



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΓΕΝΙΚΟ ΤΜΗΜΑ ΔΙΚΑΙΟΥΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ  
ΣΠΟΥΔΩΝ

ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ  
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ

**Comitology:**

**το ζήτημα της συμβολής των επιτροπών στην εκτέλεση των  
αποφάσεων των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΣΕΡΓΑΚΗ ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ

A.M.: 0907M023

Τριμελής εξεταστική επιτροπή:

ΧΡΥΣΟΥΛΑ Π. ΜΟΥΚΙΟΥ, Λέκτορας, Επιβλέπουσα

Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, Αναπλ. Καθηγήτρια

Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, Επικ. Καθηγήτρια

Αθήνα, Δεκέμβριος 2010

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b>	3
1. Η έννοια της επιτροπολογίας	3
2. Το ιστορικό του συστήματος της «επιτροπολογίας»	5
3. Η νομική αξιολόγηση του συστήματος της «επιτροπολογίας»	5
<b>I. Η ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ</b>	8
<i>A. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ</i>	8
1. Περιπτώσεις αμφισβήτησης της εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής	8
2. Περιπτώσεις αμφισβήτησης της αρμοδιότητας των «επιτροπών επιτροπολογίας»	23
<i>B. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ</i>	31
1. Τα θετικά παραδείγματα επιτροπολογίας – καλή συνεργασία μεταξύ Επιτροπής και επιτροπών.	32
2. Τα αρνητικά παραδείγματα επιτροπολογίας – σύγκρουση και διεκδίκηση αρμοδιοτήτων.	44
<b>II. Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣ ΑΠΕΝΑΝΤΙ στην ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ</b>	56
<i>A. ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ</i>	56
1. Οι βασικοί κανόνες της επιτροπολογίας, όπως αναλύονται από τη νομολογία του Δικαστηρίου, στην πορεία του χρόνου	56
α. Η πρωτόλεια σχέση Συμβουλίου – Επιτροπής (Συνθήκη της Ρώμης)	56
β. Η προσπάθεια συνεργασίας Συμβουλίου – Επιτροπής (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη)	58
γ. Η σταθεροποίηση της συνεργασίας Συμβουλίου – Επιτροπής (Συνθήκη Μάαστριχτ)	61
2. Παρατηρήσεις επί των διαδικασιών επιτροπολογίας	68

<i>B. ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ</i>	75
1. Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (ΣΣΣΕ)	75
2. Η τρίτη απόφαση επιτροπολογίας 2006/512/ΕΚ	77
3. Η Συνθήκη της Λισαβόνας	79
4. Η νέα απόφαση επιτροπολογίας	80
<b>ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ</b>	79
<b>ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ</b>	85
A. ΑΠΟΦΑΣΗ 87/373/ΕΟΚ	85
B. ΑΠΟΦΑΣΗ 1999/468 /ΕΚ	89
Γ. ΑΠΟΦΑΣΗ 2006/512/ΕΚ	96
Δ. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ 2010/0051 (COD)	101
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b>	113
<b>ABSTRACT</b>	115

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

### 1. Η έννοια της επιτροπολογίας

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι ο θεσμός των επιτροπών επιτροπολογίας, στο επίπεδο της συνδρομής τους προς την Επιτροπή κατά την εκτέλεση των αποφάσεων των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία πραγματοποιείται με τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων, κανονιστικού ή ατομικού χαρακτήρα. Οι εν λόγω επιτροπές εμφανίζονται με διάφορες μορφές (π.χ. διαρκείς, εν είδει παρατηρητηρίου, ad hoc και ως εκ τούτου (περι-)ορισμένης διάρκειας, κ.λπ.).

Οι επιτροπές της ΕΕ είναι αυτόνομα ευρωπαϊκά σώματα δημοσίου χαρακτήρα, που δεν προβλέπονται ευθέως (ad hoc) από τις Συνθήκες, αλλά δημιουργήθηκαν σαν αποτέλεσμα των διαταγμάτων της παράγωγης νομοθεσίας που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο. Έχουν τη δική τους νομική προσωπικότητα και έχουν συσταθεί με σκοπό την εκπλήρωση καθηκόντων τεχνικής ή επιστημονικής φύσης, ή ένα συγκεκριμένο διοικητικό καθήκον που προβλέπεται στις αρμοδιότητες τους.

Οι επιτροπές αυτές κατηγορούνται ότι υπονομεύουν την προσπάθεια εκδημοκρατισμού των οργάνων και της κεντρικής διοίκησης της ΕΕ, για το λόγο ότι τα μέλη τους επιλέγονται μεταξύ τεχνοκρατών, χωρίς πολιτικά ή εθνικά κριτήρια (τα οποία ενδυναμώνουν την αντιπροσώπευση του κυρίαρχου λαού στα όργανα), με τρόπο διαφανή μεν, στην πράξη όμως, λόγω του τεράστιου αριθμού τους, ανέλεγκτο.

Φυσικά, το κοινοτολογικό σύστημα διακυβέρνησης δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή με σκοπό την επίτευξη του στόχου της συμμετοχής, αλλά για τη διατήρηση ενός σκληρού διακρατικού τρόπου δράσης όσον αφορά τη θέσπιση κανονισμών. Εν τούτοις, έχει συμβάλει στη δημιουργία ευρωπαϊκής γραφειοκρατίας – διοίκησης, και έχει επιδείξει προσαρμοστικότητα στις αυξανόμενες, λόγω της ενίσχυσης του πολιτικού του ρόλου, προσδοκίες του Κοινοβουλίου για συμμετοχή στη διαδικασία εκτέλεσης.

Ο όρος «επιτροπολογία» χρησιμοποιείται για να εκφράσουμε τη σχέση μεταξύ της Επιτροπής και των διαφόρων επιτροπών, που αποτελούνται από αντιπροσώπους των κρατών – μελών, ιδιαίτερα γραφειοκράτες των εθνικών διοικήσεων. Η πρώτη προσπάθεια για εξορθολογισμό και απλοποίηση του συστήματος των επιτροπών έλαβε μέρος το 1987, όταν εκδόθηκε η απόφαση 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου. Η απόφαση αυτή εκπονήθηκε σχετικά με την ήδη καθιερωμένη πρακτική των

επιτροπών και διέκρινε μεταξύ της συμβουλευτικής, της διαχειριστικής και της ρυθμιστικής – κανονιστικής διαδικασίας.

Οι επιτροπές αντιπροσώπων των κρατών – μελών εισάγουν στοιχεία διακυβερνητικής συνεργασίας στο στάδιο εκτέλεσης των κανονισμών και αποτελούν θεσμικό αντίβαρο στην εκτελεστική εξουσία της Επιτροπής, ένα μέσο επίβλεψης της Επιτροπής από το Συμβούλιο και τα κράτη – μέλη κατά την εκτέλεση των βασικών πράξεων. Με αυτόν τον τρόπο μεθοδεύεται η επίτευξη ισορροπίας υπερεθνικού και διακυβερνητικού στοιχείου στην εκτελεστική αρμοδιότητα, και αποκτά βήμα το Συμβούλιο στη διαδικασία εκπόνησης εκτελεστικών μέτρων<sup>1</sup>.

Το Δικαστήριο, δια στόματος του γενικού εισαγγελέα Geelhoed<sup>2</sup>, διευκρινίζει ως εξής την έννοια της επιτροπολογίας: *«μια διαδικασία λήψεως αποφάσεων, στο πλαίσιο της οποίας επιτροπές συγκροτούμενες από αντιπροσώπους των κρατών μελών και προεδρευόμενες από έναν αντιπρόσωπο της Επιτροπής υποστηρίζουν την τελευταία και της παρέχουν συμβουλές κατά την εκπλήρωση καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί από τον κοινοτικό νομοθέτη. Επομένως, η Επιτροπή μπορεί όντως να βασίζεται στην εκ μέρους εθνικών εμπειρογνομόνων παροχή της αναγκαίας βοήθειας σε ζητήματα αυστηρά τεχνικού χαρακτήρα. Συγχρόνως, τα κράτη μέλη διατηρούν ορισμένης εκτάσεως έλεγχο επί του τρόπου με τον οποίο η Επιτροπή ασκεί τις εκτελεστικές της αρμοδιότητες και, υπό ορισμένες περιστάσεις, το Συμβούλιο μπορεί επίσης να παρεμβαίνει κατά τη θέσπιση των μέτρων εφαρμογής».*

Οι «διαδικασίες επιτροπολογίας», όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η δεύτερη απόφαση επιτροπολογίας 1999/468/EK, αποβλέπουν στη διευκόλυνση, επιτάχυνση και βελτιστοποίηση της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής, μέσω της ανάθεσης επιτελικού έργου, μικρότερης ή μεγαλύτερης δεσμευτικότητας, σε επιμέρους επιτροπές με ειδικό πάντα αντικείμενο.

Στην καθημερινή πρακτική, οι επιτροπές είναι ιδιαίτερα σημαντικές για την ευρωπαϊκή διοίκηση. Η πραγματική επιρροή που ασκεί μια ειδική επιτροπή επί της

---

<sup>1</sup> Βλ. Βασιλική Ε. Χρήστου, *Ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή, επιτροπολογία και ζητήματα θεσμικής ισορροπίας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εφαρμογές Διοικητικού Δικαίου Π/2008, σελ. 483 επ., Xenophon A. Yataganas, *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The relevance of the American model of independent agencies*, Jean Monnet Working Paper 3/01, Cambridge Mass, Harvard Law School, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010301-03.html>.

<sup>2</sup> Προτάσεις της 3<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2002 στην υπόθεση C-378/00, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (LIFE), Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2003 σελίδα I-00937.

κατάρτισης των κοινοτικών πράξεων εξαρτάται από την έκταση των αρμοδιοτήτων που έχει αναθέσει ο νομοθέτης στην Επιτροπή, τη διαδικασία επιτροπολογίας που έχει επιβάλει και τις τυχόν διακρατηθείσες από το Συμβούλιο αρμοδιότητες.

## **2. Το ιστορικό του συστήματος της «επιτροπολογίας»**

Το φαινόμενο της «επιτροπολογίας» αναπτύχθηκε στην ευρωπαϊκή διοίκηση κατά τη διάρκεια του πρώτης πενταετίας της δεκαετίας του 1960. Οι διαδικασίες επιτροπών κινήθηκαν για πρώτη φορά κατά την εφαρμογή της κοινής αγροτικής πολιτικής (ΚΑΠ). Αρχικά οι αρμοδιότητες των επιτροπών καθορίζονταν κατά περίπτωση, σύντομα όμως διαγράφηκε μια τάση ευθυγράμμισης, επ' αφορμή της αποκρυστάλλωσης ορισμένου αριθμού κυρίων διαδικασιών επιτροπών. Έκτοτε οι διαδικασίες επιτροπών εφαρμόζονται σε όλο και περισσότερους τομείς, με αντίστοιχη αύξηση του αριθμού τους.

Αρχικώς, οι επιτροπές είχαν συγκροτηθεί *praeter legem*. Εντούτοις, οι διαδικασίες επιτροπών κατόρθωσαν ταχέως να βασιστούν σε μια υπό όρους έγκρισή τους από το Δικαστήριο. Η νομολογία έχει υπαγάγει το περιεχόμενο και την έκταση των εξουσιοδοτικών αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου σε ορισμένους όρους. Έτσι, το Συμβούλιο πρέπει να καθορίζει, στη βασική απόφαση, τα ουσιώδη στοιχεία του προς ρύθμιση θέματος, τα οποία αποτελούν και τα όρια των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων, για τις οποίες δεν απαιτείται ο προσδιορισμός του περιεχομένου τους. Επίσης πρέπει πλέον να αιτιολογεί πλήρως και ειδικά τυχόν διακράτηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων. Παρά τις αμφισβητήσεις του θεσμού, και τις αντιρρήσεις που έχει διατυπώσει στις αποφάσεις του το Δικαστήριο, αναγνωρίζει τη βαρύτητα του ρόλου του και προσπαθεί να διασφαλίζει την ορθή εφαρμογή του<sup>3</sup>.

## **3. Η νομική αξιολόγηση του συστήματος της «επιτροπολογίας»**

Καίτοι οι θετικές πλευρές των διαδικασιών επιτροπής αναγνωρίζονται ευρύτατα, οι εν λόγω διαδικασίες έχουν παρά ταύτα δεχθεί και επικρίσεις. Ο μηχανισμός της «επιτροπολογίας» παρέσχε τη δυνατότητα στο Συμβούλιο να

---

<sup>3</sup> Ενδεικτικά αναφέρουμε την απόφαση στην υπόθεση Γερμανία κατά Επιτροπής της 10<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1998, όπου το Δικαστήριο ακύρωσε, για παράβαση ουσιώδους τύπου, εκτελεστική απόφαση της Επιτροπής επειδή η (υποχρεωτική) γνώμη της μόνιμης επιτροπής είχε εκδοθεί χωρίς να έχουν λάβει εμπροθέσμως όλοι οι μόνιμοι αντιπρόσωποι, στη γλώσσα τους, την πρόταση που τέθηκε σε ψηφοφορία και παρά το επίσημο αίτημα περί αναβολής της ψηφοφορίας που υπέβαλε το αντίστοιχο κράτος – μέλος.

αναθέτει πολλές εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή σε τομείς όπου επιβάλλεται η λήψη πολλών αποφάσεων, προς αποφυγή «υπερφόρτωσης» του Συμβουλίου. Ταυτόχρονα, η επιτροπολογία ενδέχεται να καταστήσει κατά μεγάλο μέρος τη βασική απόφαση κενή περιεχομένου και να θέσει υπό αμφισβήτηση προνόμια του Κοινοβουλίου, ως συννομοθέτη (ο μηχανισμός της «επιτροπολογίας» παρέχει στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να θεσπίσει, στο βασικό νομοθέτημα, γενικούς κανόνες, οι οποίοι εξειδικεύονται και εφαρμόζονται μέσω μιας διαδικασίας επιτροπής, χωρίς να μπορεί το Κοινοβούλιο να ασκήσει επιρροή σε αυτούς).

Περαιτέρω, έχουν διατυπωθεί επικρίσεις κατά του περίπλοκου και αδιαφανούς χαρακτήρα των διαδικασιών επιτροπής, οι οποίες παρεμποδίζουν εν τέλει την άσκηση του πολιτικού και νομικού ελέγχου επί των εργασιών των επιτροπών. Επίσης, έχουν διατυπωθεί επικρίσεις για λόγους αρχής κατά της διαδικασίας επιτροπής στο πλαίσιο της οποίας το Συμβούλιο μπορεί να ασκήσει δικαίωμα αρνησικυρίας κατά των μέτρων που πρότεινε η Επιτροπή, χωρίς να προβεί το ίδιο στην αντικατάσταση των μέτρων αυτών με άλλα μέτρα (η επονομαζόμενη διαδικασία «contre-filet»). Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, ενδέχεται να μη θεσπιστούν μέτρα τα οποία, αυτά καθαυτά, είναι αναγκαία.

Η πρώτη απόφαση επιτροπολογίας δεν περιελάμβανε κανένα κριτήριο για την επιλογή διαδικασίας επιτροπολογίας, η δε ελεύθερη εκτίμηση του νομοθέτη οδήγησε σε μια ελάχιστα συνεπή πρακτική, η οποία προκαλούσε προστριβές μεταξύ των θεσμικών οργάνων, τις οποίες ακριβώς είχε σκοπό να εξαλείψει η δεύτερη απόφαση επιτροπολογίας. Ο στόχος της προβλεψιμότητας και της συνέπειας μπορεί να επιτευχθεί και μέσω μη δεσμευτικών κριτηρίων, τα οποία όμως πρέπει να εφαρμόζονται ορθά και τυχόν απόκλιση πρέπει να αιτιολογείται<sup>4</sup>.

Εξάλλου, υπήρξαν περιπτώσεις<sup>5</sup> όπου η εκπόνηση και έκδοση σειράς κανονισμών του Συμβουλίου παρέσχαν αφορμή προς χρήση, ενδεχομένως παράνομη, διαδικασιών επιτροπών. Η προσφυγή στις επιτροπές στο πλαίσιο διαφόρων κανονισμών ήταν καρπός ενός θεσμικού συμβιβασμού, ο οποίος με την πάροδο του χρόνου καθίστατο όλο και περισσότερο δυσχερής. Από τα τέλη της δεκαετίας του

---

<sup>4</sup> Υπόθεση C-378/00, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (LIFE), προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Geelhoed της 3<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2002, και απόφαση της 21<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2003, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2003 σελίδα I-00937.

<sup>5</sup> Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Darmon της 30<sup>ης</sup> Ιουνίου 1989, υπόθεση 16/88, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1989 σελίδα 03457.

1970, η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο εξέφρασαν, ίσως όχι με σημαντικά αποτελέσματα, αλλά πάντως επίσημα, επιφυλάξεις ως προς την πλαισίωση των μέτρων εκτελέσεως του προϋπολογισμού με διαδικασίες επιτροπών. Έτσι, η Επιτροπή μη μπορώντας να βρει, διά της οδού του πολιτικού συμβιβασμού, θεραπεία σε ένα τρόπο χρήσης των διαδικασιών επιτροπών τον οποίο θεωρούσε ετεροβαρή, προσέφυγε στο Δικαστήριο (υπόθεση 16/88). Η εγκατάλειψη όμως του συμβιβασμού και η προσφυγή στη δικαιοσύνη σημαίνουν επίσης και έξοδο από τη λανθάνουσα κατάσταση στην οποία ίσως βρισκόταν η νομική πλευρά του ζητήματος. Ένας συμβιβασμός που αμφισβητείται δικαστικά δεν μπορεί πλέον να επέχει θέση δικαίου, και επομένως δεν μπορεί να γίνει δεκτή τυχόν ερμηνεία της Συνθήκης υπό το φως της θεσμικής πρακτικής προς το θεμιτό σκοπό να τίθεται το δίκαιο στην υπηρεσία του εφικτού μάλλον, παρά να προσπαθεί να εκφράσει το ανέφικτο (κανονιστική δύναμη του πραγματικού).

Απομένει λοιπόν η ειλικρινής και αμιγώς νομική προσέγγιση των κανονιστικών και νομολογιακών κειμένων, η οποία θα μας καθοδηγήσει στην αναζήτηση της νομικής ουσίας του θεσμού της επιτροπολογίας και τελικά της θέσης την οποία πρέπει να καταλαμβάνει στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, διαδραματίζοντας τον αντίστοιχο θεσμικό ρόλο. Στις σελίδες που ακολουθούν θα αναζητήσουμε τα στοιχεία αυτά που θα μας βοηθήσουν να διακρίνουμε και να συμβιβάσουμε το δέον και το μέλλον της επιτροπολογίας, προς το σκοπό φυσικά της βελτίωσης των ευρωπαϊκών θεσμών χάριν των ευρωπαϊών πολιτών και των αξιών του ευρωπαϊκού πολιτισμού.

## **I. Η ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ**

### **A. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ**

Οι εκδοθείσες από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφάσεις που αναφέρονται στην άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης μπορούν να ομαδοποιηθούν ανάλογα με την οπτική από την οποία εξετάστηκε το ενδεχόμενο παράβασης του ευρωπαϊκού δικαίου αναφορικά με την άσκηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων. Προκύπτουν λοιπόν δύο βασικές κατηγορίες υποθέσεων, αυτές της αμφισβήτησης από το Συμβούλιο της εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής και αυτές της αμφισβήτησης της αρμοδιότητας των λεγόμενων «επιτροπών επιτροπολογίας».

