Κοινοβούλιο της Δημοκρατίας της Πολωνίας, απέστειλαν στην Επιτροπή αιτιολογημένη γνώμη σε σχέση με τη συμφωνία του σχεδίου προς την αρχή της επικουρικότητας [13].

[11] Κατά πάγια νομολογία, η νομότυπη διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη περιπτώσεις αποτελεί ουσιώδη τύπο, η μη τήρηση του οποίου συνεπάγεται την ακυρότητα της οικείας πράξης. Πράγματι, η αποτελεσματική συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία λήψης απόφασης, σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη διαδικασίες, αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας που επιδιώκει η Συνθήκη. Η αρμοδιότητα αυτή αποτελεί την έκφραση θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής, σύμφωνα με την οποία οι λαοί συμμετέχουν στην άσκηση της εξουσίας μέσω μιας αντιπροσωπευτικής συνέλευσης (πρβλ., ιδίως, αποφάσεις της 11ης Νοεμβρίου 1997, Eurotunnel κ.λπ., C-408/95, EU:C:1997:532, σκέψη 45, της 7ης Μαρτίου 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, σκέψεις 24 και 25, και της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, Σλοβακία κατά Συμβουλίου, C-643/15 και C-647/15, EU:C:2017:631, σκέψη 160).

[12] Το άρθρο 3 του πρωτοκόλλου αριθ. 1 διαλαμβάνει τα εξής: «Τα εθνικά κοινοβούλια μπορούν να απευθύνουν στους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη όσον αφορά τη συμβατότητα ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης με την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας».

[13] Προσφυγή της Πολωνικής Κυβέρνησης, σημεία 44 και 45.

51. Η ρητή αναγνώριση από την Πολωνική Κυβέρνηση ότι το σχέδιο της Επιτροπής διαβιβάστηκε στα εθνικά κοινοβούλια [14] δεν την εμποδίζει να ισχυριστεί ότι η Επιτροπή έπρεπε να έχει προβεί σε δεύτερη κοινοποίηση, καθόσον το σχέδιο αυτό υπέστη σημαντικές τροποποιήσεις κατά τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας.

52. Προς στήριξη της θέσης της, η Πολωνική Κυβέρνηση επικαλείται τη νομολογία του Δικαστηρίου [15] κατά την οποία «η υποχρέωση διαβουλεύσεως με το [Ευρωπαϊκό] Κοινοβούλιο κατά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεως, στις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη περιπτώσεις, συνεπάγεται την υποχρέωση νέας διαβουλεύσεως οσάκις το τελικώς εγκριθέν κείμενο, εξεταζόμενο στο σύνολό του, αποκλίνει ουσιωδώς από εκείνο επί του οποίου το Κοινοβούλιο έχει ήδη γνωμοδοτήσει».

53. Ωστόσο, η νομολογία αυτή δεν έχει εν προκειμένω εφαρμογή, δεδομένου ότι το πρωτόκολλο αριθ. 2 δεν προβλέπει δεύτερη (ή επόμενη) διαβίβαση των σχεδίων νομοθετικών πράξεων στα εθνικά κοινοβούλια όταν κατά τη διαδικασία που ακολουθείται ενώπιον του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου τροποποιείται το περιεχόμενό τους. Στην περίπτωση του κανονισμού 2020/2092, η Επιτροπή δεν τροποποίησε την αρχική πρότασή της, κάτι που, αντιθέτως, έπραξαν το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο έως ότου καταλήξουν στο τελικώς εγκριθέν κείμενο.

54. Βάσει των προεκτεθέντων, ο τρίτος λόγος της προσφυγής πρέπει να απορριφθεί.

VIII. Ο τέταρτος λόγος της προσφυγής: παράβαση της υποχρέωσης αιτιολόγησης (άρθρο 296, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ)

A. Τα επιχειρήματα των διαδίκων

55. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει, εν συνόψει, ότι η αιτιολογία του κανονισμού η οποία περιλαμβανόταν στην πρόταση της Επιτροπής δεν πληρούσε την υποχρέωση που επιβάλλει το άρθρο 296, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, όπως αυτή έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο.

56. Συγκεκριμένα, προσθέτει ότι η πρόταση αυτή δεν αιτιολογούσε την ανάγκη θέσπισης του κανονισμού 2020/2092, ούτε την επιλογή του άρθρου 322, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης.

57. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αντικρούουν την επιχειρηματολογία αυτή.

B. Εκτίμηση

58. Πρώτον, ο λόγος αυτός προσφυγής προβάλλεται αλυσιτελώς, διότι αφορά αποκλειστικώς και μόνον την αρχική πρόταση της Επιτροπής και όχι το τελικό κείμενο του κανονισμού 2020/2092. Η προσφυγή στρέφεται κατά της νομοθετικής αυτής πράξης και όχι κατά της πρότασης της Επιτροπής.

[14] Όπ.π., σημείο 49, τελευταία περίοδος.

[15] Αποφάσεις της 13ης Νοεμβρίου 1990, The Queen κατά Minister of Agricuture, Fisheries and Food (C-331/88, EU:C:1990:391, σκέψη 39), και της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, Σλοβακία κατά Συμβουλίου (C-643/15 και C-647/15, EU:C:2017:631, σκέψη 161).