#### **1. Περιπτώσεις αμφισβήτησης της εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής**

Στην πρώτη αυτή ομάδα υποθέσεων, βασικό χαρακτηριστικό αποτελεί η θέσπιση, μέσω της βασικής πράξης την οποία εξέδωσε το Συμβούλιο, διαδικασίας επιτροπολογίας, χωρίς να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις. Το πρόβλημα ανακύπτει στις περιπτώσεις όπου η προβλεπόμενη επιτροπή δεσμεύει με οποιοδήποτε τρόπο (περιορίζει) την εκ του νόμου ελεύθερη από αυτή την άποψη άσκηση της αρμοδιότητας της Επιτροπής. Ακόμη όμως και στην περίπτωση της λιγότερο παρεμβατικής «συμβουλευτικής» επιτροπής, τίθενται θέματα παράβασης των αρχών της θεσμικής ισορροπίας των οργάνων της Ένωσης και νομιμότητας της δράσης του Συμβουλίου. Ο λόγος είναι, όπως θα αναδειχθεί και από τις αντίστοιχες αποφάσεις, ότι με τη θέσπιση της συμβουλευτικής επιτροπής – και τη συμμετοχή της φυσικά στην εκάστοτε εκτελεστική ενέργεια της Επιτροπής – ιδρύεται αμέσως υποχρέωση της τελευταίας να αιτιολογήσει τυχόν μη αποδοχή της διατυπούμενης γνώμης του συμβουλευτικού αυτού οργάνου. Είναι λοιπόν προφανής ο τρόπος με τον οποίο περιορίζεται η – εκ των Συνθηκών ελεύθερη από τέτοιες δεσμεύσεις – δράση της Επιτροπής με τη διαδικασία της επιτροπολογίας.

Ας μην μακρυγορούμε όμως με θεωρητικές αναπτύξεις επ' αφορμή της νομολογίας, αφού θα μας απασχολήσουν στο Β' μέρος του Τμήματος Ι της παρούσας εργασίας, και ας προχωρήσουμε στην επισκόπηση των υποθέσεων.

α. Με τον αριθμό C – 16/88 συζητήθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή της Επιτροπής κατά του Συμβουλίου, αφορώσα την «εκτελεστική» εξουσιοδότηση προς την Επιτροπή σε συνάρτηση με την – εκ της Συνθήκης – εξουσία της Επιτροπής προς εκτέλεση του προϋπολογισμού<sup>6</sup>. Στο επίκεντρο της δικαστικής διένεξης βρέθηκε το ζήτημα της έκτασης της αρμοδιότητας εκτέλεσης του προϋπολογισμού, την οποία το άρθρο 205 Συνθήκης ΕΟΚ ανέθετε στην Επιτροπή. Η ουσία του επιμάχου ζητήματος ανάγεται στη διαφορά αντίληψης της Επιτροπής (και του παρεμβαίνοντος υπέρ αυτής Κοινοβουλίου), αφενός, και του Συμβουλίου, αφετέρου, ως προς την οριοθέτηση της *εκτέλεσης του προϋπολογισμού*, κατά την έννοια του άρθρου 205 Συνθήκης ΕΟΚ, σε σχέση προς την *εκτέλεση των κανόνων* που θεσπίζει το Συμβούλιο, κατά την έννοια του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, Συνθήκης ΕΟΚ. Η αναγνώριση ευρύτερης αρμοδιότητας εκτέλεσης του προϋπολογισμού, κατά την Επιτροπή, σημαίνει τον περιορισμό της αρμοδιότητας εκτέλεσης των κανόνων, κατά το Συμβούλιο, και αντίστροφα<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Υπόθεση 16/88, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Απόφαση του Δικαστηρίου της 24<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1989, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1989 σελίδα 03457. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από το Κοινοβούλιο, άσκησε προσφυγή περί ακυρώσεως της παραγράφου 4 του άρθρου 6 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3252/87 του Συμβουλίου, της 19<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1987, για το συντονισμό και την προώθηση της έρευνας στον τομέα της αλιείας.

<sup>7</sup> Χαρακτηριστικά αναφέρει ο γενικός εισαγγελέας Darmon στις προτάσεις της 30<sup>ης</sup> Ιουνίου 1989 για την υπόθεση 16/88, σκέψη 48: «Θα ήθελα να εκθέσω στο Δικαστήριο έναν τελευταίο προβληματισμό που συναρτάται, κατά κάποιον τρόπο, μάλλον προς τις αξίες που εκφράζονται στο θεσμικό δίκαιο των Κοινοτήτων, παρά προς τις τεχνικές που αυτό εφαρμόζει. Νομίζω ότι, υπ' αυτό το πρίσμα, η άποψη του Συμβουλίου διαφέρει ουσιωδώς από την άποψη της Επιτροπής. Κατά την τελευταία, το όργανο αυτό διατηρεί ένα χώρο δράσης κείμενο εκτός της σφαίρας της - άμεσης ή έμμεσης - επέμβασης του Συμβουλίου. Αντιθέτως, η άποψη του τελευταίου καταλήγει στη συνέπεια ότι ο καθορισμός της πραγματικής έκτασης της εξουσίας λήψεως αποφάσεων της Επιτροπής καταλείπεται ολοσχερώς στη διακριτική ευχέρεια, στην καλή θέληση του ίδιου του Συμβουλίου. Εφόσον, πράγματι, η εκτέλεση του προϋπολογισμού θα απαλλασσόταν από κάθε πραγματική διάσταση λήψεως αποφάσεων, δεν θα παρέμενε πλέον στην Επιτροπή κανένα περιθώριο εξουσίας λήψεως αποφάσεων ουσίας σχετικά με τη χρήση των εγκεκριμένων πιστώσεων, παρά μόνο στις περιπτώσεις όπου το Συμβούλιο θα έκρινε σκόπιμο να της αναθέσει, κατ' εφαρμογή του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, εκτελεστική αρμοδιότητα, χωρίς να τη συνοδεύει με διαδικασία επιτροπής ή προβλέποντας απλώς τη συνδρομή συμβουλευτικής επιτροπής. Προκειμένου να σχηματίσετε κρίση, νομίζω ότι θα πρέπει να διερωτηθείτε αν είναι δυνατόν να δεχτείτε μια ερμηνεία της Συνθήκης, υπό την έννοια ότι περιέχει διατάξεις «ενδοτικού δικαίου», κατά τις οποίες ένα θεσμικό όργανο θα είχε, σε ακραία περίπτωση, την εξουσία να καταστήσει κενή παντός περιεχομένου την εξουσία του άλλου. Εγώ τουλάχιστον δεν μπορώ να διανοηθώ ότι οι συντάκτες της Συνθήκης μπορεί να είχαν κατά νουν μια τέτοια κατάσταση «ενδοτικού δικαίου» και ταυτόχρονα να προέβλεψαν ότι η Επιτροπή διαθέτει εν προκειμένω «ιδία εξουσία λήψεως αποφάσεων». Η θέση του γενικού εισαγγελέα ότι η πρόβλεψη απλώς συμβουλευτικής επιτροπής δεν επιφέρει περιορισμό στην άσκηση της

Η Επιτροπή αμφισβήτησε την προσφυγή στη διαδικασία της επιτροπής διαχείρισης, προβάλλοντας παράβαση των άρθρων 205 και 155, τρίτη περίπτωση, Συνθήκης ΕΟΚ, και εσφαλμένη ή καταχρηστική εφαρμογή του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, Συνθήκης ΕΟΚ, όπως ίσχυε μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Η Επιτροπή είχε εξουσιοδοτηθεί να λάβει ατομικές αποφάσεις, οι οποίες συνεπάγονταν, όλες σχεδόν, τη χρήση πιστώσεων του προϋπολογισμού.

Κρίθηκε ότι η αρμοδιότητα που κατέχει η Επιτροπή προς εκτέλεση του προϋπολογισμού δεν μεταβάλλει τον καταμερισμό των εξουσιών που απορρέει από διάφορες διατάξεις της Συνθήκης που εξουσιοδοτούν το Συμβούλιο και την Επιτροπή να εκδίδουν πράξεις γενικού ή ατομικού περιεχομένου σε συγκεκριμένους τομείς, και από τις θεσμικές διατάξεις των άρθρων 145, τρίτη περίπτωση, και 155<sup>8</sup>. Το Δικαστήριο έκρινε περαιτέρω ότι, εξαρτώντας το Συμβούλιο την άσκηση των προνομίων αυτών από διαδικασία, δεν έπληξε την αποκλειστική αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων, την οποία το άρθρο 205 αναθέτει πρωτογενώς στην Επιτροπή<sup>9</sup>.

Θεμελιώδης για την επίλυση της διαφοράς υπήρξε η διευκρίνιση της έννοιας της εκτέλεσης, η οποία αποτελεί και το κομβικό σημείο συνάντησης των προβληματισμών της νομολογιακής και της θεωρητικής συζήτησης για την επιτροπολογία. Κρίθηκε ότι η έννοια της εκτέλεσης κατά το άρθρο 145, τρίτη

---

ανατεθείσας στην Επιτροπή εκτελεστικής εξουσίας δεν επιβεβαιώνεται από μεταγενέστερη νομολογία, όπως θα δούμε παρακάτω.

<sup>8</sup> Αντίθετος ο γενικός εισαγγελέας Darmon στις προτάσεις (σκέψη 44) της 30<sup>ης</sup> Ιουνίου 1989: «Όπως είδαμε, η Επιτροπή, ως αρμόδια για την εκτέλεση του προϋπολογισμού αρχή, ασκεί ίδια εξουσία, η οποία δεν συμβιβάζεται με τη διαδικασία επιτροπής διαχείρισης, η οποία επιτρέπει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, στο Συμβούλιο να υποκαθιστά την Επιτροπή. Προκύπτει, επομένως, ότι το Συμβούλιο δεν μπορούσε, χωρίς να παραβεί το άρθρο 205 της Συνθήκης, όπως εξειδικεύεται με τον δημοσιονομικό κανονισμό στον οποίο παραπέμπει, και το άρθρο 155, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, να ορίσει ότι η έκδοση αποφάσεων περί εκτελέσεως των ερευνητικών προγραμμάτων των προαναφερθεισών παραγράφων 1 και 2 θα πλαισιωνόταν με παρόμοια διαδικασία. Φρονώ επομένως ότι πρέπει να γίνει δεκτή η προσφυγή».

<sup>9</sup> Σκέψη 19: «Η ερμηνεία αυτή, που αποκλείει τη δυνατότητα των πράξεων αναλήψεως δαπανών, αυτών καθεαυτών και χωρίς ανάλογη απόφαση επί της ουσίας, να γεννούν νομικά δικαιώματα δεσμεύοντα την Κοινότητα έναντι τρίτων, είναι άλλωστε σύμφωνη προς το σύστημα ελέγχου της εκτελέσεως του προϋπολογισμού, στο πλαίσιο του οποίου το μεν Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει αναλάβει, δυνάμει του άρθρου 206 β της Συνθήκης, την εξουσία να απαλλάσσει την Επιτροπή, το δε Ελεγκτικό Συνέδριο καλείται να παράσχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνδρομή, της οποίας τα όρια χαράσσονται στο άρθρο 206 α, παράγραφος 2, της Συνθήκης και στο άρθρο 80 του δημοσιονομικού κανονισμού, τον οποίον εξέδωσε το Συμβούλιο στις 21 Δεκεμβρίου 1977 (ΕΕ ειδ. έκδ. 01/002, σ. 77) δυνάμει του άρθρου 209 της Συνθήκης.».

περίπτωση, της Συνθήκης ΕΟΚ (μετά την ΕΕΠ 1986), δεδομένου ότι ο όρος δεν περιορίζεται με κάποιον πρόσθετο προσδιορισμό, περιέχει τόσο την κατάρτιση εκτελεστικών κανόνων όσο και την εφαρμογή των κανόνων στις κατ' ιδίαν περιπτώσεις μέσω πράξεων ατομικού περιεχομένου.

**β.** Στην υπόθεση C – 151/98 P το Δικαστήριο (πέμπτο τμήμα) εξέδωσε στις 18 Νοεμβρίου 1999 απόφαση επί της αίτησης αναίρεσης της Pharos SA κατά της Επιτροπής για τα κτηνιατρικά φάρμακα, τη σοματοζάλη, τη διαδικασία καθορισμού των ανώτατων ορίων καταλοίπων, την Επιτροπή για την Προσαρμογή στην Τεχνική Πρόοδο (ΕΠΤΠ), τη μη έκδοση γνώμης και την προθεσμία υποβολής του ζητήματος στο Συμβούλιο<sup>10</sup>. Μεταξύ άλλων, το Δικαστήριο κλήθηκε να τοποθετηθεί στο ζήτημα των χρονικών ορίων της αρμοδιότητας της Επιτροπής να υποβάλει στο Συμβούλιο πρόταση για τα μέτρα που πρέπει να θεσπιστούν. Τόσο η βασική πράξη, όσο και η, τότε εφαρμοστέα, πρώτη απόφαση επιτροπολογίας, δεν έθεταν αποκλειστικές προθεσμίες, χρονικά προσδιορισμένες, αφήνοντας με αυτόν τον τρόπο περιθώριο για δισταμένες ερμηνείες. Ο κοινοτικός νομοθέτης χρησιμοποιεί τη λέξη «αμέσως» (με την έννοια «χωρίς καθυστέρηση» και όχι «αυθωρί», σύμφωνα και με την ορθή άποψη της Επιτροπής, σκέψη 35 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Mischo της 20<sup>ης</sup> Μαΐου 1999 στην υπόθεση C–151/98 P, κατ' αντιπαραβολή προς τη σχετική διατύπωση για τις επιτροπές διαχείρισης, στην απόφαση 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου). Με αυτόν τον τρόπο, υποχρεώνεται μεν η Επιτροπή να ενεργήσει ταχέως, αλλά παράλληλα τής αφήνονται ορισμένα περιθώρια ελιγμών, τα οποία όμως σε κάθε περίπτωση δεν είναι δυνατό να προβλεφθούν πλήρως από την εφαρμοστέα ρύθμιση. Εντός των χρονικών αυτών ορίων, η Επιτροπή ευλόγως προέβη σε επανεξέταση της υπόθεσης επί ορισμένο χρονικό διάστημα (και στη συνέχεια ζήτησε την έκδοση συμπληρωματικής γνώμης από την ΕΚΦ), δεδομένου ότι ορισμένα κράτη μέλη είχαν εκφράσει αντιρρήσεις επί του περιεχομένου της εκδοθησόμενης πράξης<sup>11</sup>. Γενικότερα, όπως ορθά παρατηρεί ο γενικός εισαγγελέας στις προτάσεις του, πρέπει

---

<sup>10</sup> Δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1999 σελίδα I – 08157.

<sup>11</sup> Οι αντιρρήσεις αφορούσαν την υπαγωγή της σοματοζάλης στο παράρτημα II, επειδή τα κράτη – μέλη φοβούνταν ότι η ουσία αυτή θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως αυξητική ορμόνη.

να αναγνωριστεί στην Επιτροπή το δικαίωμα να ζητεί συμπληρωματική γνώμη<sup>12</sup>, όταν πρόκειται να αποφανθεί επί υπόθεσης ιδιαίτερα περίπλοκης και λεπτής από επιστημονική και πολιτική άποψη, ανεξαρτήτως ύπαρξης σχετικής πρόβλεψης στη βασική πράξη.

Το Δικαστήριο κατέληξε, αντλώντας επιχειρήματα από τις διατάξεις του κρινόμενου κανονισμού<sup>13</sup> και από τα πραγματικά περιστατικά<sup>14</sup>, ότι η Επιτροπή πρέπει κατ' ανάγκη να έχει στη διάθεσή της επαρκή χρόνο για να εξετάσει τους διαφόρους εναλλακτικούς τρόπους ενέργειας, προκειμένου να είναι λυσιτελής η άσκηση του δικαιώματος μεταβολής της πρότασης που έχει υποβάλει στο Συμβούλιο σχετικά με τα ληπτέα μέτρα. Επισημαίνεται, τέλος, ότι η Επιτροπή, ζητώντας την έκδοση της συμπληρωματικής γνώμης, παρέμεινε αδρανής ως προς τη λήψη απόφασης επί μόλις έξι μήνες μετά από την πάροδο της ημερομηνίας κατά την οποία η Επιτροπή για την Προσαρμογή στην Τεχνική Πρόοδο (ΕΠΤΠ) δεν εξέδωσε γνώμη σύμφωνη προς τα μέτρα που πρότεινε η Επιτροπή (16.10.1995). Υπό τις περιστάσεις αυτές, η Επιτροπή δεν παραβίασε ούτε την αρχή της ασφάλειας δικαίου ούτε την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ούτε στοιχειοθετείται παραβίαση της αρχής της χρηστής διοίκησης.

---

<sup>12</sup> Επίσης προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mischo της 20<sup>ης</sup> Μαΐου 1999 στην υπόθεση C – 151/98 P, απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 18<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1999 επί της αίτησης αναίρεσης της Phagos SA κατά της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, σκέψη 70: «Εξάλλου, όπως ορθά παρατήρησε η Επιτροπή, χάρη ακριβώς στη συμπληρωματική αυτή γνώμη κατέστη δυνατή η άρση των αμφιβολιών επί του ζητήματος αν η σωματοζάλμη μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως αυξητική ορμόνη. Επομένως, η Επιτροπή διευκόλυνε σημαντικά τις εργασίες του Συμβουλίου, το οποίο, αφού έλαβε γνώση της συμπληρωματικής γνώμης της ΕΚΦ, δεν πρόεβαλε αντιρρήσεις για την κατάταξη της σωματοζάλμης στο παράρτημα II».

<sup>13</sup> Σκέψη 22 της απόφασης: «Το Συμβούλιο, αφού η Επιτροπή του υποβάλει πρόταση για τα ληπτέα μέτρα, ανακτά όλες τις νομοθετικές αρμοδιότητές του, περιλαμβανομένου του προβλεπομένου στο άρθρο 189 Α της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 250 ΕΚ) δικαιώματος να τροποποιεί την πρόταση της Επιτροπής, αποφαινόμενο με ειδική πλειοψηφία. Το άρθρο 8, παράγραφος 3, στοιχείο γγ, του κανονισμού 2377/90 ορίζει εντούτοις ότι, αν το Συμβούλιο δεν θεσπίσει μέτρα εντός τριών μηνών, η Επιτροπή ανακτά την αρμοδιότητα θεσπίσεως των προτεινόμενων μέτρων, εκτός εάν το Συμβούλιο αποφανθεί με απλή πλειοψηφία κατά των εν λόγω μέτρων».

<sup>14</sup> Σκέψη 23 της απόφασης: «Κατά συνέπεια, αν τα προτεινόμενα από την Επιτροπή μέτρα δεν είναι σύμφωνα προς τη γνώμη της ΕΠΤΠ ή δεν εκδοθεί γνώμη, η Επιτροπή δεν είναι υποχρεωμένη να υποβάλει στο Συμβούλιο τα ίδια αυτά μέτρα, χωρίς καμία τροποποίηση».

γ. Μία από τις σημαντικότερες αποφάσεις του Δικαστηρίου σχετικά με την επιτροπολογία είναι αυτή της 27<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1992, στην υπόθεση C-240/90, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Επιτροπής<sup>15</sup>. Όπως επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας Jacobs στις προτάσεις του της 3<sup>ης</sup> Ιουνίου 1992, η «υπόθεση αυτή θέτει ένα θεμελιώδες ερώτημα μεγάλης πρακτικής σημασίας, δηλαδή την έκταση της εξουσίας της Επιτροπής να απαιτεί την επιβολή κυρώσεων σε πρόσωπα που διέπραξαν παραβάσεις κατά την υποβολή αιτήσεως για χρηματική ενίσχυση προβλεπόμενη από το κοινοτικό δίκαιο»<sup>16</sup>.

Το κανονιστικό περιβάλλον της απόφασης<sup>17</sup> οδηγεί αβίαστα στο συμπέρασμα ότι ο κοινοτικός νομοθέτης ίδρυσε τεκμήριο ανάθεσης από το Συμβούλιο στην Επιτροπή της εξουσίας λήψης κάθε αναγκαίου μέτρου για την εκτέλεση των κανόνων τους οποίους το ίδιο θεσπίζει, εκτός των ειδικών περιπτώσεων κατά τις οποίες επίσης το ίδιο αποφασίζει ότι ενδείκνυται περισσότερο να διακρατεί τις εκτελεστικές αρμοδιότητες<sup>18</sup>. Το τεκμήριο τελεί υπό την επιφύλαξη ότι το Συμβούλιο διατηρεί σε κάποιο βαθμό δυνατότητα ελέγχου της θέσπισης από την Επιτροπή εκτελεστικών μέτρων, επιλέγοντας μια από τις διαδικασίες επιτροπολογίας της απόφασης 87/373/ΕΟΚ. Λόγω του τεκμηρίου προκύπτει ότι η εξουσία του Συμβουλίου να αναθέτει στην Επιτροπή εκτελεστικές αρμοδιότητες θα πρέπει να ερμηνεύεται μάλλον διασταλτικά.

Για την επίλυση του ζητήματος νομιμότητας κατ' αρχήν, και ακολούθως θεσμικής ισορροπίας των οργάνων, το οποίο προέβαλε με την κριθείσα προσφυγή της η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το Δικαστήριο ανέτρεξε στην παλαιά νομολογία Köster<sup>19</sup>. Στην υπόθεση Köster, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα θεσπισθέντα από την Επιτροπή μέτρα εκτέλεσης ενέπιπταν στη γενική εκτελεστική αρμοδιότητα

---

<sup>15</sup> Με αντικείμενο την κοινή γεωργική πολιτική, τον τομέα του πρόβειου κρέατος, την ενίσχυση στο γεωργικό εισόδημα, τον αποκλεισμό από το ευεργέτημα μελλοντικών παροχών, την προσαύξηση επί επιστρεπτέου ποσού και την αρμοδιότητα της Κοινότητας και της Επιτροπής. Δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1992 σελίδα I – 05383.

<sup>16</sup> Σκέψη 1. Η σημασία της υπόθεσης για τα ελληνικά πράγματα περισσότερο από προφανής...

<sup>17</sup> Άρθρα 145 και 155 της Συνθήκης και άρθρο 1 της απόφασης 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13<sup>ης</sup> Ιουλίου 1987, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ 1987, L 197, σ. 33).

<sup>18</sup> Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs της 3<sup>ης</sup> Ιουνίου 1992, σκέψη 36.

<sup>19</sup> Απόφαση της 17<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1970, υπόθεση 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle κατά Köster, Συλλογή τόμος 1969 – 1971, σ. 617.

που της είχε ανατεθεί με τον κανονισμό του Συμβουλίου, είτε ως κύρια είτε ως συμπληρωματικά. Επίσης, εφόσον το Συμβούλιο καθόρισε με το βασικό κανονισμό τους ουσιώδεις κανόνες του ρυθμιζόμενου θέματος, μπορεί να αναθέτει στην Επιτροπή τη γενική εξουσία θέσπισης των σχετικών λεπτομερειών εφαρμογής χωρίς να πρέπει να διευκρινίζει τα στοιχεία/ όρια<sup>20</sup> των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων<sup>21</sup>. Για την έγκυρη ανάθεση κατά τα ανωτέρω, μια διατυπωθείσα κατά γενικό τρόπο διάταξη παρέχει επαρκή βάση εξουσιοδότησης<sup>22</sup>. Σε κάθε περίπτωση, η δυνατότητα του Συμβουλίου να «εκχωρεί» τις εκτελεστικές αρμοδιότητές του δεν υπόκειται σε άλλους περιορισμούς, καθώς δεν προκύπτει κάτι τέτοιο από οποιαδήποτε διάταξη ή

---

<sup>20</sup> Σπύρος Α. Παππάς, *Η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών «εκτελεστικών» πράξεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, υπό Ι.Α.3 Οι όροι εκτέλεσης αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή: «Περαιτέρω, όπως προκύπτει από αυτό το άρθρο 202 περ. γ' Συνθήκης ΕΚ, «Το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους... Οι ανωτέρω όροι πρέπει να ανταποκρίνονται στις αρχές και στους κανόνες που θα έχει θεσπίσει προηγουμένως το Συμβούλιο, με ομόφωνη απόφαση, μετά από πρόταση της Επιτροπής και γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου». Έχει ενδιαφέρον να τονισθεί εδώ η ιδιαιτερότητα αυτή, ότι, δηλαδή, η ανάθεση από το Συμβούλιο στην Επιτροπή αρμοδιοτήτων γίνεται υπό όρους που πρέπει να ανταποκρίνονται στο πλαίσιο, το οποίο έχει προταθεί από το εξουσιοδοτούμενο όργανο. Η ιδιαιτερότητα αυτή, αποκύημα της επιδιωκόμενης από τη Συνθήκη ΕΚ ισορροπίας των θεσμών, εκφράζει, μεταξύ άλλων, τη διφυή και αδιαίρετη ταυτότητα της Επιτροπής, ως οργάνου που μετέχει της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας. Επί πλέον, είναι αξιοσημείωτη και η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με απλή γνώμη, στη διαμόρφωση του πλαισίου των όρων άσκησης εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής: εάν μιν πρόκειται για αρμοδιότητες κανονιστικού περιεχομένου, η συμμετοχή αυτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι απόλυτα δικαιολογημένη, αν και μη επαρκής, ως περιοριζόμενη στην εκφορά απλής γνώμης, εκτός και αν πρόκειται, ειδικότερα, για περιπτώσεις που υπάγονται στη διαδικασία της συνεργασίας του άρθρου 252 Συνθήκης ΕΚ. Εάν πρόκειται για εκχώρηση καθαρά εκτελεστικών αρμοδιοτήτων και πάλι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα ενομομοποιείτο να προσδιορίζει τους όρους για την άσκησή τους, υπό την προϋπόθεση ότι διαθέτει εξ ίσου με το Συμβούλιο τη βασική αρμοδιότητα, δηλαδή υπό την προϋπόθεση ότι πρόκειται για μια από τις περιπτώσεις που υπάγονται στη διαδικασία συναπόφασης του άρθρου 251 Συνθήκης ΕΚ. Αυτά, βέβαια, καθώς αφορά στην αρμοδιότητα για τη διατύπωση και μόνο των όρων για την άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή και όχι στην ενδεχόμενη συμμετοχή στην άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων».

<sup>21</sup> Για το λόγο αυτόν άλλωστε, η σχετική εξουσιοδότηση του Συμβουλίου δεν χρειάζεται να είναι ειδική, όπως απαιτείται αντίστοιχα, κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο εθνικό δίκαιο, όπου, διαφορετικά, μια εξουσιοδότηση μη ειδική θα συγκρουόταν προς τη συνταγματική αρχή της διάκρισης των εξουσιών (Ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση, νομολογία ΣτΕ. Βλ. Μιχ. Στασινόπουλου, *Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων*, Αθήναι 1951, σ. 11). Άρα, ο όρος «αρμοδιότητες εκτέλεσης» δεν έχει τυπική – οργανική σημασία, αλλά αφορά στο περιεχόμενο και στη σχέση των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων της Επιτροπής προς τους κανόνες που παρέχουν την εξουσιοδότηση (Πρβλ. Παραράς Παναγιώτης, *Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας*, εκδ. Σάκκουλα 1981, σ. 270. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση του άρθρου 211 περ. δ' Συνθήκης ΕΚ).

<sup>22</sup> Σκέψη 41 της απόφασης του Δικαστηρίου της 27<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1992, στην υπόθεση C – 240/90, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Επιτροπής.

αιτιολογική σκέψη της απόφασης 87/373/ΕΚ, η οποία, εξάλλου, δεν είναι δυνατό, ως πράξη του παραγώγου δικαίου, να προσθέσει τίποτε στους κανόνες της Συνθήκης. Όπως επαναλαμβάνει συχνά στη σχετική νομολογία του το Δικαστήριο, το Συμβούλιο δεν στερείται, σε καμία περίπτωση, της δυνατότητας διατήρησης των ιδίων αρμοδιοτήτων του, είτε διακρατώντας το δικαίωμα άσκησης εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, είτε επιλέγοντας μια διαδικασία επιτροπολογίας για την επικουρία της Επιτροπής στο εκτελεστικό έργο που της αναθέτει.

δ. Συναφής με την υπόθεση C-240/90, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Επιτροπής, η απόφαση της 29<sup>ης</sup> Ιουνίου 1989, 22/88, Vreugdenhil κατά Minister van Landbouw en Visserij<sup>23</sup>, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή είχε υπερβεί τα όρια της εκτελεστικής αρμοδιότητάς της όταν, κατά την εφαρμογή κανονισμού<sup>24</sup> θέσπισε μέτρα ασυμβίβαστα προς άλλη διάταξη του κανονισμού του Συμβουλίου, το περιεχόμενο του οποίου η Επιτροπή δεν μπορούσε να μεταβάλει<sup>25</sup>. Όπως εύλογα επισημαίνει στις προτάσεις της 3<sup>ης</sup> Ιουνίου 1992, σκέψη 44, ο γενικός εισαγγελέας Jacobs, τα μέτρα εκτέλεσης που θεσπίστηκαν από την Επιτροπή πρέπει πάντοτε να βρίσκονται σε αρμονία με τους κανόνες των οποίων την εκτέλεση διασφαλίζουν και με όλους τους άλλους κανόνες που θεσπίζονται από το Συμβούλιο.

ε. Θέματα επιτροπολογίας τέθηκαν και επ' αφορμή προδικαστικού ερωτήματος, στην υπόθεση C-244/95, επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 20<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1997<sup>26</sup>. Το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών, κρίνοντας τη διαφορά μεταξύ Π. Μοσκόφ ΑΕ και Εθνικού Οργανισμού

---

<sup>23</sup> Δημοσιεύθηκε στη Συλλογή 1989, σ. 2049.

<sup>24</sup> Κανονισμός 754/76/ΕΟΚ του Συμβουλίου, 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 1976, περί του δασμολογικού καθεστώτος που εφαρμόζεται στα επανεισαγόμενα στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας εμπορεύματα (ΕΕ ειδ. έκδ. 02/002, σ. 132).

<sup>25</sup> Ομοίως, απόφαση της 10<sup>ης</sup> Ιουλίου 1990, C-326/88, Hansen, Συλλογή 1990, σ. I-2911, σκέψη 11: η θέσπιση κυρώσεων που προορίζονται για τη διασφάλιση της τηρήσεως κοινοτικού κανονισμού δεν διευρύνει καθαυτή το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω κανονισμού.

<sup>26</sup> Αντικείμενο της υπόθεσης η γεωργία, ο ακατέργαστος καπνός, τα νομισματικά μέτρα και οι γεωργικές ισοτιμίες. Δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1997 σελίδα I – 06441.

Καπνού, προβληματίστηκε για το γεγονός ότι, λόγω του χρόνου έκδοσης του, ο προταθείς από την Επιτροπή στο Συμβούλιο κανονισμός είχε αναδρομικά αποτελέσματα. Εγείρονταν συνεπώς αμφιβολίες ως προς την ύπαρξη ή μη εξουσίας της Επιτροπής να προτείνει τα επίδικα εκτελεστικά μέτρα τα οποία, αν και εγκριθέντα από την οικεία επιτροπή διαχείρισης, είχαν καταστεί αναδρομικά λόγω της παρέλευσης μεγάλου χρόνου από την έγκρισή τους. Δεν ήταν σαφές κατά πόσο η πρόταση της Επιτροπής θα έπρεπε να είχε υποβληθεί εκ νέου στην επιτροπή διαχείρισης ως νέος κανονισμός με αναδρομική ισχύ, ώστε να μην παραβιάζεται η διαδικασία της επιτροπής διαχείρισης<sup>27</sup>. Ενόψει των περιστάσεων, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή ορθώς υιοθέτησε τον επίδικο κανονισμό, η δε παρέλευση του κρίσιμου χρονικού διαστήματος σε κάθε περίπτωση δεν διαφοροποίησε ουσιωδώς την κανονιστική σημασία του κειμένου, σε σχέση με το σχέδιο που είχε εγκριθεί από την οικεία επιτροπή διαχείρισης.

**στ.** Τη διένεξη μεταξύ Επιτροπής και Συμβουλίου επί των (αποκλειστικών) εκτελεστικών εξουσιών που μπορεί το Συμβούλιο να διακρατεί στον τομέα της Συνθήκης Schengen, κλήθηκε να επιλύσει η ολομέλεια του Δικαστηρίου στην υπόθεση C – 257/01<sup>28</sup>. Το κανονιστικό πλαίσιο της υπόθεσης επέτρεπε στο

---

<sup>27</sup> Σκέψεις 27, 30 της απόφασης: «Ερωτάται αν το σχέδιο του ανωτέρω κανονισμού, το οποίο εγκρίθηκε από την Επιτροπή Διαχείρισης Καπνού, ως σχέδιο πράξεως χωρίς αναδρομική ισχύ, λόγω του μεσολαβήσαντος χρόνου, πλέον των πέντε μηνών, από την έγκρισή του έως την ψήφιση και δημοσίευσή του, αποτελεί νέο σχέδιο κανονισμού με αναδρομική ισχύ, συνεπαγόμενο την ακυρότητά του, δεδομένου ότι ως τέτοιο σχέδιο, δηλαδή με αναδρομική ισχύ, δεν υποβλήθηκε στην αρμόδια Επιτροπή Διαχείρισης Καπνού, παραβιάζοντας έτσι το άρθρο 145, τρίτη παύλα, δεύτερη φράση, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, την απόφαση του Συμβουλίου της 13.07.1987 (87/373 ΕΟΚ) για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, το άρθρο 12 του κανονισμού 3813/1992 και το άρθρο 17 του κανονισμού 727/70 δοθέντος ότι από τις διατάξεις αυτές η τήρηση της διαδικασίας της Επιτροπής Διαχείρισης Καπνού προβλέπεται ως όρος άσκησης της εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής». Η εμπλοκή δημιουργήθηκε από την προσπάθεια της Επιτροπής για εξεύρεση συμβιβαστικής λύσης ικανοποιητικής για τις εθνικές αντιπροσωπείες που είχαν κατανηφίσει την πρόταση της Επιτροπής, χωρίς πάντως να παραιτηθεί από την υιοθέτηση του κειμένου αυτού, καίτοι μπορούσε νομίμως να υιοθετήσει αμέσως το κείμενο που είχε εγκρίνει η επιτροπή διαχείρισης (σκέψη 38). Πρβ. Υπόθεση C-151/98 P, Pharos SA (υπό Ι.Α.Ι.β).

<sup>28</sup> Με την απόφαση της 18<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2005 επιλύθηκαν τα ζητήματα που τέθηκαν ενώπιον της ολομέλειας του Δικαστηρίου αναφορικά με τους κανονισμούς ΕΚ 789/2001 και 790/2001, την πολιτική θεωρήσεων, τον έλεγχο και την εποπτεία των συνόρων, το άρθρο 202 ΕΚ, τις εκτελεστικές εξουσίες που έχει αποκλειστικά το Συμβούλιο, την ενημέρωση που ανατίθεται στα κράτη μέλη, ειδικές περιπτώσεις και την υποχρέωση αιτιολογίας. Η απόφαση δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2005 σελίδα Ι – 00345.

Συμβούλιο την κατ' εξαίρεση μόνο άσκηση εκτελεστικών εξουσιών, υπό τους όρους της συνδρομής ειδικής περίπτωσης<sup>29</sup> και της αιτιολόγησης της σχετικής απόφασης.

Μία πρώτη, έμμεση επαφή του Δικαστηρίου με το θέμα της διακράτησης εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο, είχε λάβει χώρα επ' αφορμή της προαναφερθείσας απόφασης της 24<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1989 στην υπόθεση 16/88, Επιτροπή κατά Συμβουλίου<sup>30</sup>. Η προσφυγή αφορούσε την ακύρωση τμήματος κανονισμού για το συντονισμό και την προώθηση της αλιείας, που εξαρτούσε την άσκηση των εξουσιών λήψης απόφασης της Επιτροπής από την εφαρμογή της διαδικασίας της επιτροπής διαχείρισης, το οποίο κατά την Επιτροπή αντέβαινε στην αποκλειστική αρμοδιότητά της στον τομέα του προϋπολογισμού. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρμοδιότητα της Επιτροπής στον τομέα του προϋπολογισμού δεν μεταβάλλει τον καταμερισμό των εξουσιών που απορρέει από διάφορες διατάξεις της Συνθήκης οι οποίες εξουσιοδοτούν το Συμβούλιο και την Επιτροπή να εκδίδουν πράξεις γενικού ή ατομικού περιεχομένου. Στην εν λόγω υπόθεση, το Δικαστήριο αξιολόγησε και την κανονιστική μεταβολή που επέφερε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη στο καθεστώς της διακράτησης από το Συμβούλιο του δικαιώματος άμεσης άσκησης εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, στο πλαίσιο του άρθρου 145, επισημαίνοντας την ανάγκη συνδρομής ειδικής, εξαιρετικής περίπτωσης και εμπεριστατωμένης αιτιολογίας της απόφασής του.

---

<sup>29</sup> Όπως επισημαίνει χαρακτηριστικά στις προτάσεις της 27ης Απριλίου 2004 ο γενικός εισαγγελέας Léger, σκέψεις 45 – 47: «[...] ο περιορισμός της διακράτησης των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο στις ειδικές περιπτώσεις σημαίνει ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να επιφυλάξει δι' εαυτό τις εξουσίες αυτές γενικώς». Επίσης, «Η επιφύλαξη δεν χωρεί σε ολόκληρο τομέα αλλά μόνο σε μία ή ορισμένες ειδικές πτυχές ενός θέματος που το Συμβούλιο πρέπει να επισημαίνει στη βασική πράξη. Η πράξη με την οποία το Συμβούλιο πραγματοποιεί την επιφύλαξη αυτή πρέπει συνεπώς να αναφέρεται στους συγκεκριμένους τομείς στους οποίους έχει εφαρμογή». Τέλος, «Ο ειδικός χαρακτήρας της περίπτωσης απαιτεί επίσης ότι η επιφύλαξη των εξουσιών θα έχει συγκεκριμένη χρονική διάρκεια. Δεν είναι δυνατόν να κρατήσει το Συμβούλιο τις εξουσίες αυτές για απεριόριστο χρόνο. Ο εξαιρετικός χαρακτήρας της απόφασης αυτής έχει ως συνέπεια ότι αυτή δεν μπορεί να είναι χρονικώς απεριόριστη».

<sup>30</sup> Υπόθεση 16/88, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Απόφαση του Δικαστηρίου της 24<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1989, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1989 σελίδα 03457. Η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από το Κοινοβούλιο, άσκησε προσφυγή ακύρωσης του άρθρου 6 παρ. 4 του κανονισμού 3252/87/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 19<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1987, για το συντονισμό και την προώθηση της έρευνας στον τομέα της αλιείας.

Η διαφορά με την παρούσα υπόθεση είναι η μεσολάβηση της έκδοσης της δεύτερης απόφασης επιτροπολογίας<sup>31</sup>, η οποία περιέλαβε την ανωτέρω νομολογία στη διατύπωση του άρθρου 1. Κατά τον προκείμενο δικαστικό έλεγχο της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας του Συμβουλίου, το Δικαστήριο έκρινε επαρκείς τις παρασχεθείσες αιτιολογίες και δεν ακύρωσε τους προσβαλλόμενους κανονισμούς<sup>32</sup>.

ζ. Με την υπόθεση C-359/92 τέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή ακύρωσης της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας κατά του Συμβουλίου, με αντικείμενο την οδηγία 92/59/ΕΟΚ για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων, τη νομική βάση των εξουσιών που μεταβιβάζονται στην Επιτροπή με το άρθρο 9 της οδηγίας (άρθρο 100 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης) και τα άρθρα 100 Α και 145, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης. Η απόφαση<sup>33</sup> απέρριψε τους ισχυρισμούς της προσφεύγουσας ότι οι ανατιθέμενες, με την υπό κρίση οδηγία, από το Συμβούλιο στην Επιτροπή εξουσίες υπερβαίνουν τα επιτρεπόμενα από τις Συνθήκες όρια<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Πρόκειται για την απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου της 28<sup>ης</sup> Ιουνίου 1999 για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, που τροποποιεί και καταργεί την πρώτη απόφαση επιτροπολογίας. Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο φύλλο ΕΕ L 184 της 17.7.1999, σ. 23 έως 26. Εκδόθηκε στις 28.06.1999 και τέθηκε σε ισχύ στις 18.07.1999. Το κείμενο της απόφασης παρατίθεται στο παράρτημα.