59. Καίτοι τα κείμενα που καταρτίζονται κατά τη νομοθετική διαδικασία έκδοσης ορισμένης πράξης της Ένωσης μπορούν να λαμβάνονται υπόψη κατά την εξέταση της αιτιολογίας της, η μόνη κρίσιμη, εντούτοις, είναι η αιτιολογία που περιέχεται στη νομοθετική πράξη όπως έχει εγκριθεί και δημοσιευθεί. Η αιτιολογία της πράξης αυτής θα είναι, λογικά, εκείνη που παρατίθεται στις αιτιολογικές σκέψεις του προοιμίου.

60. Δεύτερον, κατά το Δικαστήριο, η επιβαλλόμενη από το άρθρο 296, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ [16] αιτιολογία πρέπει να είναι προσαρμοσμένη στη φύση της πράξης και να εκθέτει με σαφήνεια και χωρίς αμφισημία τη συλλογιστική του θεσμικού οργάνου που την εξέδωσε, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στους μεν ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους για τους οποίους ελήφθη το μέτρο, στο δε αρμόδιο δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του [17].

61. Εν προκειμένω, ο νομοθέτης της Ένωσης εξήγησε επαρκώς τους λόγους για τη θέσπιση του κανονισμού 2020/2092 μέσω των είκοσι εννέα αιτιολογικών σκέψεων του προοιμίου του. Στην πρώτη φράση του προοιμίου γίνεται επίκληση, ιδίως, του άρθρου 322, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ.

62. Στις αιτιολογικές αυτές σκέψεις διατυπώνονται οι λόγοι που οδήγησαν στη θέσπιση του μηχανισμού δημοσιονομικής αιρεσιμότητας για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης έναντι ενδεχόμενης παραβίασης των αρχών του κράτους δικαίου από τα κράτη μέλη.

63. Η σύνδεση «μεταξύ του σεβασμού του κράτους δικαίου και της αποτελεσματικής εκτέλεσης του προϋπολογισμού της Ένωσης σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης», ως βασικό στοιχείο του κανονισμού 2020/2092, διατυπώνεται συγκεκριμένα στην αιτιολογική σκέψη του 13.

64. Κατά συνέπεια, ο τρίτος λόγος της προσφυγής πρέπει να απορριφθεί.

IX. Ο πέμπτος λόγος της προσφυγής: παράβαση του άρθρου 7 ΣΕΕ

65. Κατά την κρίση της Πολωνικής Κυβέρνησης, ο κανονισμός 2020/2092 εισάγει νέο μηχανισμό, μη προβλεπόμενο από τις Συνθήκες, για την παρακολούθηση της τήρησης των αρχών του κράτους δικαίου από τα κράτη μέλη. Έχει, συνεπώς, αποτέλεσμα ισοδύναμο με αυτό της τροποποίησης των Συνθηκών, κάτι που δεν είναι δυνατό μέσω απλού κανόνα του παράγωγου δικαίου.

66. Επιπλέον, καθόσον ο σκοπός του συμπίπτει με αυτόν της διαδικασίας του άρθρου 7 ΣΕΕ, ο κανονισμός 2020/2092 παρακάμπτει την εφαρμογή του άρθρου αυτού, οι προϋποθέσεις του οποίου είναι αυστηρότερες και παρέχουν περισσότερες εγγυήσεις στα κράτη μέλη.

[16] «Οι νομικές πράξεις αιτιολογούνται και αναφέρονται στις προτάσεις, πρωτοβουλίες, συστάσεις, αιτήσεις ή γνώμες που προβλέπονται από τις Συνθήκες».

[17] Η αιτιολογία μιας πράξης δεν απαιτείται να παραθέτει εξαντλητικά όλα τα κρίσιμα πραγματικά και νομικά στοιχεία. Η αιτιολογία πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο αυτή εντάσσεται καθώς και το σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν τον σχετικό τομέα. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο όταν τα κράτη μέλη έχουν μετάσχει ενεργά στη διαδικασία κατάρτισης της επίδικης πράξης και, επομένως, γνωρίζουν τους λόγους στους οποίους στηρίζεται η πράξη αυτή. Προκειμένου για πράξεις γενικής ισχύος, η αιτιολογία μπορεί να περιορίζεται, αφενός, στην περιγραφή της όλης κατάστασης που οδήγησε στην έκδοση της πράξης και, αφετέρου, στην παράθεση των γενικών σκοπών που η πράξη αυτή επιδιώκει. Εάν από την προσβαλλόμενη πράξη προκύπτουν τα ουσιώδη στοιχεία του επιδιωκόμενου από το θεσμικό όργανο σκοπού, θα ήταν υπερβολικό να απαιτηθεί ειδική αιτιολογία για καθεμία από τις επιμέρους τεχνικές επιλογές. Βλ. αποφάσεις της 30ής Απριλίου 2019, Ιταλία κατά Συμβουλίου (Αλιευτική ποσόστωση για τον ξιφία της Μεσογείου) (C-611/17, EU:C:2019:332, σκέψεις 4 έως 42)· της 22ας Νοεμβρίου 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, σκέψη 79)· και της 17ης Μαρτίου 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, σκέψη 58).

67. Η ανάλυση των επιχειρημάτων αυτών στα αντίστοιχα σημεία των προτάσεων στην υπόθεση C-156/21 με οδηγεί να προτείνω την απόρριψη του πέμπτου λόγου της προσφυγής.

X. Ο έκτος λόγος της προσφυγής: παράβαση του άρθρου 269, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ

68. Κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, η έκδοση του κανονισμού 2020/2092 συνιστά αφ' εαυτής παράβαση του άρθρου 269, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, διότι επεκτείνει την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου (την οποία το εν λόγω άρθρο περιορίζει στον έλεγχο των διαδικαστικών επιταγών) σε οποιαδήποτε παραβίαση των αρχών του κράτους δικαίου, του οποίου το περιεχόμενο, επίσης άνευ ερείσματος, ορίζει ο κανονισμός 2020/2092.

69. Η ανάλυση των επιχειρημάτων αυτών στα αντίστοιχα σημεία των προτάσεων στην υπόθεση C-156/21 με οδηγεί να προτείνω την απόρριψη του έκτου λόγου της προσφυγής.

XI. Ο έβδομος λόγος της προσφυγής: παράβαση του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ και του άρθρου 5, παράγραφος 2, ΣΕΕ

A. Τα επιχειρήματα των διαδίκων

70. Κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, με την εισαγωγή του μηχανισμού αιρεσιμότητας, ο οποίος συνδέεται με την τήρηση των αρχών του κράτους δικαίου, στον κανονισμό 2020/2092, ο νομοθέτης της Ένωσης:

– παραβίασε την αρχή της δοτής αρμοδιότητας κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ και το άρθρο 5, παράγραφος 2, ΣΕΕ·

– παρέβη επίσης την υποχρέωση σεβασμού των ουσιωδών λειτουργιών του κράτους, ιδίως εκείνων που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας (άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ).

71. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αντικρούουν τα επιχειρήματα αυτά.

B. Εκτίμηση

72. Όσον αφορά τη φερόμενη παραβίαση της αρχής της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 4, παράγραφος 1, ΣΕΕ, και άρθρο 5, παράγραφος 2, ΣΕΕ), οφείλω να επαναλάβω ότι δεν συντρέχει τέτοια παραβίαση διότι η Ένωση διαθέτει νομική βάση στο άρθρο 322, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ, για τη θέσπιση του κανονισμού 2020/2092. Παραπέμπω στην ανάλυση που πραγματοποίησα με τις προτάσεις στην υπόθεση C-156/21.

73. Όσον αφορά το άρθρο 4, παράγραφος 2, ΣΕΕ, η Πολωνική Κυβέρνηση δεν προσάπτει με τον λόγο αυτόν [18] παράβαση της πρώτης περιόδου του (ήτοι, αυτής που αφορά την εθνική ταυτότητα) [19], αλλά αποκλειστικά της δεύτερης, η οποία αναφέρεται στον σεβασμό των ουσιωδών λειτουργιών του κράτους [20].

74. Εν αντιθέσει προς ό, τι υποστηρίζει η Πολωνική Κυβέρνηση, ο κανονισμός 2020/2092 δεν θέτει υπό τον έλεγχο της Επιτροπής κρίσιμους τομείς κυριαρχίας των κρατών μελών, όπως η εδαφική ακεραιότητά τους, η διατήρηση της δημόσιας τάξης και η προστασία της εθνικής ασφάλειας.

75. Είναι αληθές ότι ο μηχανισμός του κανονισμού 2020/2092 μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε σχέση με τη δραστηριότητα ορισμένων εθνικών αρχών (όπως οι επιφορτισμένες με τον δημοσιονομικό έλεγχο και την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, οι ανακριτικές αρχές, η εισαγγελία και τα δικαστήρια), πλην όμως μόνον στον βαθμό κατά τον οποίον η δραστηριότητα αυτή ασκεί επιρροή στην εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης ή επηρεάζει τα οικονομικά συμφέροντά της.

76. Το άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ, δεν παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να απαλλαγούν των υποχρεώσεων που υπέχουν από το δίκαιο της Ένωσης σε τομείς εθνικής αρμοδιότητας σχετικούς με την άσκηση των ουσιωδών λειτουργιών του κράτους.

77. Τούτο έχει επιβεβαιωθεί από το Δικαστήριο για τομείς ιδιαιτέρως ευαίσθητους, όπως η εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια [21], η οργάνωση του εθνικού δικαιοδοτικού συστήματος [22] ακόμη και η οργάνωση των ενόπλων δυνάμεων [23], όταν πρόκειται για ζητήματα απτόμενα του δικαίου της Ένωσης. Ο «αναγκαίος σεβασμός» του δικαίου της Ένωσης έχει ως συνέπεια οι δράσεις των κρατικών αρχών στους τομείς αυτούς να μη βρίσκονται στο απυρόβλητο των πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης όταν τα τελευταία ασκούν νομίμως τις αρμοδιότητές τους.

[18] Το πράττει με τον όγδοο λόγο της προσφυγής.

[19] Η ρήτρα περί του σεβασμού της εθνικής ταυτότητας που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική δομή των κρατών μελών (αυτοτελείς έννοιες του δικαίου της Ένωσης) αποτυπώνεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ και έχει ως σκοπό να περιορίζει τον αντίκτυπο του δικαίου της Ένωσης σε τομείς που θεωρούνται ουσιώδεις για τα κράτη μέλη. Λειτουργεί σε σχέση με την κάθετη οριοθέτηση αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της, συνδέεται δε, επιπλέον, με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η οποία τη συνοδεύει στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ.

[20] «[Η Ένωση] [σ]έβεται τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε τις λειτουργίες που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας. Ειδικότερα, η εθνική ασφάλεια παραμένει στην ευθύνη κάθε κράτους μέλους».