<sup>32</sup> Σκέψη 59 της απόφασης: «Για όλους τους λόγους αυτούς που προκύπτουν επαρκώς από τις αιτιολογικές σκέψεις των προσβαλλόμενων κανονισμών και από το πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται αυτοί, πρέπει να θεωρηθεί ότι το Συμβούλιο ευλόγως θεώρησε ότι πρόκειται για ειδική περίπτωση και αιτιολόγησε δεόντως, κατά το άρθρο 253 ΕΚ, την απόφαση να επιφυλάξει για λογαριασμό του και προσωρινώς την εξουσία εκτέλεσως ενός συνόλου διατάξεων που απαριθμούν περιοριστικά η ΚΠΕ και το ΚΕ». Οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Léger της 27ης Απριλίου 2004 στην υπόθεση C-257/01 κατέληγαν ωστόσο στο ακριβώς αντίθετο συμπέρασμα (σκέψη 70): «Η απόφαση, δηλαδή, του Συμβουλίου να επιφυλάξει για λογαριασμό του τις εκτελεστικές εξουσίες με τους επίδικους κανονισμούς συνιστά παράβαση των άρθρων 202 ΕΚ και 1 της δεύτερης απόφασης επιτροπολογίας, καθόσον δεν αποδεικνύει την ιδιαιτερότητα της κατάστασης εντός της οποίας γίνεται η διακράτηση των εκτελεστικών εξουσιών. Συνεπώς, ο λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η Επιτροπή είναι βάσιμος. Κατόπιν αυτού παρέλκει η εξέταση του δευτέρου λόγου ακυρώσεως».

<sup>33</sup> Εκδόθηκε στις 9 Αυγούστου 1994 και δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1994 σελίδα I-03681.

<sup>34</sup> Σκέψη 17 της απόφασης: «Στην επιχειρηματολογία αυτή η Γερμανική Κυβέρνηση αντιτάσσει κατ' ουσίαν ότι τα άρθρα 100 επ. της Συνθήκης και ιδιαίτερα το άρθρο 100 Α, παράγραφος 1, έχουν ως αποκλειστικό αντικείμενο την προσέγγιση των νομοθεσιών και δεν διαλαμβάνουν την εξουσία εφαρμογής του δικαίου στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, αντικαθιστώντας τις εθνικές αρχές, όπως επιτρέπει το άρθρο 9 της οδηγίας». Σχετικά εξηγεί ο γενικός εισαγγελέας Jacobs στις προτάσεις του της 8ης Ιουνίου 1994 (σκέψεις 32επ.): «Το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Πρώτον, είναι σαφές ότι το άρθρο 100 Α, όπως δέχεται και η Γερμανική Κυβέρνηση, δεν περιορίζεται στην εναρμόνιση νομοθετικών

Η αμφισβητούμενη από την προσφεύγουσα διαδικασία αντιστοιχεί στη διαδικασία III, εναλλακτική διατύπωση β', του άρθρου 2 της απόφασης 87/373/ΕΟΚ και ιδρύει επιτροπή έκτακτης ανάγκης<sup>35</sup> υπό τον τύπο επιτροπής διασφάλισης, επικουρούσα την Επιτροπή στον τομέα της ασφάλειας των προϊόντων.

Σκοπός της ανάθεσης στην Επιτροπή της εν λόγω αρμοδιότητας είναι η διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προϊόντων, η οποία εξαρτάται απόλυτα από τις συνθήκες ασφαλείας που επιβάλλονται στα προϊόντα εφόσον αυτές δεν αποκλίνουν αισθητά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Ειδικά το υψηλό επίπεδο ασφαλείας, μπορεί να επιτευχθεί μόνον αν τα επικίνδυνα προϊόντα υπόκεινται σε κατάλληλα μέτρα εντός όλων των κρατών μελών. Επομένως, στις κρίσιμες περιστάσεις του άρθρου 9, στοιχείο δ', της οδηγίας, η παρέμβαση των κοινοτικών αρχών δικαιολογείται εκ του γεγονότος ότι, «ο κίνδυνος είναι δυνατόν να εξαλειφθεί αποτελεσματικά μόνον με τη θέσπιση κατάλληλων μέτρων τα οποία θα εφαρμόζονται σε κοινοτικό επίπεδο προκειμένου να εξασφαλιστεί η προστασία της υγείας και της ασφαλείας των καταναλωτών και η καλή λειτουργία της κοινής αγοράς» (σκέψη 36 της απόφασης). Επιδιώκεται λοιπόν, στο συγκεκριμένο τομέα, όπως χαρακτηριστικά εξηγεί το Συμβούλιο στην τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, μια ιδιαίζουσα, «οριζόντια» εναρμόνιση, την οποία η οδηγία υλοποιεί (σκέψη 23 της απόφασης)<sup>36</sup>.

---

*διατάξεων. Όπως το άρθρο 100, έτσι και το άρθρο 100 Α αναφέρεται ρητά στην εναρμόνιση των διοικητικών διατάξεων καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται με νόμο ή κανονιστική απόφαση. Επομένως, μεταξύ των μέτρων εναρμόνισης μπορεί να καταλέγεται η υποχρέωση των διοικητικών αρχών να προβούν σε ορισμένες ενέργειες, όπως, επί παραδείγματι, στην έκδοση προειδοποιήσεων ή στην απόσυρση ορισμένων ειδών προϊόντων. [33] Περαιτέρω, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το άρθρο 100 Α μπορεί να χρησιμοποιείται για την εναρμόνιση διατάξεων, είτε νομοθετικών είτε διοικητικών, οι οποίες εμποδίζουν τη διάθεση συγκεκριμένων προϊόντων στην αγορά. Πράγματι, η εναρμόνιση των διατάξεων αυτών αποτελεί σημαντικό μέρος του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς. [36.] Αντιθέτως, νομίζω ότι η Γερμανική Κυβέρνηση ορθώς διακρίνει μεταξύ μέτρων εναρμόνισης, αφενός, και μέτρων εφαρμογής, αφετέρου. Η θέσπιση κανόνων που πρέπει να εφαρμόζονται ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη και η λήψη των αποφάσεων που εφαρμόζουν τους κανόνες στις ατομικές περιπτώσεις είναι δύο διαφορετικά πράγματα. Είναι σαφές ότι, βάσει ορισμένων διατάξεων της Συνθήκης, το Συμβούλιο μπορεί να μεταβιβάσει στην Επιτροπή τόσο την εξουσία να θεσπίζει κανόνες όσο και την εξουσία να λαμβάνει ατομικές αποφάσεις. Το άρθρο 100 Α, αντιθέτως, αφορά αποκλειστικά την εναρμόνιση ορισμένων εθνικών διατάξεων. Συνεπώς, το άρθρο 100 Α μπορεί να χρησιμοποιείται μόνο για την έκδοση μέτρων τα οποία θεσπίζουν ομοιόμορφους κανόνες η εφαρμογή των κανόνων αυτών σε ατομικές περιπτώσεις αποτελεί στην περίπτωση αυτή αρμοδιότητα των εθνικών αρχών».*

<sup>35</sup> Βλ. σκέψη 9 της απόφασης για λεπτομέρειες σχετικά με την προβλεπόμενη επιτροπή έκτακτης ανάγκης.

<sup>36</sup> Συγκεκριμένα, (σκέψεις 34 – 35 της απόφασης) «όπως προκύπτει από τη δέκατη όγδοη, δέκατη ένατη και εικοστή αιτιολογική σκέψη της οδηγίας και από τη δομή του άρθρου αυτού, σκοπός του άρθρου 9 της

Προς επίτευξη των ανωτέρω στόχων, το Συμβούλιο επέλεξε να εξουσιοδοτήσει την Επιτροπή να λαμβάνει μέτρα εναρμόνισης «ad hoc», υπό μορφή αποφάσεων, απευθυνόμενων προς τα κράτη μέλη, στερούμενων όμως άμεσου αποτελέσματος έναντι των ιδιωτών, όταν τα επείγοντα μέτρα μπορούν να λαμβάνονται μόνο σε κοινοτικό επίπεδο και πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Σύμφωνα με τη σκέψη 46 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Jacobs της 8<sup>ης</sup> Ιουνίου 1994, δεν μπορεί, αντί της επιλογείας από το Συμβούλιο λύσης (Επιτροπή + επιτροπολογία), να γίνεται χρήση της εξουσίας του Δικαστηρίου να διατάσσει τη λήψη προσωρινών μέτρων. Συγκεκριμένα, θα ήταν δύσκολο να υποστηριχθεί ότι το Δικαστήριο είναι η πλέον κατάλληλη αρχή να εκπληρώσει τους επιδιωκόμενους στόχους, να αποφασίζει δηλαδή, σε περίπτωση κατεπείγοντος, αν ένα συγκεκριμένο προϊόν είναι ασφαλές. Αντίθετα, τα ζητήματα αυτά αντιμετωπίζονται πιο αποτελεσματικά, σε πρώτο βαθμό, από την Επιτροπή Έκτακτης Ανάγκης για την Ασφάλεια των Προϊόντων, τη σύσταση της οποίας προβλέπει η οδηγία (άρθρο 10). Αν μια γνώμη της επιτροπής αυτής θεωρηθεί αδικαιολόγητη, θα είναι βεβαίως πάντα δυνατόν να προσβληθεί το κύρος της απόφασής της Επιτροπής που θα επακολουθήσει.

η. Στην υπόθεση C-417/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, το Δικαστήριο βρέθηκε αντιμέτωπο με το ακανθώδες ζήτημα<sup>37</sup> των διοργανικών σχέσεων κατά τη

---

*οδηγίας είναι να επιτρέπει στην Επιτροπή να θεσπίζει, το συντομότερο δυνατό, προσωρινά μέτρα που θα ισχύουν σε ολόκληρη την Κοινότητα έναντι προϊόντων που παρουσιάζουν σοβαρούς και αμέσους κινδύνους για την υγεία και την ασφάλεια των καταναλωτών, προκειμένου να εξασφαλίσει την τήρηση των σκοπών της οδηγίας». «Η παρέμβαση αυτή της Επιτροπής πρέπει να πραγματοποιείται σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη. Κατ' αρχήν, οι αποφάσεις που λαμβάνονται σε κοινοτικό επίπεδο δεν μπορούν να λαμβάνονται από την Επιτροπή παρά μόνον κατόπιν διαβουλεύσεως με τα κράτη μέλη και μετά από αίτηση κράτους μέλους. Εξάλλου, οι αποφάσεις μπορούν να εκδοθούν από την Επιτροπή μόνον όταν δοθεί η σύμφωνη γνώμη επιτροπής συγκροτούμενης από αντιπροσώπους των κρατών μελών και αντιπροσώπους της Επιτροπής. Σε αντίθετη περίπτωση, το μέτρο πρέπει να θεσπιστεί από το Συμβούλιο σε ορισμένη προθεσμία. Τέλος, οι αποφάσεις αυτές απευθύνονται αποκλειστικά και μόνο στα κράτη μέλη. Η εικοστή αιτιολογική σκέψη της οδηγίας διευκρινίζει ότι οι αποφάσεις αυτές δεν έχουν άμεση εφαρμογή στους επιχειρηματίες της Κοινότητας και ότι πρέπει να μετατρέπονται σε εθνικά νομοθετήματα».*

<sup>37</sup> Σκέψη 2 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Léger της 14ης Φεβρουαρίου 1995, στην υπόθεση C-417/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, για την τεχνική συνδρομή στα ανεξάρτητα κράτη της πρώην Σοβιετικής Ενώσεως και στη Μογγολία και τη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο (Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1995 σελίδα I-01185): «Στην υπόθεση αυτή καλείσθε να λάβετε θέση ως προς δύο ζητήματα – κλειδιά στις σχέσεις μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Τηρείται ο όρος της πραγματικής διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο όταν το Συμβούλιο διασκέπτεται επί προτάσεως

διαδικασία διαβούλευσης Κοινοβουλίου και Συμβουλίου επί πρότασης της Επιτροπής για λήψη εκτελεστικών μέτρων. Στην απόφασή του της 10<sup>ης</sup> Μαΐου 1995 απέρριψε μία προς μία τις αιτιάσεις του Κοινοβουλίου, επικαλούμενο όχι μόνο νομικούς και νομολογιακούς κανόνες, αλλά και την ίδια την ακολουθούμενη πρακτική και συλλογιστικές αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα.

Το Κοινοβούλιο διαμαρτυρήθηκε για το επιλεγέν από το Συμβούλιο είδος της επιτροπής που καλείται να συνδράμει την Επιτροπή στην εφαρμογή του προγράμματος TACIS<sup>38</sup>, θεωρώντας ότι το είδος της επιτροπής έχει κεφαλαιώδη σημασία, οπότε σχετική τροποποίηση της πρότασης της Επιτροπής έπρεπε να θεωρηθεί ουσιώδης, θέση η οποία επιβεβαιώθηκε εν μέρει από το Δικαστήριο. Το τελευταίο διατύπωσε ως ενδεχόμενη την αποφασιστική επιρροή επί της λειτουργίας του ως άνω συστήματος, της επιλογής κάποιου συγκεκριμένου είδους επιτροπής, καθόσον συνεπάγεται διαφορετική διαδικασία λήψης απόφασης και διαφορετική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Επιτροπής και Συμβουλίου. Τέλος, το Δικαστήριο έκρινε ότι, *στην προκειμένη υπόθεση η συνολική ισορροπία των αρμοδιοτήτων που αναγνωρίζονται στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο δεν επηρεάζεται καθοριστικά από την επιλογή μεταξύ των προαναφερθέντων δύο ειδών επιτροπών*, οπότε η τροποποίηση της πρότασης της Επιτροπής δεν ήταν ουσιώδης, συνεπώς δεν απαιτείτο να ζητηθεί εκ νέου η γνώμη του Κοινοβουλίου<sup>39</sup>.

---

*κανονισμού της Επιτροπής πριν το Κοινοβούλιο διατυπώσει τη γνώμη του και εκδίδει τον κανονισμό τέσσερις ημέρες μετά τη γνώμη του Κοινοβουλίου; Μπορούν τα όργανα του Συμβουλίου να μελετήσουν την πρόταση και να προτείνουν τροποποιήσεις πριν αυτή υποβληθεί στο Κοινοβούλιο;».*

<sup>38</sup> Ενώ η πρόταση της Επιτροπής πρόβλεπε (άρθρο 7) επιτροπή διαχείρισης, της διαδικασίας II.β (άρθρο 2 της απόφασης 87/373/ΕΟΚ), το Συμβούλιο προτίμησε μια κανονιστική επιτροπή της διαδικασίας III.α.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το προτεινόμενο από την ίδια σύστημα, η Επιτροπή αποφασίζει μέτρα αμέσου εφαρμογής. Αν δεν είναι σύμφωνα προς τη γνώμη της επιτροπής διαχείρισης, η Επιτροπή αναβάλλει την εφαρμογή τους κατά περίοδο έξι εβδομάδων εντός της οποίας το Συμβούλιο, αποφαινόμενο με ειδική πλειοψηφία, μπορεί να λάβει διαφορετική απόφαση που θα αντικαταστήσει την απόφαση της Επιτροπής. Εξάλλου, το Συμβούλιο όρισε ότι η επιτροπή (κανονιστική) δεν διατυπώνει γνώμη ή διατυπώνει αρνητική γνώμη, η Επιτροπή οφείλει να υποβάλει στο Συμβούλιο πρόταση σχετικά με τα ληπτέα μέτρα. Αν το Συμβούλιο δεν αποφασίσει, η Επιτροπή είναι και πάλι αρμόδια και μεταβάλλει την πρότασή της σε απόφαση (σκέψεις 88 – 89 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Léger της 14<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1995).

<sup>39</sup> Σκέψεις 24 – 26 της απόφασης. Η υπογράμμιση δική μας.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο επανέλαβε τη νομολογία<sup>40</sup> του ότι η διαδικασία έκδοσης από το Συμβούλιο κανονισμών σχετικών με μια κοινοτική πολιτική, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής και ύστερα από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, εφαρμόζεται μόνο στους βασικούς κανονισμούς οι οποίοι περιλαμβάνουν τα ουσιώδη στοιχεία της ρυθμιστέας κατάστασης, οι δε διατάξεις εκτέλεσης των κανονισμών αυτών μπορούν να θεσπίζονται από το Συμβούλιο με διαφορετική διαδικασία (σκέψη 32).

---

<sup>40</sup> Η νομολογία αφορά ιδίως στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής. Αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 1970, 25/70, Köster Berodt & Co., Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 617, σκέψη 6, και της 16ης Ιουνίου 1987, 46/86, Romkes, Συλλογή 1987, σ. 2671, σκέψη 16.

## 2. Περιπτώσεις αμφισβήτησης της αρμοδιότητας των «επιτροπών επιτροπολογίας»

Στον αντίποδα των περιπτώσεων αμφισβήτησης από το Συμβούλιο της εκτελεστικής εξουσίας της Επιτροπής με τη θέσπιση «επιτροπών επιτροπολογίας», το ενδιαφέρον μας κεντρίζουν αποφάσεις αναφερόμενες σε περιπτώσεις όπου, παρά την αναγκαία – επιβεβλημένη συμμετοχή των επιτροπών επιτροπολογίας στην εκτελεστική διαδικασία, δεν υλοποιήθηκε η σχετική νομοθετική επιταγή. Οι ισχυρισμοί επί των οποίων στηρίχθηκε η εν λόγω αμφισβήτηση, άλλοτε δικαιολογημένη και άλλοτε όχι, ποικίλουν, ενώ ορισμένοι από αυτούς θα εκτεθούν κατωτέρω.

**α.** Το Δικαστήριο (πέμπτο τμήμα), τη 17<sup>η</sup> Οκτωβρίου 1996, εξέδωσε απόφαση στην υπόθεση C – 64/95, *Konservenfabrik Lubella Friedrich Büber GmbH & Co. KG κατά Hauptzollamt Cottbus*, με αντικείμενο προδικαστικά ερωτήματα από το *Finanzgericht des Landes Brandenburg* – Γερμανία, με θέμα τον κανονισμό ΕΟΚ 1932/93 της Επιτροπής για την καθιέρωση μέτρων διασφάλισης όσον αφορά τις εισαγωγές βυσσίνων, άλλως την κοινή οργάνωση αγορών στον τομέα των οπωροκηπευτικών, τα μέτρα διασφάλισης και τα βύσσινα.

Ο γενικός εισαγγελέας Elmer, στις προτάσεις της 4<sup>ης</sup> Ιουλίου 1996, επεσήμανε μεταξύ άλλων το ζήτημα της υποχρεωτικότητας ή μη της προσφυγής σε διαδικασία επιτροπής διαχείρισης για τη λήψη μέτρων διασφάλισης, και αυτό της επαρκούς αιτιολόγησης της εκχώρησης της εξουσίας λήψης εκτελεστικών μέτρων<sup>41</sup>. Ως προς το πρώτο ζήτημα, ο γενικός εισαγγελέας αποδεχόμενος τις απόψεις της Επιτροπής, υποστήριξε ότι η προσφυγή σε επιτροπή διαχείρισης για τη θέσπιση του εκτελεστικού κανονισμού δεν είναι υποχρεωτική, για το λόγο ότι ούτε η βασική πράξη (η περιέχουσα τις εξουσιοδοτικές διατάξεις) ούτε, ακόμη περισσότερο, η τότε εφαρμοστέα πρώτη απόφαση επιτροπολογίας (87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13<sup>ης</sup> Ιουλίου 1987), επιβάλλουν την τήρησή της. Αντίθετα, η εκτελεστική αρμοδιότητα της Επιτροπής αφήνεται ελεύθερη και ανεπηρέαστη από την – έστω γνωμοδοτική – συμμετοχή των, διακυβερνητικού χαρακτήρα, επιτροπών επιτροπολογίας. Ως προς το δεύτερο ζήτημα, δέχεται το επαρκές της αιτιολόγησης της απόφασης θέσπισης

<sup>41</sup> Σκέψεις 12 – 16 και 42 – 46 αντίστοιχα.

μέτρων διασφάλισης, δεδομένου ότι περιέχουν επαρκή πληροφοριακά στοιχεία όσον αφορά τη νομική βάση και τα πραγματικά περιστατικά στα οποία στηρίζεται η εν λόγω νομική πράξη, αναφέρονται δηλαδή όλα τα ουσιώδη στοιχεία στα οποία στηρίχθηκε η απόφαση, ώστε πληρούται η σχετική απαίτηση της Συνθήκης.