[21] Αποφάσεις της 6ης Οκτωβρίου 2020, La Quadrature du Net κ.λπ. (C-511/18, C-512/18 και C-520/18, EU:C:2020:791, σκέψη 99), και της 2ας Ιουλίου 2020, Επιτροπή κατά Πολωνίας, Ουγγαρίας και Τσεχικής Δημοκρατίας (Προσωρινός μηχανισμός μετεγκατάστασης αιτούντων διεθνή προστασία) (C-715/17, C-718/17 και C-719/17, EU:C:2020:257, σκέψεις 143 και 170).

[22] Κατά το Δικαστήριο, η οργάνωση της δικαιοσύνης εντός των κρατών μελών εμπίπτει στην αρμοδιότητά τους, εντούτοις, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής, τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το δίκαιο της Ένωσης και, ειδικότερα, από το άρθρο 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ. Βλ. αποφάσεις της 24ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-619/18, EU:C:2019:531, σκέψη 52), της 5ης Νοεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Ανεξαρτησία των τακτικών δικαστηρίων) (C-192/18, EU:C:2019:924, σκέψη 102), της 19ης Νοεμβρίου 2019, A.K. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 75), της 2ας Μαρτίου 2021, A.B. κ.λπ. (Διορισμός δικαστών στο Ανώτατο Δικαστήριο) (C-824/18, EU:C:2021153, σκέψη 68), και της 27ης Φεβρουαρίου 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, σκέψη 40).

[23] Απόφαση της 15ης Ιουλίου 2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, σκέψη 40): «[…] μολονότι εναπόκειται αποκλειστικώς στα κράτη μέλη να καθορίζουν τα ουσιώδη συμφέροντα ασφαλείας τους και να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα για την προάσπιση της εσωτερικής και εξωτερικής τους ασφάλειας, στα οποία συμπεριλαμβάνονται οι αποφάσεις σχετικά με την οργάνωση των ενόπλων δυνάμεων, το γεγονός και μόνον ότι εθνικό μέτρο έχει ληφθεί για την προστασία της εθνικής ασφάλειας δεν μπορεί να συνεπάγεται τη μη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης και να απαλλάσσει τα κράτη μέλη από τον αναγκαίο σεβασμό του δικαίου αυτού […] Το ίδιο πρέπει να ισχύει και για τα εθνικά μέτρα που λαμβάνονται για τη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας κράτους μέλους».

78. Ασφαλώς, όπως ισχυρίζεται η Δημοκρατία της Πολωνίας, η ρύθμιση της οργάνωσης και της λειτουργίας των κρατικών οργάνων στα οποία αναφέρεται ο κανονισμός 2020/2092 (μεταξύ άλλων, των ανακριτικών αρχών, της εισαγγελίας ή των δικαστηρίων) αποτελεί εθνική αρμοδιότητα, η οποία καλύπτεται από το άρθρο 4, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, ΣΕΕ.

79. Ωστόσο, ο κανονισμός 2020/2092 δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη καμία *νέα* υποχρέωση σε σχέση με την οργάνωση και τη λειτουργία των κρατικών αυτών οργάνων που θα μπορούσε να επηρεάσει την άσκηση των ουσιωδών λειτουργιών τους. Το καθήκον των αρχών αυτών, και οποιωνδήποτε άλλων αρχών, να συμμορφώνονται κατά τη δράση τους με τις αρχές του κράτους δικαίου, ως κοινής αξίας στο σύνολο των κρατών μελών, προηγείται προφανώς, της θέσπισης του κανονισμού 2020/2092 και απορρέει ευθέως από τις Συνθήκες.

80. Στον βαθμό κατά τον οποίον η διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης και η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της μπορούν να πληγούν από συμπεριφορές των εν λόγω αρχών οι οποίες παραβιάζουν τις αρχές του κράτους δικαίου, τα διορθωτικά μέτρα που μπορούν να ληφθούν δυνάμει του κανονισμού 2020/2092 αντιστοιχούν στην άσκηση αρμοδιότητας της ίδιας της Ένωσης.

81. Στην πραγματικότητα, η Πολωνική Κυβέρνηση επαναλαμβάνει με τον λόγο αυτόν επιχειρήματα παρόμοια με εκείνα που έχει προβάλει στο πλαίσιο άλλων διαφορών (ευθείες προσφυγές και αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως) ως προς την αδυναμία επίκλησης του άρθρου 19, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ, και του άρθρου 47 του Χάρτη προκειμένου να τεθούν υπό αμφισβήτηση κανόνες της Δημοκρατίας της Πολωνίας σχετικά με το καθεστώς των εθνικών δικαστών ή δικαστηρίων. Το Δικαστήριο έχει απορρίψει τα επιχειρήματα αυτά, τα οποία, μεταξύ άλλων, στηρίζονταν στο άρθρο 4 ΣΕΕ, στο άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 2, ΣΕΕ, και στο άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ[24].

82. Βάσει των προεκτεθέντων, ο έβδομος λόγος της προσφυγής πρέπει να απορριφθεί.

XII. Ο όγδοος λόγος της προσφυγής: παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ κρατών μελών (άρθρο 4, παράγραφος 2, πρώτη περίοδος, ΣΕΕ)

A. Τα επιχειρήματα των διαδίκων

83. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 2020/2092 όχι μόνον παραβιάζει την αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των κρατών μελών, αλλά και συμβάλλει στη διαιώνιση των περιπτώσεων παραβίασής της.

84. Κατά την κρίση της, ο κανονισμός 2020/2092 δεν διασφαλίζει ότι η διαπίστωση σχετικά με την παραβίαση των αρχών του κράτους δικαίου στηρίζεται σε «εξαντλητική ποιοτική αξιολόγηση» της Επιτροπής η οποία μπορεί να θεωρηθεί αντικειμενική, αμερόληπτη και δίκαιη.

85. Η Πολωνική Κυβέρνηση προσθέτει ότι η διαδικασία λήψης μέτρων για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης εισάγει ευθέως και σαφώς διακρίσεις εις βάρος των *μικρών και μεσαίων* κρατών μελών σε σύγκριση με τα *μεγάλα* κράτη μέλη, καθόσον το Συμβούλιο λαμβάνει τις αποφάσεις του με ειδική πλειοψηφία βάσει ενός συστήματος στο οποίο οι ψήφοι των τελευταίων αποκτούν «δυσανάλογο βάρος».

[24] Βλ. αποφάσεις μνημονευόμενες στην υποσημείωση 22 των παρουσών προτάσεων.

86. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αντικρούουν τα επιχειρήματα αυτά.

Β. Εκτίμηση

87. Κατά την ανάπτυξη του λόγου αυτού ακύρωσης αναμειγνύονται ετερογενή ζητήματα, τα οποία δεν σχετίζονται στο σύνολό τους με αυτό που, θεωρητικώς, θα έπρεπε να αποτελεί το μοναδικό αντικείμενό του (ήτοι, την παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης).

88. Εάν έχω αντιληφθεί σωστά την επιχειρηματολογία της, η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει, πρώτον, ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να διενεργήσει μια αντικειμενική, αμερόληπτη και δίκαιη αξιολόγηση διότι ένα από τα στοιχεία που οφείλει να σταθμίζει είναι οι εκθέσεις της επιτροπής της Βενετίας [25], συμβουλευτικού οργανισμού που, σε συγκεκριμένη περίπτωση [26], είχε διακρίνει μεταξύ *παλαιών* και *νέων* δημοκρατιών κατά την αξιολόγηση της συμβατότητας του διορισμού δικαστών με τις απαιτήσεις του κράτους δικαίου.

89. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 16 του κανονισμού 2020/2092, η Επιτροπή οφείλει να λαμβάνει υπόψη τις «σχετικές πληροφορίες από διαθέσιμες πηγές και αναγνωρισμένους θεσμικούς φορείς». Στις εν λόγω πηγές και θεσμικούς φορείς περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, τα όργανα του Συμβουλίου της Ευρώπης όπως η ομάδα κρατών κατά της διαφθοράς (GRECO) και η επιτροπή της Βενετίας.

90. Παρά ταύτα, η ίδια αυτή αιτιολογική σκέψη αναφέρει ότι η Επιτροπή οφείλει να προβεί σε εξαντλητική, «αντικειμενική, αμερόληπτη και δίκαιη […]» ανάλυση. Κατά την αξιολόγησή της, η Επιτροπή δεν δεσμεύεται από έγγραφα της επιτροπής της Βενετίας, οφείλει δε να μη τα λάβει υπόψη εάν αυτά θα είχαν ως συνέπεια την άνιση μεταχείριση των κρατών μελών κατά την εφαρμογή του κανονισμού 2020/2092 [27].

91. Επιπλέον, η αιτιολογική σκέψη 26 του κανονισμού 2020/2092 αναφέρει ότι «[η] διαδικασία […] θα πρέπει να τηρεί τις αρχές της αντικειμενικότητας, της απαγόρευσης των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών και να διεξάγεται αμερόληπτα και τεκμηριωμένα».

92. Μου φαίνεται λογικό, προς τους σκοπούς αυτούς, η Επιτροπή να μπορεί να συλλέγει πληροφορίες από όλες τις διαθέσιμες πηγές, όπως υποδεικνύει το άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 2020/2092. Εάν το κράτος παραβάτης εκτιμά ότι οι πληροφορίες αυτές δεν είναι ακριβείς, δύναται, αξιοποιώντας τους δύο γύρους διαβουλεύσεων, να τις αντικρούσει ενώπιον της Επιτροπής, προτού η τελευταία υποβάλει πρόταση μέτρων στο Συμβούλιο.

93. Δεύτερον, οι ισχυρισμοί της Πολωνικής Κυβέρνησης σχετικά με την παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών δεν προσδιορίζουν σε τι ακριβώς συνίσταται η διακριτική μεταχείριση την οποία επιφυλάσσει ο κανονισμός 2020/2092 στα μεν έναντι των δε κρατών. Το άρθρο 6, παράγραφοι 6 και 9, του κανονισμού αυτού παρέχει σε όλα αδιακρίτως τα κράτη μέλη τη δυνατότητα να υποβάλουν παρατηρήσεις ενώπιον της Επιτροπής επί της αξιολόγησής της, καθώς και επί των μέτρων που προτείνει στο Συμβούλιο.

[25] Ευρωπαϊκή επιτροπή του Συμβουλίου της Ευρώπης για τη δημοκρατία μέσω της νομοθεσίας (Επιτροπή της Βενετίας).

[26] Έγγραφο CDL-AD(2007)028-f, της 16ης και 17ης Μαρτίου 2007, Nominations judiciaires - Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 70ème session plénière.

[27] Ως προς την αξία των εγγράφων αυτών, βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στην υπόθεση Asociaţia «Forumul Judecătorilor Din România» κ.λπ. (C-83/19, C-291/19 και C-355/19, EU:C:2020:746, σημείο 170), και του γενικού εισαγγελέα G. Hogan στην υπόθεση Repubblika (C-896/19, EU:C:2020:1055, σημείο 88).