**β.** Στην απόφαση της 21<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2003, υπόθεση C – 378/00, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου<sup>42</sup>, επ’ αφορμή μίας διοργανικής διένεξης σχετικά με την επιλογή διαδικασίας κανονιστικής ή διαχειριστικής επιτροπής, επιλογή η οποία προσδιορίζει την ελευθερία δράσης της Επιτροπής έναντι του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου κατά το στάδιο της εκτέλεσης των κανονιστικών ρυθμίσεων, το Δικαστήριο εξέτασε σειρά ερωτημάτων που ανακύπτουν λόγω του φαινομένου της επιτροπολογίας στο ευρωπαϊκό νομικό και θεσμικό πλαίσιο. Είναι λοιπόν σαφής η θεμελιώδης σημασία της απόφασης αυτής για τη θεσμική ισορροπία μεταξύ των οργάνων της Ένωσης.

Μεταξύ των αναλυθέντων ζητημάτων ήταν η επίδραση της δεύτερης απόφασης επιτροπολογίας (απόφαση 1999/468/EK του Συμβουλίου) στους κανόνες της Συνθήκης. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι, λόγω της φύσης της ως κανόνα παράγωγου ευρωπαϊκού δικαίου, η απόφαση 1999/468/EK «δεν μπορεί να προσθέσει τίποτε στους κανόνες της Συνθήκης», δίνει όμως, βάσει του άρθρου 202, τρίτη περίπτωση, Συνθήκης ΕΚ, στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να θεσπίζει αρχές και κανόνες (με τη μορφή δεσμευτικών ή ενδεικτικών κριτηρίων), στους οποίους πρέπει να ανταποκρίνονται οι όροι άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, ακόμη και όταν η ανάθεση λαμβάνει χώρα με πράξη

---

<sup>42</sup> Με θέμα την Επιτροπολογία, την απόφαση 1999/468/EK του Συμβουλίου για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, τα κριτήρια επιλογής μεταξύ των διαφόρων διαδικασιών θεσπίσεως εκτελεστικών μέτρων, τα Αποτελέσματα, την Υποχρέωση αιτιολόγησης και τη Μερική ακύρωση του κανονισμού (ΕΚ) 1655/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το χρηματοδοτικό μέσον για το περιβάλλον (LIFE). Δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2003 σελίδα I – 00937. Γνωστή και ως «απόφαση LIFE», θεμελιώδους σημασίας στον τομέα της επιτροπολογίας. Το εν λόγω χρηματοδοτικό μέσο για το περιβάλλον συνεχίζεται, με το LIFE+, ενώ εξελίσσεται διαβούλευση για την κατάρτιση νέου χρηματοδοτικού μέσου για το περιβάλλον, που θα το διαδεχθεί με τη σειρά του ([http://ec.europa.eu/environment/consultations/life.htm#\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/consultations/life.htm#_en.htm), «Δύο ακόμη διαβουλεύσεις για το περιβάλλον», δημοσίευμα στην εφημερίδα ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, 24.12.2010).

εκδιδόμενη κατά τη διαδικασία της συναπόφασης από το Συμβούλιο μαζί με το Κοινοβούλιο.

Εξάλλου, ακόμη και αν πράξη εκδοθείσα από κοινοτικό θεσμικό όργανο δεν θεσπίζει κανόνα δικαίου δεσμευτικό για το όργανο, αλλά θεσπίζει απλώς ενδεικτικό κανόνα συμπεριφοράς, το εν λόγω θεσμικό όργανο δεν μπορεί να αποστεί από τον κανόνα αυτό χωρίς να αιτιολογεί την απόκλιση. Στον κανόνα αυτό υπάγεται και η απόφαση 1999/468/ΕΚ, και η εν προκειμένω υποχρέωση αιτιολόγησης της απόκλισης από τα κριτήρια του άρθρου 2 επιβάλλεται από την ανάγκη διασφάλισης της αποτελεσματικότητας της απόφασης στην επίτευξη των νομοθετικών σκοπών που επέβαλαν τη θέσπισή της σε αντικατάσταση της πρώτης απόφασης επιτροπολογίας (87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου).

Επίσης, εξετάστηκε το θέμα του τύπου της αιτιολογίας, και το Δικαστήριο κατέληξε ότι *«Η αιτιολογία κοινοτικής πράξεως πρέπει να περιλαμβάνεται στο σώμα της πράξης (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 16<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2000, C – 291/98 P, Sarrío κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. I – 9991, σκέψεις 73 και 75) και πρέπει να εγκρίνεται από τον ίδιο τον συντάκτη της πράξης (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 15<sup>ης</sup> Ιουνίου 1994, C – 137/92 P, Επιτροπή κατά BASF κ.λπ., Συλλογή 1994, σ. I – 2555, σκέψη 67), οπότε δήλωση διατυπωθείσα από το Συμβούλιο μόνο του δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να αποτελέσει την αιτιολογία κανονισμού που εκδόθηκε από κοινού από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, όπως είναι ο κανονισμός 1655/2000 σχετικά με το χρηματοδοτικό μέσον για το περιβάλλον (LIFE)»* (σκέψη 66).

Σε καμία περίπτωση βέβαια δεν αμφισβητείται το δικαίωμα του νομοθέτη να θεσπίσει την κατά την εκτίμησή του καταλληλότερη διαδικασία επιτροπολογίας, όπως επισημαίνει χαρακτηριστικά η σκέψη 62 της απόφασης: *«Συνεπώς, εφόσον ο κοινοτικός νομοθέτης επέλεξε, όπως edικαιούτο, να αποκλίνει από τα ενδεικτικά κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών...»*.

Περαιτέρω, επαναλήφθηκε (σκέψη 68) παλαιότερη νομολογία ότι μια απλή παραπομπή στις εφαρμοστέες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, δεν συνιστά επαρκή αιτιολογία<sup>43</sup>, για το λόγο ότι δεν παρέχει τη δυνατότητα να καταστούν γνωστοί οι

<sup>43</sup> Βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 1<sup>ης</sup> Ιουλίου 1986, 185/85, Usinor κατά Επιτροπής, Συλλογή 1986, σ. 2079, σκέψη 21. Επίσης, χαρακτηριστικά, σκέψη 56 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Geelhoed της 3<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2002, στην υπόθεση C – 378/00, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, Συλλογή της Νομολογίας

ειδικοί λόγοι για τους οποίους ο νομοθέτης επέλεξε την απόκλιση από τα – έστω ενδεικτικά – κριτήρια του άρθρου 2.

γ. Τον πρώτο από τους προαναφερθέντες προβληματισμούς του γενικού εισαγγελέα Elmer, στις προτάσεις της 4<sup>ης</sup> Ιουλίου 1996 στην υπόθεση C – 64/95<sup>44</sup>, περί της υποχρεωτικότητας ή μη της προσφυγής σε ορισμένη διαδικασία επιτροπής, προωθεί η απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 23<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2006 στην υπόθεση C-122/04, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβούλιο για τις αρμοδιότητες της Επιτροπής, τους όρους άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων και την εκτέλεση του προγράμματος «Έμφαση στα δάση» (Forest Focus – Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2006 σελίδα I – 2001).

Στις σκέψεις 34 – 35, 38, 41, 43 – 45 της απόφασης, εκτίθενται οι όροι επιλογής της κατάλληλης διαδικασίας επιτροπολογίας, όπως αυτοί προσδιορίζονται από τα κριτήρια της απόφασης 1999/468/EK, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή. Στην εν λόγω υπόθεση κρίσιμη ήταν η επιλογή μεταξύ κανονιστικής και διαχειριστικής επιτροπής, δηλαδή αν πρόκειται για γενικά μέτρα που αφορούν την εφαρμογή των ουσιαστικών στοιχείων μιας βασικής πράξης ή αν πρόκειται για τη λήψη «μέτρων διαχείρισης» κατά την έννοια του στοιχείου α' του ίδιου άρθρου, τα οποία περιλαμβάνουν ιδίως τα μέτρα που αφορούν την εκτέλεση προγραμμάτων με ουσιαστικές δημοσιονομικές επιπτώσεις.

---

του Δικαστηρίου 2003 σελίδα I – 00937: «Συγκεκριμένα, το άρθρο 230, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ παρέχει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να ασκεί προσφυγή ακυρώσεως κατά πράξεως που εκδόθηκε από κοινού από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αν θεωρεί ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις που θέτει η διάταξη αυτή για την άσκηση προσφυγής. Η Επιτροπή, υπό την ιδιότητά της του προνομιούχου προσφεύγοντος, δεν υποχρεούται να δικαιολογήσει περισσότερο την εκ μέρους της άσκηση προσφυγής. Όπως ακριβώς το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη, η Επιτροπή δεν υποχρεούται να αποδείξει τη συνδρομή εννόμου συμφέροντος. Κατά συνέπεια, οι λόγοι που ώθησαν την Επιτροπή να ασκήσει την παρούσα προσφυγή δεν ασκούν επιρροή επί του ζητήματος του παραδεκτού».

<sup>44</sup> Απόφαση του Δικαστηρίου, πέμπτο τμήμα, της 17<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1996, στην υπόθεση C – 64/95, Konservenfabrik Lubella Friedrich Bükler GmbH & Co. KG κατά Hauptzollamt Cottbus, με αντικείμενο προδικαστικά ερωτήματα από το Finanzgericht des Landes Brandenburg – Γερμανία, και θέμα τον κανονισμό 1932/93/EOK της Επιτροπής για την καθιέρωση μέτρων διασφάλισης όσον αφορά τις εισαγωγές βυσσίνων, άλλως την κοινή οργάνωση αγορών στον τομέα των οπωροκηπευτικών, τα μέτρα διασφάλισης και τα βύσσινια.

Εν προκειμένω, το γράμμα του άρθρου παρέχει σημαντικές ενδείξεις επί της αναγκαίας οριοθέτησης, ακόμη και αν δεν περιέχει πλήρεις ορισμούς. Σύμφωνα με την απόφαση, μολονότι τα μέτρα ατομικής ισχύος μπορούν να υπάγονται μόνο στο άρθρο 2, στοιχείο α', της απόφασης 1999/468/EK, τα μέτρα γενικής ισχύος μπορούν να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής οποιουδήποτε από τα δύο στοιχεία του εν λόγω άρθρου. Επομένως, τυχόν χαρακτηρισμός μέτρων εφαρμογής ως γενικής ισχύος δεν αρκεί για να οδηγήσει στο συμπέρασμα της επιλογής «κατά συνέπεια» της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής<sup>45</sup>. Υπό το πρίσμα αυτών των διαφορών, ως «μέτρα διαχείρισης που αφορούν την εκτέλεση προγραμμάτων» κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α', της απόφασης 1999/468/EK, πρέπει να χαρακτηρισθούν, αφενός, τα μέτρα ατομικής ισχύος που λαμβάνονται προς τούτο και, αφετέρου, τα μέτρα γενικής ισχύος που συνδέονται στενά με αυτά και εντάσσονται σε ένα πλαίσιο επαρκώς καθορισμένο από την ίδια τη βασική πράξη<sup>46</sup>.

Για να καταλήξει σε αυτά τα συμπεράσματα, η απόφαση επανήλθε στο θεμελιώδες ζήτημα της έννοιας της εκτέλεσης κατά την οικεία διάταξη (εν προκειμένω το άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης ΕΚ). Το ζήτημα τέθηκε (και επιλύθηκε) το πρώτον στην απόφαση της 24<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1989, 16/88, Επιτροπή

---

<sup>45</sup> Σκέψη 46 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Geelhoed της 15<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2005, υπόθεση C – 122/04.

<sup>46</sup> Κατατοπιστικές για το πώς κατάληξε το Δικαστήριο στην εν λόγω οριοθέτηση των εννοιών των μέτρων γενικής και ατομικής ισχύος αποτελούν οι επισημάνσεις του γενικού εισαγγελέα Geelhoed στις προτάσεις του της 15<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2005 στην υπόθεση C–122/04: «26. Στο σημείο όπου το άρθρο 2, στοιχείο α', της δεύτερης από φάσεως περί επιτροπών κάνει λόγο για «μέτρα διαχείρισεως», όπως εκείνα που αφορούν την κοινή γεωργική πολιτική ή την εκτέλεση προγραμμάτων με ουσιαστικές δημοσιονομικές επιπτώσεις, είναι δυνατό να συναχθεί από τη διατύπωση αυτή ότι τα εν λόγω μέτρα προσφέρονται κυρίως για σχέδια διαχείρισεως ή για προγράμματα των οποίων η εφαρμογή είναι σταδιακή και κατατείνει στην επίτευξη ενός ή περισσότερων ουσιαστικών σκοπών, η υλοποίηση των οποίων χρηματοδοτείται με πόρους που εγγράφονται συνήθως στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Οι κανόνες εφαρμογής ενδέχεται να είναι γενικής ισχύος, εξαρτώνται όμως από το σχέδιο ή το πρόγραμμα για την υλοποίηση του οποίου προορίζονται. Τα μέτρα αυτά παύουν να ισχύουν με το πέρας του σχεδίου ή του προγράμματος. Σε αυτό το είδος κανόνων είναι δυνατό να γίνεται αναφορά σε διατάξεις που απευθύνονται σε κράτη μέλη και σε ιδιώτες, οι οποίοι επιθυμούν να συμμετάσχουν σε ένα σχέδιο ή σε ένα πρόγραμμα ή σε κλίμακες κατανομής πόρων σχετικών με ένα πρόγραμμα. 27. Στο σημείο όπου το άρθρο 2, στοιχείο β', της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών κάνει λόγο για «γενικά μέτρα που αφορούν την εφαρμογή των ουσιαστικών στοιχείων μιας βασικής πράξεως και τα μέτρα που αφορούν την προστασία της υγείας ή την ασφάλεια ανθρώπων, ζώων, ή φυτών», πρέπει να συναχθεί από την επιλεγείσα διατύπωση ότι η ίδια η βασική πράξη θεωρείται ότι έχει κανονιστικό περιεχόμενο ή χαρακτήρα και ότι οι εκτελεστικές πράξεις μπορούν να δεσμεύουν φυσικά και νομικά πρόσωπα. Η έλλειψη διατύπωσης που μπορεί να παραπέμψει σε μια ορισμένη δυναμική κατά την εκτέλεση δείχνει ότι πρόκειται για μέτρα κανονιστικού χαρακτήρα.»

κατά Συμβουλίου<sup>47</sup>, όπου κρίθηκε ότι η έννοια της εκτέλεσης περιέχει τόσο την κατάρτιση εκτελεστικών κανόνων όσο και την εφαρμογή των κανόνων στις κατ' ιδίαν περιπτώσεις μέσω πράξεων ατομικής ισχύος.

δ. Η νομιμότητα της πρώτης απόφασης επιτροπολογίας 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου αμφισβητήθηκε με προσφυγή ακύρωσης, ασκηθείσα από το Κοινοβούλιο κατά του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ήδη με την υπόθεση C-302/87, επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση του Δικαστηρίου της 27<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1988<sup>48</sup>. Το Κοινοβούλιο στράφηκε κατά της απόφασης 87/373/ΕΟΚ προκειμένου να διασφαλίσει το σεβασμό των ιδίων του προνομίων στη συμμετοχή στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία. Ο γενικός εισαγγελέας Darmon στις 26<sup>ης</sup> Μαΐου 1988, παραλληλίζοντας με την υπόθεση «Les Verts»<sup>49</sup>, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι: *«οι εκδιδόμενες από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή πράξεις στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΟΚ θα μπορούσαν να αντιποιοούνται τις αρμοδιότητες των κρατών μελών ή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή να βαίνουν πέραν των ορίων που έχουν χαραχθεί στις αρμοδιότητες αυτών που τις εξέδωσαν»*. Σε αυτό το πλαίσιο, το Κοινοβούλιο διεκδίκησε την προστασία των αρμοδιοτήτων του ανεξάρτητα από το προφανές απαράδεκτο της ένδικης προσφυγής του, πέρα δηλαδή από τον έλεγχο νομιμότητας που μπορεί πάντοτε να ασκεί το Δικαστήριο επί των βλαπτικών πράξεων μετά από προσφυγή προνομιούχου προσφεύγοντα<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Συλλογή 1989, σ. 3457, σκέψη 11.

<sup>48</sup> Με θέμα την αναγνώριση στο Κοινοβούλιο δικαιώματος άσκησης προσφυγής ακύρωσης από το ίδιο δυνάμει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, κατά της απόφασης 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου. Δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1988 σελίδα 05615.

<sup>49</sup> Υπόθεση 294/83, Κόμμα Οικολόγων "Les Verts" κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 23ης Απριλίου 1986, δημοσιευθείσα στη Συλλογή 1986, σ. 1339, σκέψη 25 της απόφασης, σκέψη 33 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Darmon της 26ης Μαΐου 1988 στην υπόθεση 302/87, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου για την αναγνώριση στο Κοινοβούλιο δικαιώματος άσκησης προσφυγής ακύρωσης, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1988 σελίδα 05615.

<sup>50</sup> Το Συμβούλιο υποστήριξε ότι ούτε από την απόφαση της 23<sup>ης</sup> Απριλίου 1986 ("Les Verts"), ούτε από την απόφαση της 3<sup>ης</sup> Ιουλίου 1986 (Συμβούλιο κατά Κοινοβουλίου, "Προϋπολογισμός", 34/86, Συλλογή 1986, σ. 2155), συνάγεται ότι το Δικαστήριο έχει εμμέσως αναγνωρίσει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το δικαίωμα άσκησης προσφυγής ακύρωσης. Η απόφαση "Les Verts" ερείδεται στην ανάγκη διασφάλισης δικαστικής προστασίας από οποιαδήποτε πράξη δυνάμενη να παραγάγει έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων, ανεξαρτήτως του οργάνου από το οποίο προέρχεται. Εξ αυτού δεν προκύπτει ότι πρέπει να υφίσταται παραλληλισμός μεταξύ ενεργητικής και παθητικής συμμετοχής του Κοινοβουλίου στην εκδίκαση διαφορών σχετικά με τη νομιμότητα. Κατά μείζονα λόγο, ο

Το Δικαστήριο απέρριψε ως απαράδεκτη την προσφυγή του Κοινοβουλίου, αποδεχόμενο, μεταξύ άλλων, ότι δεν υφίσταται πρόσφορη νομική βάση για την άσκηση προσφυγής ακύρωσης εκ μέρους του Κοινοβουλίου, καθόσον απαιτείται και προϋποτίθεται το ίδιο το περιεχόμενο της βαλλόμενης πράξης να αφορά άμεσα και ατομικά τους προσφεύγοντες. Εν προκειμένω κρίθηκε ότι το Κοινοβούλιο δεν βλάπτεται από το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης, αλλά από τη μη τήρηση των διαδικαστικών κανόνων που επιβάλλουν την παρέμβασή του<sup>51</sup>. Περαιτέρω, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι εναλλακτικά το Κοινοβούλιο μπορεί να επηρεάζει το περιεχόμενο των κανονιστικών πράξεων του Συμβουλίου είτε μέσω των γνωμών που διατυπώνει στο πλαίσιο της διαδικασίας διαβούλευσης είτε μέσω των θέσεων που λαμβάνει στο πλαίσιο της διαδικασίας συνεργασίας<sup>52</sup>.

ε. Στην απόφασή της 4<sup>ης</sup> Ιουλίου 2000, επί της υπόθεσης C – 352/98 P, Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA και Jean – Jacques Goupil κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων<sup>53</sup>, το Δικαστήριο απέκλεισε κατ' αναίρεση τη βασιμότητα στοιχειοθέτησης εξωσυμβατικής ευθύνης της Επιτροπής λόγω κανονιστικού μέτρου, και συγκεκριμένα λόγω της μη τήρησης διάταξης οδηγίας που καθορίζει την εφαρμοστέα διαδικασία επιτροπολογίας<sup>54</sup> για τη λήψη εκτελεστικών μέτρων.

---

παραλληλισμός αυτός δεν μπορεί να συναχθεί από την προαναφερθείσα απόφαση "Προϋπολογισμός", δεδομένου ότι εν πάση περιπτώσει όλες οι πράξεις που το Συμβούλιο εκδίδει στο πλαίσιο της διαδικασίας του προϋπολογισμού δεν είναι παρά προπαρασκευαστικής φύσεως.

<sup>51</sup> Σκέψη 10 της απόφασης. «Εξάλλου, το άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο, δεν αναφέρεται παρά σε μια περιορισμένη κατηγορία πράξεων, δηλαδή των πράξεων ατομικού χαρακτήρα, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί να του αναγνωρισθεί δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής κατά πράξεων γενικής ισχύος».

<sup>52</sup> Σκέψη 13 της απόφασης: «... ανεξαρτήτως των σχετικών με την κατάρτιση του προϋπολογισμού εξουσιών που του έχουν αναγνωρισθεί [: στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο] με τις Συνθήκες του Λουξεμβούργου της 22ας Απριλίου 1970 και των Βρυξελλών της 22ας Ιουλίου 1975 και της εξουσίας συναποφάσεως που διαθέτει βάσει της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως όσον αφορά ζητήματα προσχωρήσεως και συμφωνιών συνδέσεως».

<sup>53</sup> Η απόφαση, με αντικείμενο την αίτηση αναίρεσης, την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας και την έκδοση της οδηγίας 95/34/EK, δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2000 σελίδα I-05291.

<sup>54</sup> Το άρθρο 9 της οδηγίας περί καλλυντικών (76/768/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουλίου 1976, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών των αναφερομένων στα καλλυντικά προϊόντα, ΕΕ ειδ. έκδ. 13/004, σ. 145, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, προβλέπει τη σύσταση επιτροπής για την προσαρμογή στην τεχνική πρόοδο υπό τον τύπο της κανονιστικής επιτροπής.

Όπως πολύ εμπειριστατωμένα αιτιολογεί ο γενικός εισαγγελέας Fennelly στις προτάσεις της 27<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2000, σκέψη 36, η μη τήρηση της θεσμικής ισορροπίας μεταξύ των διαφόρων οργάνων της Κοινότητας, στην οποία αποβλέπει το σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων, δεν επαρκεί για τη στοιχειοθέτηση ευθύνης της Κοινότητας έναντι των ζημιωθέντων ιδιωτών, καθώς δεν συνιστά παράβαση υπέρτερων κανόνων δικαίου που προστατεύουν τους ιδιώτες, αφού η προσβαλλόμενη οδηγία αποτελεί απλό κανονιστικό μέτρο<sup>55</sup>.

Τέλος, το Δικαστήριο επαναλαμβάνει την παλαιότερη νομολογία του ότι αν τα προτεινόμενα από την Επιτροπή μέτρα δεν είναι σύμφωνα προς τη γνώμη της κανονιστικής επιτροπής ή δεν εκδοθεί γνώμη, η Επιτροπή δεν είναι υποχρεωμένη να υποβάλει στο Συμβούλιο τα ίδια αυτά μέτρα, χωρίς καμία τροποποίηση<sup>56</sup>. Στο ίδιο πνεύμα, ο γενικός εισαγγελέας στις προτάσεις του, σκέψη 37, υποστηρίζει ότι η πρόβλεψη ορισμένης διαδικασίας για τη θέσπιση ενός μέτρου δεν επιτάσσει την ολοκλήρωσή της όταν το προτείνον μέρος έχει αμφιβολίες.

---

<sup>55</sup> Και συνεχίζει: «Το πρώτο σκέλος [του τρίτου λόγου αναίρεσης] αφορά την προβαλλόμενη μη τήρηση εκ μέρους της Επιτροπής της προϋποθέσεως που επέβαλλε την υποβολή της προτάσεώς της στο Συμβούλιο μετά την εκ μέρους της επιτροπής προσαρμογής διατύπωση δυσμενούς γνώμης την 1η Ιουνίου 1992. Είναι νομίζω σαφές ότι η μη τήρηση του άρθρου 10 της οδηγίας περί καλλυντικών, που καθορίζει την εφαρμοστέα διαδικασία, δεν αποτελεί παράβαση υπέρτερου κανόνα δικαίου τόσο σοβαρή ώστε να συνεπάγεται την εξωσυμβατική ευθύνη λόγω κανονιστικού μέτρου. Οι κανόνες του κοινοτικού δικαίου που αφορούν τις σχέσεις των πολιτικών θεσμικών οργάνων και των οργανισμών, όπως είναι οι επιτροπές που προβλέπονται στην απόφαση περί επιτροπών, αποτελούν κατ' εξοχήν παραδείγματα κανόνων περί κατανομής των εξουσιών. Με την απόφαση *Vreugdenhil* κατά Επιτροπής (Απόφαση της 13ης Μαρτίου 1992, C-282/90, Συλλογή 1992, σ. I-1937, σκέψη 20), το Δικαστήριο έκρινε ότι «το σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των έχει ως σκοπό τη διασφάλιση της ισορροπίας μεταξύ των οργάνων που προβλέπεται από τη Συνθήκη και όχι την προστασία των ιδιωτών».

<sup>56</sup> Απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1999, C-151/98 P, *Pharos* κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. I-8157, σκέψη 23.

## B. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΑ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ

Μετά την επισκόπηση της κοινοτικής – ευρωπαϊκής νομολογίας επί των ζητημάτων που εγείρει η επιτροπολογία, κρίνουμε σκόπιμη μία ενδελεχέστερη εξέταση των θέσεων που διατυπώθηκαν στις εν λόγω αποφάσεις, μία «ανάγνωση ανάμεσα στις γραμμές», που θα μας επιτρέψει να εντοπίσουμε τις νομικά σημαντικότερες πτυχές της επιτροπολογίας.

Στην προηγούμενη ενότητα, οι αποφάσεις του Δικαστηρίου ομαδοποιήθηκαν ανάλογα με το αντικείμενο της αμφισβήτησης: η εξουσία της Επιτροπής ή η εξουσία των επιτροπών. Η εν λόγω ομαδοποίηση ανέδειξε τη βασική σύγκρουση στον τομέα της επιτροπολογίας που άγεται ενώπιον του Δικαστηρίου, και έχει να κάνει με την αμοιβαία διεκδίκηση της εκτελεστικής αρμοδιότητας από το διακυβερνητικό (Συμβούλιο, επιτροπές) και το υπερεθνικό στοιχείο (Επιτροπή, Κοινοβούλιο). Τώρα όμως είμαστε έτοιμοι να εμβαθύνουμε περισσότερο στη σύγκρουση που υποβόσκει στο θεσμό της επιτροπολογίας, διατυπώνοντας ορισμένες σκέψεις επί των αποφάσεων και των αντίστοιχων εισαγγελικών προτάσεων, υπό διαφορετικό όμως πρίσμα. Αφού λύθηκαν με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου οι διαφωνίες επί της αρμοδιότητας, μπορούμε να αξιολογήσουμε τις κριθείσες υποθέσεις ως περιπτώσεις συνεργασίας και περιπτώσεις σύγκρουσης στο πλαίσιο διαδικασιών επιτροπολογίας<sup>57</sup>. Έτσι, έχουμε αντίστοιχα, υπό 1, θετικά παραδείγματα επιτροπολογίας και υπό 2, αρνητικά τέτοια.

Πρώτα όμως θα αναφέρουμε μία σύνοψη των πορισμάτων της νομολογίας επιτροπολογίας, όπως πολύ εύστοχα παρατίθενται από εκπρόσωπο της θεωρίας<sup>58</sup>. Η εξουσιοδότηση του Συμβουλίου προς την Επιτροπή πρέπει να πληροί τρεις όρους: *πρώτο*, δεν πρέπει να διαταράσσει τη θεσμική ισορροπία υποκρύπτοντας μια καθολική μεταφορά αρμοδιοτήτων, *δεύτερο*, η εξουσιοδότηση δεν συνάγεται, αλλά πρέπει να είναι ρητή και, *τρίτο*, το Συμβούλιο δεν μπορεί να αναθέσει στην Επιτροπή παρά αρμοδιότητες που έχει ήδη από τη Συνθήκη, ενώ η Επιτροπή δεν μπορεί να αποστεί από τους κανόνες που έχει θεσπίσει το Συμβούλιο και τους οποίους ακριβώς

---

<sup>57</sup> Τα κεντρικά ζητήματα της έννοιας της εκτέλεσης, της ιεράρχησης των ευρωπαϊκών – κοινοτικών κανόνων δικαίου, της χρονικής αρμοδιότητας της Επιτροπής, κ.λπ. κεντρίζουν το ενδιαφέρον μας αλλά δεν είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν ως άξονες ομαδοποίησης των αποφάσεων για το λόγο ότι οδηγούν σε πολυδιάσπαση των ενοτήτων και δυσκολία επισκόπησης της ύλης.

<sup>58</sup> Σπύρος Α. Παππάς, *Η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών «εκτελεστικών» πράξεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*.

εξουσιοδοτείται να εφαρμόσει. Με άλλα λόγια, αφού το διακύβευμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι ο χωρισμός των εξουσιών αλλά η σχέση μεταξύ εθνικού και υπερεθνικού, την οποία εγγυάται η καθιερωμένη στη Συνθήκη ισορροπία των θεσμών, το Δικαστήριο, με τη νομολογία αυτή, επιδιώκει να αποτρέψει εξουσιοδοτήσεις που θα οδηγούσαν σε θέσπιση κανόνων κατά καταστρατήγηση του ρόλου καθενός από τους αρμόδιους θεσμούς, διαταράσσοντας την επιδιωκόμενη εντός του ευρωπαϊκού οικοδομήματος θεσμική ισορροπία.

## **1. Τα θετικά παραδείγματα επιτροπολογίας – καλή συνεργασία μεταξύ Επιτροπής και επιτροπών.**

**α.** Στην υπόθεση Köster<sup>59</sup>, το Δικαστήριο ενέκρινε τη θέσπιση από την Επιτροπή μέτρων εκτέλεσης, είτε κυρίων είτε συμπληρωματικών. Επίσης οριοθέτησε τις σχέσεις Επιτροπής και Συμβουλίου στο πεδίο της θέσπισης μέτρων εκτέλεσης, μέσα από μία σειρά διαπιστώσεων: πρώτον, ότι ο καθορισμός από το Συμβούλιο των ουσιαστών κανόνων του ρυθμιζόμενου θέματος καλύπτει την ανάθεση στην Επιτροπή γενικής εξουσίας θέσπισης λεπτομερειών εφαρμογής, δεύτερον ότι η δυνατότητα του Συμβουλίου να «εκχωρεί» τις εκτελεστικές αρμοδιότητές του δεν υπόκειται σε περιορισμούς πλην των αναφερόμενων στις Συνθήκες, τρίτον, ότι το κανονιστικό εύρος της εξουσιοδότησης δεν μεταβάλλεται από πράξη του παραγώγου δικαίου που υπερβαίνει τους κανόνες της Συνθήκης, και τέταρτον ότι το Συμβούλιο διατηρεί ευρεία εξουσία είτε με αυτοδύναμη άσκηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων σε ειδικές περιπτώσεις είτε επιλέγοντας μια εκ των διαδικασιών επιτροπολογίας.

Διαπιστώνεται λοιπόν ότι το φάσμα επιλογών που διαθέτει το Συμβούλιο, σε συνδυασμό με τις αντίστοιχες διατάξεις που ρυθμίζουν τα της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων, παρέχουν επαρκή μέσα για τη μη διακύβευση, κατά την ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή, ούτε της αρχής της νομιμότητας, ούτε της ισορροπίας μεταξύ των δύο «οιονεί εκτελεστικών» θεσμικών οργάνων.

---

<sup>59</sup> Απόφαση της 17<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1970, υπόθεση 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle κατά Köster, Συλλογή τόμος 1969–1971, σ. 617.

Στο σημείο αυτό είναι απαραίτητο να αναφερθούμε στη – μη εφαρμογή – της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πράγματι, η διάκριση των εξουσιών με την παραδοσιακή έννοια, όπως αυτή αποτυπώνεται στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες δυτικού τύπου της Ευρώπης<sup>60</sup>, δεν βρίσκει έδαφος εφαρμογής. Η λογική που επέβαλε την εν λόγω αρχή στα εθνικά κράτη υποκαθίσταται στην Κοινότητα από εκείνη της ανάγκης ελέγχου της επεκτατικής τάσης της Κοινότητας σε βάρος της εθνικής κυριαρχίας, η οποία εξασφαλίζεται με την ισόρροπη λειτουργία των θεσμών. Έτσι, αντί της παραδοσιακής διάκρισης των εξουσιών (ή λειτουργιών), οι Συνθήκες και το Δικαστήριο αναγνωρίζουν την – εν πολλοίς πολιτική<sup>61</sup> – αρχή της θεσμικής ισορροπίας μεταξύ των κύριων οργάνων, η οποία φαίνεται ότι προσιδιάζει περισσότερο στο αγγλοσαξονικής προέλευσης σύστημα των «ελέγχων και ισορροπιών» (*checks and balances*)<sup>62</sup>. Κατ' εξαίρεση, το Κοινοβούλιο αναφέρεται<sup>63</sup> στην αρχή του καταμερισμού των εξουσιών, βάσει της οποίας ζητά ενημέρωση «σχετικά με τις επιλεγόμενες εκτελεστικές διαδικασίες». Συνεχίζει όμως ότι αναμένει ικανοποίηση του αιτήματός του χωρίς να επηρεάζεται «η άσκηση αρμοδιοτήτων ελέγχου που έχουν ανατεθεί στο Κοινοβούλιο από τη Συνθήκη», υπενθυμίζοντας ότι πρόκειται για ένα «κατ' εξαίρεση» αίτημα, στο πλαίσιο της ισχύουσας συσχέτισης δυνάμεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων.

Εξάλλου, κατ' άλλη άποψη<sup>64</sup>, «Η άσκηση από τα κοινοτικά όργανα, ειδικότερα από το Συμβούλιο και την Επιτροπή, περισσότερων λειτουργιών δε[ν] συνιστά την έννοια της αρχής της σχετικής διάκρισης των εξουσιών. Η αρχή αυτή δεν

<sup>60</sup> Ως αρχή του τυπικού οργανισμού των λειτουργιών, Σπύρος Α. Παππάς, *Η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών «εκτελεστικών» πράξεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, υπό III. Συμπέρασμα.

<sup>61</sup> «Στα πλαίσια αυτά είναι νοητή και, πολιτικά, επιβεβλημένη η ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία της κατ' ανάθεση λήψης εκτελεστικών κανονιστικών αποφάσεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η εξισορρόπησή του με το Συμβούλιο». Σπύρος Α. Παππάς, *Η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών «εκτελεστικών» πράξεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, υπό III. Συμπέρασμα.

<sup>62</sup> Βλ. Βασιλική Ε. Χρήστου, *Ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή, επιτροπολογία και ζητήματα θεσμικής ισορροπίας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εφαρμογές Διοικητικού Δικαίου II/2008, σελ. 483 επ., Xenophon A. Yataganas, *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The relevance of the American model of independent agencies*, Jean Monnet Working Paper 3/01, Cambridge Mass, Harvard Law School, A. Two different but convergent federal systems, 2. Delegation in the EU, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010301-03.html>.

<sup>63</sup> Ψήφισμα της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1986, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης φύλλο ΕΕ C 297/94 της 24<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1986, σημείο 2.

<sup>64</sup> Σπύρος Α. Παππάς, *Η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών «εκτελεστικών» πράξεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, υπό I.A.2 Το διακύβευμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

εφαρμόζεται παντελώς στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Ο λόγος είναι ότι, στη φάση αυτή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, εκείνο που ακόμη διακυβεύεται στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι δεν είναι η κατάχρηση της μιας εξουσίας σε βάρος της άλλης, αλλά η σχέση μεταξύ της εθνικής κυριαρχίας και της υπερεθνικής αρμοδιότητας. Ακριβώς με γνώμονα την οριοθέτηση αυτή, μεταξύ του εθνικού και του κοινοτικού επιπέδου, έχει κατασκευαστεί μέχρι σήμερα το ευρωπαϊκό οικοδόμημα, έτσι ώστε να αποτρέπεται τόσο από την αρχή της επικουρικότητας (άρθρο 5 Συνθήκης ΕΚ) όσο και από τη λειτουργία της χαρακτηριζόμενης ως «θεσμικής ισορροπίας των θεσμών», που οφείλεται στην εν λόγω κατανομή των αρμοδιοτήτων, η αδικαιολόγητη επέκταση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στον εθνικό χώρο. Στα πλαίσια αυτά, το Συμβούλιο εξασφαλίζει ότι λαμβάνονται υπόψη τα εθνικά συμφέροντα, η Επιτροπή εκφράζει το κοινοτικό συμφέρον, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κινείται κάπου ανάμεσα, ως εκπρόσωπος των συμφερόντων των ευρωπαίων πολιτών. Βέβαια, ακόμη και η έννοια της ισορροπίας των θεσμών είναι σχετική, ή, ορθότερα, μόνο κατ' όνομα. Σε γενικές γραμμές, μέχρι και τα μέσα της δεκαετίας του 1990 η Επιτροπή, αναμφισβήτητα, διαδραμάτισε τον πρωτεύοντα και καθοριστικό ρόλο, ως *primus inter pares*, από τα τέλη της δεκαετίας αυτής το ρόλο αυτό εν μέρει ανέλαβε το Συμβούλιο, χωρίς αυτό να σημαίνει αναγκαστικά πρόταξη των εθνικών συμφερόντων, ενώ δεν αποκλείεται στο μέλλον, αν υπάρξει περαιτέρω εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να ανακτήσει το σημαντικό ρόλο ενός ομοσπονδιακού κοινοβουλίου. Στην περίπτωση αυτή θα μπορεί πλέον να γίνεται λόγος για πραγματικά ισόρροπη λειτουργία των θεσμών». Κατά την ίδια άποψη, «εφόσον στην Κοινότητα δεν ισχύει επί του παρόντος το τυπικό κριτήριο διάκρισης των εξουσιών, η δράση αυτή της Επιτροπής που προβλέπεται πρωτογενώς στη Συνθήκη ΕΚ, δεν αποτελεί άσκηση «εκτελεστικής» αρμοδιότητας από όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, κατά περίπτωση κανονιστικού περιεχομένου, αλλ' άσκηση νομοθετικής ή εκτελεστικής λειτουργίας, ανάλογα με το περιεχόμενο της πράξης, κατ' απευθείας εξουσιοδότηση από τη Συνθήκη ΕΚ, από την Επιτροπή, ως ένα από τα όργανα της Κοινότητας.» Καταλήγει δε ότι «κατ' επέκταση, όταν η Επιτροπή εκδίδει έναν κανονισμό κατά πρόβλεψη της Συνθήκης ΕΚ δεν ενεργεί, ως όργανο της εκτελεστικής λειτουργίας, ούτε ασκεί κανονιστική αρμοδιότητα σε εκτέλεση μιας εξουσιοδότησης, αλλά νομοθεσία». Άλλωστε, «στην ίδια τη βάση και της διάκρισης

των εξουσιών ενυπάρχει η έννοια της ισορροπίας, διαφορετικά δε θα ήταν εφικτός ο έλεγχος της μιας εξουσίας από την άλλη»<sup>65</sup>.

Του ζητήματος της νομιμότητας της εκχώρησης εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή άπτεται και το επιχείρημα της προσφεύγουσας περί προσβολής θεμελιωδών δικαιωμάτων από την καταχρηστική άσκηση των εν λόγω εξουσιών από την Επιτροπή. Η εκχώρηση ή μη αρμοδιοτήτων όμως δεν προδικάζει την καταχρηστική ή μη άσκησή τους, ώστε υπό την απειλή ενδεχόμενης κατάχρησης να αποκλείεται a priori η εκχώρηση. Κατά της τελευταίας, η οποία μπορεί να θίγει θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, χωρεί δικαστική προστασία, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, όπως συμβαίνει και κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τις εθνικές αρχές. Περαιτέρω, ούτε η νομιμότητα ή μη προδικάζει με ακρίβεια την καταχρηστική ή μη άσκηση αρμοδιοτήτων, ενώ ειδικά στην περίπτωση της διαπάλης μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής δεν είναι σαφές ότι το Συμβούλιο είναι περισσότερο ένθερμο από την Επιτροπή στη διασφάλιση των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών, αφού η Επιτροπή είναι ο θεματοφύλακας του ενωσιακού πνεύματος, το οποίο αποβλέπει στην ολικά καλύτερη διαβίωση των ανθρώπων στην Ευρώπη.