94. Η Πολωνική Κυβέρνηση φαίνεται να εκλαμβάνει ως στοιχείο δυσμενούς διάκρισης το γεγονός ότι τα *μικρά* και *μεσαία* κράτη μέλη δεν διαθέτουν, στο Συμβούλιο, το ίδιο «βάρος για τη λήψη ή απόρριψη αποφάσεων» με τα *μεγάλα* κράτη, λόγω του συστήματος υπολογισμού των ψήφων για την επίτευξη της ειδικής πλειοψηφίας [28].

95. Η αιτίαση αυτή δεν μπορεί, λογικά, να αναφέρεται στο σύστημα ψηφοφορίας αυτό καθεαυτό, το οποίο προβλέπεται από της Συνθήκες και δεν θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο ακύρωσης από το Δικαστήριο. Εάν αντιλαμβάνομαι ορθά τη θέση της Πολωνικής Κυβέρνησης, η αιτίασή της αφορά τη χρήση του εν λόγω συστήματος ψηφοφορίας για την έγκριση, με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, των εκτελεστικών αποφάσεων του κανονισμού 2020/2092 (άρθρο 6, παράγραφοι 10 και 11).

96. Ωστόσο, όπως υπενθυμίζει το Συμβούλιο, δυνάμει του άρθρου 16, παράγραφος 3, ΣΕΕ, «[π]λην των περιπτώσεων για τις οποίες οι Συνθήκες ορίζουν άλλως, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία». Δεν εντοπίζω κανέναν κανόνα του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης που να οδηγεί, εν προκειμένω, σε διαφορετικό αποτέλεσμα.

97. Κατά τα λοιπά, στον βαθμό κατά τον οποίον η Πολωνική Κυβέρνηση επαναλαμβάνει με τον λόγο αυτό ακύρωσης επιχειρήματα ως προς τον κυρωτικό χαρακτήρα των μέτρων του κανονισμού 2020/2092 τα οποία δεν αποσκοπούν στην προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, αλλά ευθέως του κράτους δικαίου, παραπέμπω στις προτάσεις στην υπόθεση C-156/21, με τις οποίες εξηγώ τους λόγους για τους οποίους δεν συμμερίζομαι τα επιχειρήματα αυτά.

98. Βάσει των προεκτεθέντων, ο όγδοος λόγος της προσφυγής πρέπει να απορριφθεί.

XIII. Ο ένατος λόγος της προσφυγής: παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου

99. Η Πολωνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 2020/2092, ιδίως, τα άρθρα του 3 και 4, παράγραφος 2, δεν πληρούν τις απαιτήσεις σαφήνειας και ακρίβειας που επιβάλλει η αρχή της ασφάλειας δικαίου.

100. Εκ νέου, η ανάλυση της θέσης αυτής στα αντίστοιχα σημεία των προτάσεων στην υπόθεση C-156/21 με οδηγεί να προτείνω την απόρριψή της.

XIV. Ο δέκατος λόγος της προσφυγής: παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας (άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ)

A. Τα επιχειρήματα των διαδίκων

101. Κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, ο κανονισμός 2020/2092 παραβιάζει την κατοχυρούμενη στο άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ αρχή της αναλογικότητας, καθόσον δεν αιτιολογεί τη σύνδεση μεταξύ της προστασίας του προϋπολογισμού της Ένωσης και των παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου.

[28] Οι λεπτομέρειες που διέπουν την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία καθορίζονται στο άρθρο 16, παράγραφος 4, ΣΕΕ και, κατά παραπομπή αυτού, στο άρθρο 238, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

102. Υποστηρίζει ότι ο νομοθέτης δεν απέδειξε την προστιθέμενη αξία του μηχανισμού που θεσπίζει ο κανονισμός 2020/2092 έναντι των ήδη υφιστάμενων δημοσιονομικών κανόνων της Ένωσης.

103. Κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, «θα είναι αδύνατο, στην πράξη» να τηρηθεί η αναλογικότητα των μέτρων που προβλέπονται στον κανονισμό 2020/2092, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων που ο ίδιος εισάγει για την έγκρισή τους.

104. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αντικρούουν τα επιχειρήματα αυτά.

Β. Εκτίμηση

105. Σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 4, ΣΕΕ, «το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών».

106. Όπως το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, φρονώ ότι ο κανονισμός 2020/2092 δεν παραβαίνει το άρθρο αυτό, ήτοι, δεν παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας[29]. Διάφοροι λόγοι με οδηγούν στο συμπέρασμα αυτό.

107. Πρώτον, ο νομοθέτης διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του[30], φρονώ δε ότι ο κανονισμός 2020/2092 δεν αποτελεί κανόνα προδήλως ακατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, ήτοι, της δημιουργίας ενός μηχανισμού δημοσιονομικής αιρεσιμότητας για την αντιμετώπιση των παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου που έχουν άμεση σχέση με την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης.

108. Δεύτερον, ο νομοθέτης της Ένωσης έχει δικαιολογήσει επαρκώς, κατά την άποψή μου, την ανάγκη θέσπισης του κανονισμού 2020/2092, καθώς και την προστιθέμενη αξία την οποία εισφέρει στην υφιστάμενη δημοσιονομική νομοθεσία της Ένωσης. Εκκινώ από την προκείμενη ότι η σύνδεση μεταξύ της προστασίας του προϋπολογισμού της Ένωσης και των παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου έχει αποδειχθεί, όπως εκθέτω σε άλλα σημεία των παρουσών προτάσεων και των προτάσεων στην υπόθεση C-156/21.