Η κατά τα ανωτέρω οριοθέτηση των εξουσιών έκδοσης εκτελεστικών μέτρων από το Συμβούλιο και από την Επιτροπή έχει καταστεί πάγια νομολογία, δεδομένου ότι τα κύρια θεσμικά όργανα, σε κάθε σημαντική υπόθεση, ή με την πρώτη κατάλληλη νομική ή πραγματική αφορμή, επιδιώκουν τη μεταβολή της πραγματοποιηθείσας στάθμισης και την αποδοχή της άποψής τους.

**β.** Στην υπόθεση C – 359/92<sup>66</sup> τέθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας περί ακύρωσης απόφασης του Συμβουλίου. Για τη συζήτησή μας κρίσιμος είναι ο προβληματισμός του Δικαστηρίου

---

<sup>65</sup> Σπύρος Α. Παππάς, *Η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών «εκτελεστικών» πράξεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, υπό Π.Α.1 Η φύση της λειτουργίας, ΙΙΙ. Συμπέρασμα.

<sup>66</sup> Με αντικείμενο την οδηγία 92/59/ΕΟΚ για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων, τη νομική βάση των εξουσιών που μεταβιβάζονται στην Επιτροπή με το άρθρο 9 της οδηγίας (άρθρο 100 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης) και τα άρθρα 100 Α και 145, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης ΕΟΚ. Η απόφαση εκδόθηκε στις 9 Αυγούστου 1994 και δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1994 σελίδα I-03681.

για τη νομιμοποίηση της εκχώρησης στην Επιτροπή εξουσίας θέσπισης εκτελεστικών μέτρων λόγω του ιδιαίτερου σκοπού της. Πράγματι, η διωκόμενη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προϊόντων, η οποία εξαρτάται απόλυτα από τις συνθήκες ασφαλείας που επιβάλλονται στα προϊόντα, εφόσον αυτές δεν αποκλίνουν αισθητά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, επιβάλλει ένα κεντρικό σχεδιασμό του συστήματος ασφαλείας, μια ιδιάζουσα, «οριζόντια» εναρμόνιση<sup>67</sup>.

Το Δικαστήριο απέρριψε τους ισχυρισμούς της προσφεύγουσας, ότι οι ανατιθέμενες, με την υπό κρίση οδηγία, από το Συμβούλιο στην Επιτροπή εξουσίες υπερβαίνουν τα επιτρεπόμενα από τις Συνθήκες όρια<sup>68</sup>. Ο ισχυρισμός (σκέψη 17 της απόφασης) ότι « [...] το άρθρο 9 της οδηγίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ως αρμοδιότητα εκτελέσεως, υπό την έννοια του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης, διότι το άρθρο αυτό δεν περιλαμβάνει καμία κατάλληλη καθ' ύλην αρμοδιότητα, αλλά μόνον εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο να αναθέτει αρμοδιότητες εκτελέσεως στην Επιτροπή εφόσον υπάρχει στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο νομική βάση για την προς εκτέλεση νομική πράξη και για τα μέτρα εκτελέσεως» δεν έτυχε δικαστικής εκτίμησης, «[δ]εδομένου ότι η Γερμανική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι η εξουσία αυτή μπορεί να παρασχεθεί στην Επιτροπή, εφόσον νομική της βάση αποτελεί το άρθρο 100 Α της Συνθήκης[. Επομένως], δεν συντρέχει λόγος να εξετασθεί η εφαρμογή εν προκειμένω του άρθρου 145, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης» (σκέψη 40 της απόφασης).

Τολμώντας όμως να κάνουμε μία υπόθεση για την πιθανή τοποθέτηση του Δικαστηρίου, αν δεν είχε επέλθει η ταύτιση των θέσεων προσφεύγουσας και εναγομένου, βασιζόμενοι στη σχετική πάγια νομολογία, θα υποθέταμε εκτίμηση του ουσιώδους των θεσπιζόμενων με τη βασική πράξη (οδηγία 92/59/ΕΟΚ) ρυθμιστικών κατευθύνσεων.

---

<sup>67</sup> Σκέψεις 34 – 36 της απόφασης.

<sup>68</sup> Σκέψη 17 της απόφασης. Σχετικά εξηγεί ο γενικός εισαγγελέας Jacobs στις προτάσεις της 8<sup>ης</sup> Ιουνίου 1994 (σκέψεις 32 – 33).

γ. Στην απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 20<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1997<sup>69</sup>, στην υπόθεση C – 244/95, απαντήθηκε το ερώτημα της χρονικής διάρκειας της εξουσίας της Επιτροπής να ασκεί εκχωρηθείσα εκτελεστική αρμοδιότητα. Υπονοήθηκε κατά χρόνο αναρμοδιότητα της Επιτροπής να προτείνει στο Συμβούλιο εκτελεστικά μέτρα, λόγω της διατάραξης της χρονικής συνάφειας της ακολουθηθείσας διαδικασίας επιτροπολογίας.

Ενόψει των περιστάσεων, το Δικαστήριο δεν αναγνώρισε νομική σημασία στην παρέλευση χρονικού διαστήματος, καθώς αυτή μόνη δεν διαφοροποίησε ουσιωδώς την κανονιστική σημασία του κειμένου, σε σχέση με το σχέδιο που είχε εγκριθεί από την οικεία επιτροπή διαχείρισης. Η Επιτροπή δεν επιδίωξε, με την υποβληθείσα στο Συμβούλιο πρόταση, την υπαγωγή στη ρύθμιση περιπτώσεων οι οποίες βρίσκονταν εκτός του χρονικού πεδίου εφαρμογής της εγκριθείσας από την επιτροπή πρότασης.

Στην εν λόγω απόφαση φαίνεται ότι το Δικαστήριο δεν είναι τυπολατρικό, αλλά με ευελιξία και προσαρμοστικότητα εξετάζει την ουσία της υπόθεσης και αναζητά την πραγματική βλάβη προκειμένου να παρέμβει στο κανονιστικό έργο των οργάνων, ακόμη και όταν επιλαμβάνεται του ζητήματος επ' αφορμή όχι αίτησης ακύρωσης ή προσφυγής, αλλά απλού προδικαστικού ερωτήματος. Εν προκειμένω δεν υπήρξε πραγματική βλάβη, ούτε πραγματικά παράνομη συμπεριφορά της Επιτροπής, ούτε «υφαρπαγή» του συμβουλευτικού – «ελεγκτικού» έργου της οικείας επιτροπής διαχείρισης. Αυτό οφείλεται στο ότι η ρύθμιση παρέμεινε αμετάβλητη κατ' ουσία, και δεν επηρεάστηκε ουσιωδώς από τη μεταβολή της αιτιολογίας, ενώ η αναδρομικότητα ήταν συνοδό αποτέλεσμα της παρέλευσης του ενδιάμεσου χρόνου χωρίς περαιτέρω κανονιστική σημασία.

δ. Στην υπόθεση C – 151/98 P το Δικαστήριο (πέμπτο τμήμα) εξέδωσε στις 18 Νοεμβρίου 1999 απόφαση επί της αίτησης αναίρεσης της Pharos SA κατά της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με αντικείμενο, μεταξύ άλλων, τη μη έκδοση γνώμης από την Επιτροπή για την Προσαρμογή στην Τεχνική Πρόοδο

---

<sup>69</sup> Διάδικοι της κύριας δίκης ήταν η Π. Μοσκόφ ΑΕ και ο Εθνικός Οργανισμός Καπνού. Αντικείμενο της υπόθεσης η γεωργία, ο ακατέργαστος καπνός, τα νομισματικά μέτρα και οι γεωργικές ισοτιμίες. Δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1997 σελίδα I – 06441.

(ΕΠΤΠ)<sup>70</sup>. Τα χρονικά όρια της αρμοδιότητας της Επιτροπής για την υποβολή στο Συμβούλιο πρότασης θεσπιστέων μέτρων αποτέλεσαν αντικείμενο και αυτής της απόφασης. Κατά την κρίση του Δικαστηρίου, η υποχρέωση της Επιτροπής να ενεργήσει ταχέως συνδυάζεται με ορισμένα περιθώρια ελιγμών, εντός των οποίων η Επιτροπή ευλόγως προέβη σε επανεξέταση της υπόθεσης επί ορισμένο χρονικό διάστημα.

Διαπιστώνουμε ότι και σε αυτήν την περίπτωση το Δικαστήριο διασφάλισε στην Επιτροπή εύλογο χρόνο ενέργειας, ερμηνεύοντας το κανονιστικό πλαίσιο προσανατολισμένο μάλλον στην ουσία παρά στο γράμμα των ρυθμίσεων, σταθμίζοντας μεταξύ της κατά τα φαινόμενα πληγείσας νομιμότητας αφενός και της κατ' αποτέλεσμα επωφελούς δράσης της Επιτροπής αφετέρου. Αποδεικνύεται για άλλη μία φορά ότι το Δικαστήριο, με χαρακτηριστική ευελιξία και προσαρμοστικότητα, υπερπηδά με ευκολία φορμαλιστικά εμπόδια κατά την αναζήτηση της ολικά και λειτουργικά ορθότερης λύσης, σταθμίζοντας ανάμεσα στο ευρωπαϊκό συμφέρον και στα εθνικά – κρατικιστικά ανακλαστικά των κρατών – μελών, χωρίς να εμμένει στην αναζήτηση της γραμματικής ερμηνείας του κανόνα.

ε. Στην απόφαση της 4<sup>ης</sup> Ιουλίου 2000, επί της υπόθεσης C – 352/98 P, Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA και Jean – Jacques Goupil κατά Επιτροπής<sup>71</sup>, το Δικαστήριο απέκλεισε κατ' αναίρεση τη βασιμότητα στοιχειοθέτησης εξωσυμβατικής ευθύνης της Επιτροπής λόγω κανονιστικού μέτρου, και συγκεκριμένα λόγω της μη τήρησης διάταξης οδηγίας που καθορίζει την εφαρμοστέα διαδικασία επιτροπολογίας για τη λήψη εκτελεστικών μέτρων.

Με την εν λόγω απόφαση, η νομολογία του Δικαστηρίου κάνει ένα πολύ σημαντικό βήμα από τη διακυβερνητικότητα προς την υπερεθνικότητα. Το

---

<sup>70</sup> Υπόθεση C – 151/98 P, απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 18ης Νοεμβρίου 1999 επί της αίτησης αναίρεσης της Pharos SA κατά της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για τα κτηνιατρικά φάρμακα, τη σοματοζάλη, τη διαδικασία καθορισμού των ανώτατων ορίων καταλοίπων, την Επιτροπή για την Προσαρμογή στην Τεχνική Πρόοδο (ΕΠΤΠ), τη μη έκδοση γνώμης και την προθεσμία υποβολής του ζητήματος στο Συμβούλιο, που δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1999 σελίδα I – 08157.

<sup>71</sup> Η απόφαση, με αντικείμενο την αίτηση αναίρεσης, την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας και την έκδοση της οδηγίας 95/34/EK, δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2000 σελίδα I-05291.

Δικαστήριο στην υπό κρίση υπόθεση απελευθερώνει την Επιτροπή από το σφιχτό εναγκαλισμό που επιβάλλει το Συμβούλιο στην Επιτροπή με τη διαδικασία κανονιστικής επιτροπής, υπό το συνδυασμό των διατάξεων της απόφασης 1999/468/ΕΚ και του άρθρου 10 της οδηγίας 76/778/ΕΟΚ περί καλλυντικών, όπως είχε τροποποιηθεί και ίσχυε κατά το χρόνο κρίσης της υπόθεσης. Το Δικαστήριο όχι μόνο στέκεται με συνέπεια απέναντι στην προηγούμενη νομολογία του<sup>72</sup>, αλλά την ισχυροποιεί εξελίσσοντάς την. Μετά την αναγνώριση στην Επιτροπή της διακριτικής ευχέρειας να αναζητά βελτιώσεις σε πρότασή της, ήδη εγκριθείσα από την οικεία επιτροπή επιτροπολογίας, χωρίς υποχρέωση επανυποβολής της πρότασης και με ελαστικότητα ως προς το χρόνο κατάθεσης της πρότασης στο Συμβούλιο<sup>73</sup>, μία ακόμη απόφαση διαχωρίζει τη δράση της Επιτροπής από τις επιταγές του Συμβουλίου, επιτρέποντάς της να είναι η ίδια κυρία των προτεινόμενων μέτρων, και όχι οι επικουρούσες αυτήν επιτροπές<sup>74</sup>.

Πρόκειται για μία ακόμη «απελευθερωτική» απόφαση του Συμβουλίου, από αυτές που επαναφέρουν στα χέρια της Επιτροπής τη διεύθυνση των διαδικασιών έκδοσης εκτελεστικών μέτρων<sup>75</sup>. Το Δικαστήριο αρνήθηκε τη στοιχειοθέτηση εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας από τη μη τήρηση ορισμένης διαδικασίας επιτροπολογίας, με αιτιολογική βάση της άρνησής του τη μη παράβαση υπέρτερων κανόνων δικαίου που προστατεύουν ιδιώτες<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> Απόφαση της 18<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1999, C-151/98 P, Pharos κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. I-8157, σκέψη 23.

<sup>73</sup> Ανωτέρω, απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 20<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1997, στην υπόθεση C – 244/95, και απόφαση της 18<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1999 του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) στην υπόθεση C – 151/98 P.

<sup>74</sup> Σκέψη 65 της απόφασης, σκέψη 37 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Fennelly της 27<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2000 στην υπόθεση C-352/98 P.

<sup>75</sup> Απόφαση της 18<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1999, C-151/98 P, Pharos κατά Επιτροπής, Συλλογή 1999, σ. I-8157, σκέψη 23, με περαιτέρω παραπομπές.

<sup>76</sup> Και συνεχίζει: «Το πρώτο σκέλος [του τρίτου λόγου αναίρεσης] αφορά την προβαλλόμενη μη τήρηση εκ μέρους της Επιτροπής της προϋποθέσεως που επέβαλλε την υποβολή της προτάσεώς της στο Συμβούλιο μετά την εκ μέρους της επιτροπής προσαρμογής διατύπωση δυσμενούς γνώμης την 1η Ιουνίου 1992. Είναι νομίζω σαφές ότι η μη τήρηση του άρθρου 10 της οδηγίας περί καλλυντικών, που καθορίζει την εφαρμοστέα διαδικασία, δεν αποτελεί παράβαση υπέρτερου κανόνα δικαίου τόσο σοβαρή ώστε να συνεπάγεται την εξωσυμβατική ευθύνη λόγω κανονιστικού μέτρου. Οι κανόνες του κοινοτικού δικαίου που αφορούν τις σχέσεις των πολιτικών θεσμικών οργάνων και των οργανισμών, όπως είναι οι επιτροπές που προβλέπονται στην απόφαση περί επιτροπών, αποτελούν κατ' εξοχήν παραδείγματα κανόνων περί κατανομής των εξουσιών. Με την απόφαση *Vreugdenhil* κατά Επιτροπής (C-282/90, σκέψη 20), το Δικαστήριο έκρινε ότι «το σύστημα κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των έχει ως σκοπό τη

Περαιτέρω, το Δικαστήριο επανέλαβε την παλαιότερη νομολογία του ότι αν τα προτεινόμενα από την Επιτροπή μέτρα δεν είναι σύμφωνα προς τη γνώμη της κανονιστικής επιτροπής ή δεν εκδοθεί γνώμη, η Επιτροπή δεν είναι υποχρεωμένη να υποβάλει στο Συμβούλιο τα ίδια αυτά μέτρα, χωρίς καμία τροποποίηση. Στο ίδιο πνεύμα, ο γενικός εισαγγελέας (σκέψη 37 των προτάσεων) επισημαίνει ότι η ελευθερία της Επιτροπής να προτείνει τα κατά την κρίση της κατάλληλα μέτρα εφαρμογής ενός κανόνα εκτείνεται και στην ελευθερία της να μην ολοκληρώνει τη διαδικασία όταν έχει αμφιβολίες για την καταλληλότητα των μέτρων. Με την κρίση αυτή το Δικαστήριο επανέλαβε, με διαφορετική διατύπωση, την πάγια νομολογία του, ότι οι κανόνες του παραγώγου δικαίου ενεργούν μόνο συμπληρωματικά προς τους κανόνες των Συνθηκών και δεν μπορούν να προσθέσουν τίποτε σε αυτούς.

**στ.** Μία ειδικότερη διάσταση του ζητήματος της ανεξαρτητοποίησης της Επιτροπής έναντι του Συμβουλίου, αυτή των (αποκλειστικών<sup>77</sup>) εκτελεστικών εξουσιών του Συμβουλίου στον τομέα Schengen, αναδεικνύει η απόφαση της ολομέλειας του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-257/01<sup>78</sup>.

Η εν λόγω απόφαση εναρμονίζεται με την παλαιότερη νομολογία, η οποία εξάλλου έχει ενσωματωθεί στη δεύτερη απόφαση επιτροπολογίας<sup>79</sup>.

---

*διασφάλιση της ισορροπίας μεταξύ των οργάνων που προβλέπεται από τη Συνθήκη και όχι την προστασία των ιδιωτών».*

<sup>77</sup> Υπό τους όρους της συνδρομής ειδικής περίπτωσης και της αιτιολόγησης της σχετικής απόφασης. Χαρακτηριστικά επισημαίνει στις προτάσεις της 27ης Απριλίου 2004 ο γενικός εισαγγελέας Léger, σκέψεις 45 – 47.

<sup>78</sup> Με την απόφαση της 18<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2005 επιλύθηκαν τα ζητήματα που τέθηκαν ενώπιον της ολομέλειας του Δικαστηρίου αναφορικά με τους κανονισμούς 789/2001/EK και 790/2001/EK, την πολιτική θεωρήσεων, τον έλεγχο και την εποπτεία των συνόρων, το άρθρο 202 EK, τις εκτελεστικές εξουσίες που έχει αποκλειστικά το Συμβούλιο, την ενημέρωση που ανατίθεται στα κράτη μέλη, ειδικές περιπτώσεις και την υποχρέωση αιτιολογίας. Δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2005 σελίδα I – 00345.

<sup>79</sup> Πρόκειται για την απόφαση 1999/468/EK του Συμβουλίου της 28<sup>ης</sup> Ιουνίου 1999 για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, που τροποποιεί και καταργεί την απόφαση 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου. Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο φύλλο ΕΕ L 184 της 17.7.1999, σ. 23 έως 26. Εκδόθηκε στις 28.06.1999 και τέθηκε σε ισχύ στις 18.07.1999. Το κείμενο της απόφασης παρατίθεται στο παράρτημα. Η απόφαση 1999/468/EK περιέλαβε την προηγούμενη νομολογία στη διατύπωση του άρθρου 1. Πρόκειται για την απόφαση της 24<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1989 στην υπόθεση 16/88, Επιτροπή κατά Συμβουλίου.