109. Η εξήγηση της προστιθέμενης αυτής αξίας απαντάται στην αιτιολογική σκέψη 17 του κανονισμού 2020/2092, καθ' ο μέρος η τελευταία αναφέρει ότι τα μέτρα του κανονισμού αυτού είναι «αναγκαία ιδίως σε περιπτώσεις όπου άλλες διαδικασίες που προβλέπονται στην ενωσιακή νομοθεσία δεν θα επέτρεπαν την αποτελεσματικότερη προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης».

[29] Κατά πάγια νομολογία, η αρχή της αναλογικότητας απαιτεί «να είναι τα προβλεπόμενα από διάταξη του δικαίου της Ένωσης μέσα πρόσφορα για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου από την οικεία διάταξη θεμιτού σκοπού και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο». Βλ. αποφάσεις της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψη 111), της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-482/17, EU:C:2019:1035, σκέψη 76), και της 16ης Ιουνίου 2015, Gauweiler κ.λπ. (C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 67).

[30] «[Τ]ο Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει στον νομοθέτη της Ένωσης, στο πλαίσιο ασκήσεως των αρμοδιοτήτων του, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως στους τομείς στους οποίους καλείται να προβεί σε σύνθετες αξιολογήσεις και εκτιμήσεις και σε επιλογές τόσο πολιτικής όσο και οικονομικής ή κοινωνικής φύσεως. Ειδικότερα, το ζήτημα δεν είναι αν το μέτρο που θεσπίστηκε στον τομέα αυτό είναι το μόνο ή το καλύτερο δυνατό, καθόσον η νομιμότητα ενός τέτοιου μέτρου μπορεί να επηρεαστεί μόνον όταν αυτό είναι προδήλως ακατάλληλο σε σχέση προς τον επιδιωκόμενο από τα αρμόδια θεσμικά όργανα σκοπό» (αποφάσεις της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψη 112, και της 3ης Δεκεμβρίου 2019, Τσεχική Δημοκρατία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-482/17, EU:C:2019:1035, σκέψη 77 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

110. Η διαδικασία του κανονισμού 2020/2092, η οποία εφαρμόζεται έναντι παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου που επηρεάζουν την εκτέλεση του προϋπολογισμού, προστίθεται, συνεπώς, στους προγενέστερους δημοσιονομικούς κανόνες της Ένωσης οι οποίοι προβλέπουν μηχανισμούς αιρεσιμότητας σε συνάρτηση με τις υποχρεώσεις που επιβάλλονται στο πλαίσιο των προγραμμάτων μεταφοράς πόρων στα κράτη μέλη.

111. Η καινοτομία του κανονισμού 2020/2092 και του οριζόντιου χαρακτήρα του έναντι των προηγούμενων κανόνων έγκειται στο ότι επιτρέπει να λαμβάνονται υπόψη παραβιάσεις των αρχών του κράτους δικαίου με επαρκή επιρροή στην εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης όταν η επιρροή αυτή προκύπτει από ενέργειες των εθνικών αρχών.

112. Έναντι των ενεργειών αυτών, αντίθετων προς τις αρχές του κράτους δικαίου, οι οποίες θα μπορούσαν να επηρεάσουν τη χρηστή διαχείριση του προϋπολογισμού της Ένωσης, οι προγενέστεροι δημοσιονομικοί κανόνες δεν προέβλεπαν ειδικούς μηχανισμούς αντίδρασης της αυτής έντασης με τον κανονισμό 2020/2092.

113. Ο κανονισμός 2020/2092 σέβεται, συνεπώς, την αρχή της αναλογικότητας καθ' ο μέρος, κατά τον νομοθέτη, ο θεσπιζόμενος από αυτόν μηχανισμός δημοσιονομικής αιρεσιμότητας έχει εφαρμογή «εκτός εάν […] άλλες διαδικασίες […] θα […] επιτρέψουν [στην Επιτροπή] να προστατεύσει αποτελεσματικότερα τον προϋπολογισμό της Ένωσης» (άρθρο 6, παράγραφος 1).

114. Τρίτον, ουδόλως αποκλείεται τα μελλοντικά διορθωτικά μέρα για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, όπως αυτά που προβλέπει ο κανονισμός 2020/2092, να πληρούν τις απαιτήσεις της αρχής της αναλογικότητας. Έτι περαιτέρω, οφείλουν να το πράττουν, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο άρθρο του 5, παράγραφος 3, και στην αιτιολογική σκέψη 18.

115. Βάσει της ανωτέρω συλλογιστικής, ο δέκατος λόγος της προσφυγής πρέπει να απορριφθεί.

XV. Ο ενδέκατος λόγος της προσφυγής: κατάχρηση εξουσίας

A. Τα επιχειρήματα των διαδίκων

116. Κατά την Πολωνική Κυβέρνηση, ο νομοθέτης της Ένωσης υπέπεσε σε κατάχρηση εξουσίας κατά τη θέσπιση 2020/2092. Διατυπώνει την αιτίαση αυτή υπό διπλό πρίσμα:

– ο *δεδηλωμένος* σκοπός του κανονισμού 2020/2092 είναι διαφορετικός από τον *πραγματικό* σκοπό του. Ο τελευταίος δεν συνίσταται στην προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, παρά τα όσα διακηρύττει ο τίτλος του ίδιου του κανονισμού, αλλά στην προστασία του κράτους δικαίου·

– ο μηχανισμός του κανονισμού 2020/2092 επιχειρεί να παρακάμψει τη διαδικασία του άρθρου 7 ΣΕΕ, οι προϋποθέσεις της οποίας είναι αυστηρότερες για τον κολασμό των παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου.

117. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αντικρούουν τα επιχειρήματα αυτά.

Β. Εκτίμηση

118. Η Πολωνική Κυβέρνηση αναπτύσσει τον λόγο αυτό στη γραμμή όσων έχει ήδη εκθέσει με τα προηγούμενα επιχειρήματά της. Συγκεκριμένα, όπως η ίδια αναγνωρίζει, τα ζητήματα σχετικά με τον σκοπό του κανονισμού 2020/2092 προβάλλονται στο πλαίσιο του πρώτου λόγου της προσφυγής [31].

119. Στην πραγματικότητα, ουδέν νέο στοιχείο υφίσταται στην επιχειρηματολογία αυτή που να μην έχει προβληθεί με τον πρώτο, δεύτερο, έβδομο, όγδοο και ένατο λόγο της προσφυγής, οι οποίοι έχουν ήδη εξεταστεί. Τούτο ισχύει όχι μόνον όσον αφορά τον σκοπό του κανονισμού 2020/2092, αλλά και όσον αφορά τη διαδικασία την οποία θεσπίζει, σε σχέση με αυτήν του άρθρου 7 ΣΕΕ.

120. Κατά πάγια νομολογία, «μια πράξη έχει εκδοθεί κατά κατάχρηση εξουσίας […] όταν προκύπτει, βάσει αντικειμενικών, λυσιτελών και συγκλινουσών ενδείξεων, ότι εκδόθηκε με αποκλειστικό ή, τουλάχιστον, πρωταρχικό σκοπό διαφορετικό από τον επιδιωκόμενο με την παροχή της συγκεκριμένης εξουσίας ή με σκοπό την παράκαμψη μιας διαδικασίας που προβλέπει ειδικά η Συνθήκη ΛΕΕ για την αντιμετώπιση των συγκεκριμένων περιστάσεων» [32].

121. Σκοπός του κανονισμού 2020/2092, όπως έχω επανειλημμένως αναφέρει, είναι να δημιουργήσει έναν μηχανισμό δημοσιονομικής αιρεσιμότητας που να επιτρέπει τη λήψη μέτρων για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης όταν διαπιστώνονται παραβιάσεις του κράτους δικαίου που συνδέονται ευθέως με την εκτέλεση του εν λόγω προϋπολογισμού.

122. Το άρθρο 322, παράγραφος 1, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ, απονέμει εξουσίες στον νομοθέτη της Ένωσης για τη θέσπιση τέτοιου είδους μηχανισμών αιρεσιμότητας, παράδειγμα των οποίων αποτελεί ο κανονισμός 2020/2092, με σκοπό την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης.

123. Ο κανονισμός 2020/2092 δεν θεσπίζει μηχανισμό παρόμοιο (έστω και με λιγότερους περιορισμούς) με αυτόν του άρθρου 7 ΣΕΕ για τον κολασμό των παραβιάσεων των αρχών του κράτους δικαίου. Πρόκειται, επιμένω, για διαφορετικά νομικά εργαλεία.

124. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο ενδέκατος λόγος της προσφυγής πρέπει να απορριφθεί.

XVI. Επί των δικαστικών εξόδων

125. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προέβαλαν σχετικό αίτημα, η Δημοκρατία της Πολωνίας πρέπει, εφόσον ηττήθηκε, να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

[31] Σημείο 123 της προσφυγής της, το οποίο παραπέμπει στα σημεία 28 έως 33.

[32] Αποφάσεις της 8ης Δεκεμβρίου 2020, Ουγγαρία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-620/18, EU:C:2020:1001, σκέψη 82), της 5ης Μαΐου 2015, Ισπανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-146/13, EU:C:2015:298, σκέψη 56), και της 13ης Νοεμβρίου 1990, Fedesa κ.λπ. (C-331/88, EU:C:1990:391, σκέψη 24).

126. Κατά το άρθρο 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Βασίλειο του Βελγίου, το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Ουγγαρία, η Ιρλανδία, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

XVII. Πρόταση

127. Βάσει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

«1) Να απορρίψει την παρεμπίπτουσα αίτηση του Συμβουλίου με την οποία ζητεί να μη ληφθούν υπόψη τα χωρία του δικογράφου της προσφυγής της Δημοκρατίας της Πολωνίας και των παραρτημάτων της που παραπέμπουν στη γνωμοδότηση της νομικής υπηρεσίας του Συμβουλίου (έγγραφο 13593/18 του Συμβουλίου) της 25ης Οκτωβρίου 2018, αναπαράγουν το περιεχόμενό της ή αντανακλούν τη διενεργηθείσα με αυτήν ανάλυση.

2) Να απορρίψει την προσφυγή ακύρωσης που άσκησε η Δημοκρατία της Πολωνίας κατά του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) 2020/2092 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 2020, περί γενικού καθεστώτος αιρεσιμότητος για την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης.

3) Να καταδικάσει τη Δημοκρατία της Πολωνίας στα δικαστικά έξοδά της, καθώς και σε αυτά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

4) Να αποφανθεί ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Βασίλειο του Βελγίου, το Βασίλειο της Δανίας, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Ουγγαρία, η Ιρλανδία, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργο, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Βασίλειο της Σουηδίας φέρουν τα δικά τους δικαστικά έξοδα».