Η υποχρέωση αιτιολογίας είχε ήδη προβλεφθεί κατά τρόπο γενικό για όλες τις πράξεις των οργάνων (άρθρο 253 ΕΚ), με σκοπό να δίνεται η δυνατότητα αφενός στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τη δικαιολογία του ληφθέντος μέτρου προκειμένου να υποστηρίξουν τα δικαιώματά τους, και αφετέρου στο Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχο νομιμότητας του μέτρου<sup>80</sup>. Ο εξαιρετικός χαρακτήρας της διακράτησης των εκτελεστικών εξουσιών επιβάλλει την απαίτηση εμπεριστατωμένης αιτιολόγησης, προς το σκοπό του περαιτέρω περιορισμού της κατ' εξαίρεση άσκησης των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο, αφενός, και της δικαιολόγησης της αντιστροφής του κανόνα<sup>81</sup> και της εξαίρεσης στον τομέα της κατανομής αρμοδιοτήτων, αφετέρου. Εξάλλου, εμπεριστατωμένη είναι η αιτιολογία όταν αναφέρει «την ουσία του σκοπού που επιδιώκει το όργανο»<sup>82</sup>, δηλαδή για ποιο λόγο είναι προτιμότερη η κατ' εξαίρεση άσκηση των εν λόγω εξουσιών από το Συμβούλιο, πέρα από τους πραγματικούς και νομικούς λόγους της εξαίρεσης. Περαιτέρω, η τήρηση της αρχής της ιδιαιτερότητας – ειδικότητας κατά το κοινοτικό δίκαιο δεν αφορά το περιεχόμενο ή το αντικείμενο των εκάστοτε εκτελεστικών διατάξεων, αλλά το ιδιαίτερο πλαίσιο εντός του οποίου γίνεται η διακράτησή τους<sup>83</sup>. Ο καθορισμός των κρίσιμων «ειδικών περιπτώσεων» εναπόκειται στο Συμβούλιο και μόνο, στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειάς του, η οποία πάντως ελέγχεται δικαστικά, πολλώ

---

<sup>80</sup> Βλ. απόφαση της 15<sup>ης</sup> Μαΐου 1997, C – 278/95 P, Siemens κατά Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. I 2507, σκέψη 17), και απόφαση του Πρωτοδικείου της 6<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1998, T – 124/96, Interporc κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. II 231, σκέψη 53).

<sup>81</sup> Ο κανόνας που προκύπτει από το συνδυασμό των άρθρων 202, 211 της Συνθήκης και 1 της απόφασης 1999/468/ΕΚ, είναι ότι, στο σύστημα της Συνθήκης, όταν πρέπει να ληφθούν, σε κοινοτικό επίπεδο, εκτελεστικά μέτρα μιας βασικής πράξης, η αρμοδιότητα ανήκει κατά κανόνα στην Επιτροπή.

<sup>82</sup> Βλ. απόφαση της 19<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1998, C-150/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1998, σ. I 7235, σκέψη 26. Επίσης, σκέψη 38 της απόφασης της 18<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2005 στην υπόθεση C-257/01: «[Η αιτιολογία της απόφασης του Συμβουλίου] στηρίζεται, αφενός, στις θεσμικές ιδιαιτερότητες του τίτλου IV της Συνθήκης και, αφετέρου, στον ευαίσθητο χαρακτήρα των συγκεκριμένων πολιτικών, [και κατά τούτο] δεν μπορεί να δικαιολογήσει την απόφαση του Συμβουλίου να επιφυλάξει για τον εαυτό του τις εκτελεστικές εξουσίες που προβλέπουν οι προσβαλλόμενοι κανονισμοί».

<sup>83</sup> Χαρακτηριστική η σκέψη 36 της απόφασης: « [...] η δικαιολογία που στηρίζεται τόσο στον «πρωτεύοντα ρόλο των κρατών μελών» που, κατά την Επιτροπή, δεν μπορεί να αναφέρεται παρά στο γεγονός ότι τα τελευταία μπορούν να λαμβάνουν νομοθετικές πρωτοβουλίες στο πλαίσιο του τίτλου IV της Συνθήκης, όσο και στον ευαίσθητο χαρακτήρα, ιδίως όσον αφορά τις πολιτικές σχέσεις με τα τρίτα κράτη, των ζητημάτων σχετικά με την επιτήρηση των συνόρων και τη χορήγηση των θεωρήσεων, πράγμα που εξηγεί ακριβώς τον πρωτεύοντα ρόλο των κρατών μελών, ισχύει για κάθε εκτελεστικό μέτρο που μπορεί να ληφθεί στο πλαίσιο του εν λόγω τίτλου IV».

δε μάλλον που το ιδρυθέν σύστημα επιτροπολογίας «διασκεδάζει» την εφαρμογή της αρχής της κατανομής των εκτελεστικών εξουσιών στην Επιτροπή<sup>84</sup>.

ζ. Η απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 23<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2006 στην υπόθεση C – 122/04, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου<sup>85</sup> επιβεβαιώνει τη σπουδαιότητα της έννοιας της «εκτέλεσης», όπως αποτυπώνεται σε παλαιότερο προβληματισμό της νομολογίας<sup>86</sup>, όπου η έννοια της *εκτέλεσης* εκτιμήθηκε ευρύτατη, κατά τη λογική αναγκαιότητα των πραγμάτων, περιέχουσα τόσο την κατάρτιση εκτελεστικών κανόνων όσο και την εφαρμογή των κανόνων στις κατ' ιδίαν περιπτώσεις μέσω πράξεων ατομικής ισχύος. Η σημασία της εν λόγω νομολογιακής ερμηνείας στην υπόθεση C – 122/04 είναι θεμελιώδης, καθώς επέλυσε το ζήτημα της επιλογής διαδικασίας επιτροπολογίας, ανάλογα προς τα ληπτέα «μέτρα διαχείρισης που αφορούν την εκτέλεση προγραμμάτων»<sup>87</sup>, ώστε να καλύπτονται από την οικεία κανονιστική πρόβλεψη τα μέτρα ατομικής ισχύος που λαμβάνονται προς

---

<sup>84</sup> Επισήμανση 40 στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Léger της 27<sup>ης</sup> Απριλίου 2004 στην υπόθεση C – 257/01: «Κατά μείζονα λόγο καθόσον το Συμβούλιο κατήρτισε ένα σύστημα αντιβάρου που καλείται «επιτροπολογία» για την εφαρμογή των εκτελεστικών εξουσιών από την Επιτροπή. Το σύστημα αυτό που θεσμοποιήθηκε και εγκρίθηκε από το Δικαστήριο δίνει συμπληρωματικό βάρος στη σημασία της αρχής κατά την οποία, στο παρόν στάδιο του κοινοτικού δικαίου, η θεσμική ισορροπία επιβάλλει να ασκούνται οι εκτελεστικές εξουσίες από την Επιτροπή σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 1 της δεύτερης απόφασης επιτροπολογίας». Επίσης, «στις περιπτώσεις που τα κοινοτικά όργανα διαθέτουν τέτοια εξουσία εκτιμήσεως, ο σεβασμός των εγγυήσεων που απονέμει η κοινοτική έννομη τάξη [...] έχει ακόμη μεγαλύτερη σημασία» (απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 1991, C-269/90, Technische Universität München (Συλλογή 1991, σ. I 5469, σκέψη 14) στη σκέψη 58, επισήμανση 41 στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Léger της 27ης Απριλίου 2004 στην υπόθεση C – 257/01).

<sup>85</sup> Με αντικείμενο τις αρμοδιότητες της Επιτροπής, τους όρους άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων και την εκτέλεση του προγράμματος «Έμφαση στα δάση» (Forest Focus), δημοσίευση στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2006 σελίδα I – 2001).

<sup>86</sup> Το ζήτημα τέθηκε (και επιλύθηκε) το πρώτον στην απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1989, 16/88, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1989, σ. 3457, σκέψη 11. Βλ. επίσης ανωτέρω υπό I.A.1. Η τότε κρίσιμη διάταξη ήταν το άρθρο 145 Συνθήκης ΕΟΚ. Μεσολάβησε η Συνθήκη Μάαστριχτ το 1992, η οποία απλώς μετέβαλε την αρίθμηση του εν λόγω άρθρου σε άρθρο 202 Συνθήκης ΕΚ, χωρίς να επηρεάσει το κανονιστικό του περιεχόμενο.

<sup>87</sup> Σκέψη 46 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Geelhoed της 15<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2005, υπόθεση C – 122/04.

τούτο, και, αφετέρου, τα μέτρα γενικής ισχύος που συνδέονται στενά με αυτά και εντάσσονται σε ένα πλαίσιο επαρκώς καθορισμένο από την ίδια τη βασική πράξη<sup>88</sup>.

**η.** Η νομιμότητα της απόφασης 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου αμφισβητήθηκε με προσφυγή ακύρωσης, ασκηθείσα από το Κοινοβούλιο κατά του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με την υπόθεση C-302/87, επί της οποίας εκδόθηκε απόφαση του Δικαστηρίου της 27<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1988<sup>89</sup>. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στράφηκε κατά της 87/373/ΕΟΚ απόφασης προκειμένου να διασφαλίσει το σεβασμό των ιδίων του προνομίων συμμετοχής στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία. Στην παρούσα υπόθεση το Δικαστήριο δεν ακολούθησε τη νομολογία «Les Verts» για αναγνώριση στο Κοινοβούλιο ενεργητικής νομιμοποίησης, για το λόγο ότι εν προκειμένω δεν θίγονταν άμεσα δικαιώματα τρίτων, αλλά αποκλειόταν η συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία θέσπισης εκτελεστικών κανόνων του κοινοτικού δικαίου. Έμμεσα βέβαια επρόκειτο για προσβολή των δημοκρατικών δικαιωμάτων αντιπροσώπευσης των ευρωπαίων πολιτών λόγω του αποκλεισμού των άμεσα εκλεγμένων κοινοτικών κοινοβουλευτικών αντιπροσώπων τους από τη συμμετοχή σε θεμελιώδη λειτουργία της Κοινότητας, αλλά σε εκείνο το στάδιο εξέλιξης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος ένας τέτοιος προβληματισμός ήταν δευτερεύων...

---

<sup>88</sup> Κατατοπιστικές για το πώς κατάληξε το Δικαστήριο στην οριοθέτηση των εννοιών των μέτρων γενικής και ατομικής ισχύος οι επισημάνσεις 26 – 27 του γενικού εισαγγελέα Geelhoed στις προτάσεις του της 15<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2005 στην υπόθεση C – 122/04.

<sup>89</sup> Με θέμα την αναγνώριση στο Κοινοβούλιο δικαιώματος άσκησης προσφυγής ακύρωσης, δυνάμει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ. Δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1988 σελίδα 05615.

## 2. Τα αρνητικά παραδείγματα επιτροπολογίας – σύγκρουση και διεκδίκηση αρμοδιοτήτων.

α. Στην απόφαση της 29<sup>ης</sup> Ιουνίου 1989, στην υπόθεση 22/88, Vreugdenhil κατά Minister van Landbouw en Visserij<sup>90</sup>, το Δικαστήριο επέκρινε την Επιτροπή για υπέρβαση των ορίων της εκτελεστικής αρμοδιότητάς της όταν, κατά την εφαρμογή κανονισμού<sup>91</sup> θέσπισε μέτρα ασυμβίβαστα προς άλλη διάταξη του κανονισμού του Συμβουλίου, το περιεχόμενο του οποίου η Επιτροπή δεν μπορούσε να μεταβάλει<sup>92</sup>. Η παρούσα απόφαση συντάσσεται με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ότι το παράγωγο δίκαιο δεν μπορεί να μεταβάλει τους κανόνες που θέτουν οι Συνθήκες. Η χρησιμότητα και το εύρος της αποτελεσματικότητάς του εκτείνονται μόνο μέχρι τη θέση με αυτό επιμέρους ρυθμίσεων εξειδίκευσης μέσα στο κανονιστικό πλαίσιο των βασικών κανόνων. Πράγματι, η ανωτέρω αρχή εφαρμόζεται και στην παρούσα περίπτωση, όπου η υπέρβαση των δεσμευτικών ορίων του κανονιστικού πλαισίου πραγματοποιήθηκε με εκτελεστικά μέτρα. Βάση της πάγιας αυτής νομολογίας είναι η κελσενική πυραμίδα των κανόνων δικαίου. Το γεγονός ότι στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα το κελσενικό πρότυπο συναντά πολλές φορές τα όριά του λόγω της οριζόντιας αλληλεπίδρασης των κανονιστικών συστημάτων, δεν θέτει επ' ουδενί εν αμφιβόλω την ισχύ του σε απλές περιπτώσεις διατάραξης της ιεραρχίας των κανόνων δικαίου, όπως αυτή προσδιορίζεται ανάλογα με το ιεραρχικό επίπεδο του οργάνου που τους θέτει σε ισχύ<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Δημοσιεύθηκε στη Συλλογή 1989, σ. 2049.

<sup>91</sup> Κανονισμός 754/76/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 1976, περί του δασμολογικού καθεστώτος που εφαρμόζεται στα επανεισαγόμενα στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας εμπορεύματα (ΕΕ ειδ. έκδ. 02/002, σ. 132).

<sup>92</sup> Ομοίως, απόφαση της 10<sup>ης</sup> Ιουλίου 1990, C-326/88, Hansen, Συλλογή 1990, σ. I-2911, σκέψη 11: η θέσπιση κυρώσεων που αποβλέπουν στη διασφάλιση της τηρήσεως κοινοτικού κανονισμού δεν διευρύνει καθαυτή το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω κανονισμού.

<sup>93</sup> Όπως επισημαίνει (σκέψη 44 των προτάσεων της 3<sup>ης</sup> Ιουνίου 1992) ο γενικός εισαγγελέας Jacobs, τα μέτρα εκτέλεσης που θεσπίστηκαν από την Επιτροπή πρέπει πάντοτε να βρίσκονται σε αρμονία με τους κανόνες των οποίων την εκτέλεση διασφαλίζουν και με όλους τους άλλους κανόνες που θεσπίζονται από το Συμβούλιο.

β. Με τον αριθμό C-16/88 συζητήθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή της Επιτροπής κατά του Συμβουλίου σχετικά με την «εκτελεστική» εξουσιοδότηση προς την Επιτροπή σε συνάρτηση με την – εκ της Συνθήκης απορρέουσα – εξουσία της Επιτροπής περί εκτέλεσης του προϋπολογισμού<sup>94</sup>. Κρίσιμη για την επίλυση της διαφοράς ήταν η οριοθέτηση ανάμεσα στα μέτρα εκτέλεσης του προϋπολογισμού, η λήψη των οποίων ανατίθεται ευθέως εκ της Συνθήκης στην Επιτροπή, και στα μέτρα εκτέλεσης των κανόνων που θέτει το Συμβούλιο σχετικά με τον προϋπολογισμό, την εκτέλεση των οποίων κατά διακριτική ευχέρεια αναθέτει στην Επιτροπή, με τις οικείες διαδικασίες επιτροπολογίας. Όπως είναι εύλογο, η αναγνώριση ευρύτερης αρμοδιότητας εκτέλεσης του προϋπολογισμού, κατά την Επιτροπή, σημαίνει τον περιορισμό της αρμοδιότητας εκτέλεσης των κανόνων, κατά το Συμβούλιο, και αντίστροφα<sup>95</sup>.

Το Δικαστήριο προέβη σε μία ερμηνεία εναρμόνισης και συμβιβασμού των δύο αντιτιθέμενων απόψεων. Η πρόβλεψη από τις Συνθήκες αρμοδιότητας της Επιτροπής προς εκτέλεση του προϋπολογισμού βαίνει παράλληλα προς τον καταμερισμό των εξουσιών που απορρέει επίσης από διατάξεις της Συνθήκης και ανταποκρίνεται στους σκοπούς της εξίσου με την ανάθεση στην Επιτροπή της αρμοδιότητας εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Η στάθμιση αυτή δεν είναι προφανής<sup>96</sup>, αντίθετα μπορεί να λεχθεί ότι επιλέγεται ως επικρατέστερη ανάμεσα σε δύο εξίσου βάσιμες απόψεις, με πολιτική σκοπιμότητα αποσόβησης της σύγκρουσης μεταξύ των δύο θεσμικών οργάνων και των αντίθετων τάσεων που αυτά εκφράζουν<sup>97</sup>.

---

<sup>94</sup> Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Απόφαση του Δικαστηρίου της 24<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1989, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1989 σελίδα 03457. Η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από το Κοινοβούλιο, άσκησε προσφυγή ακύρωσης του άρθρου 6 παρ. 4 του κανονισμού 3252/87/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 19ης Οκτωβρίου 1987, για το συντονισμό και την προώθηση της έρευνας στον τομέα της αλιείας.

<sup>95</sup> Χαρακτηριστικά αναφέρει ο γενικός εισαγγελέας Darmon στις προτάσεις της 30<sup>ης</sup> Ιουνίου 1989 σκέψη 48.

<sup>96</sup> Αντίθετος ο γενικός εισαγγελέας Darmon στις προτάσεις της 30<sup>ης</sup> Ιουνίου 1989 σκέψη 44.

<sup>97</sup> Σκέψη 19: «*Η ερμηνεία αυτή, που αποκλείει τη δυνατότητα των πράξεων αναλήψεως δαπανών, αυτών καθεαυτών και χωρίς ανάλογη απόφαση επί της ουσίας, να γεννούν νομικά δικαιώματα δεσμεύοντα την Κοινότητα έναντι τρίτων, είναι άλλωστε σύμφωνη προς το σύστημα ελέγχου της εκτέλεσεως του προϋπολογισμού, στο πλαίσιο του οποίου το μεν Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει αναλάβει, δυνάμει του άρθρου 206 β της Συνθήκης, την εξουσία να απαλλάσσει την Επιτροπή, το δε Ελεγκτικό Συνέδριο καλείται να παράσχει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνδρομή, της οποίας τα όρια χαράσσονται στο άρθρο 206 α, παράγραφος 2, της Συνθήκης και στο άρθρο 80 του δημοσιονομικού κανονισμού, τον οποίον εξέδωσε το Συμβούλιο στις 21 Δεκεμβρίου 1977 (ΕΕ ειδ. έκδ. 01/002, σ. 77) δυνάμει του άρθρου 209 της Συνθήκης.*».

Φυσικά, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να λεχθεί ότι η απόφαση πάσχει. Αντίθετα, θεμελιώνεται αρτιότατα σε μία εύλογη και απαλλαγμένη από φορμαλισμούς ερμηνεία της κομβικής έννοιας της εκτέλεσης. Απαλλαγμένος ο όρος από πρόσθετους προσδιορισμούς, περιέχει τόσο την κατάρτιση εκτελεστικών κανόνων όσο και την εφαρμογή των κανόνων στις κατ' ιδίαν περιπτώσεις μέσω πράξεων ατομικού περιεχομένου.

γ. Η σημαντικότερη απόφαση του Δικαστηρίου της 27<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1992, στην υπόθεση C-240/90, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Επιτροπής<sup>98</sup>, απάντησε στο «θεμελιώδες ερώτημα μεγάλης πρακτικής σημασίας, δηλαδή την έκταση της εξουσίας της Επιτροπής να απαιτεί την επιβολή κυρώσεων σε πρόσωπα που διέπραξαν παραβάσεις κατά την υποβολή αιτήσεως για χρηματική ενίσχυση προβλεπόμενη από το κοινοτικό δίκαιο»<sup>99</sup>. Ουσιαστικά δηλαδή απαντήθηκε το ερώτημα περί της έκτασης της εξουσίας της Επιτροπής απευθείας σε παραβάτες του κοινοτικού – ευρωπαϊκού δικαίου, χωρίς παρεμβολή των εθνικών αρχών.

Το Δικαστήριο επαναλαμβάνει τη νομολογία του (π.χ. υπόθεση C-240/90) αναφορικά με τις, εσωτερικής συνταγματικής φύσης, αιτιάσεις της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στη σκέψη 38 της απόφασης: «Όσον αφορά το επιχείρημα ότι η εξουσία που παρέχεται κατ' αυτόν τον τρόπο στην Επιτροπή υπερβαίνει τις αρμοδιότητες τις οποίες, σε ένα ομοσπονδιακό κράτος όπως η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ανήκουν στο Bund σε σχέση με τα Laender, υπενθυμίζεται ότι οι κανόνες που αφορούν τις σχέσεις μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών δεν είναι ίδιες με αυτές που συνδέουν το Bund και τα Laender. Εξάλλου, τα μέτρα που λαμβάνονται για την εφαρμογή του άρθρου 100 Α της Συνθήκης απευθύνονται στα κράτη μέλη και όχι στις διοικητικές υποδιαιρέσεις τους. Επιπλέον, οι εξουσίες που παρέχονται στην Επιτροπή με το άρθρο 9 της οδηγίας δεν έχουν επίδραση στην κατανομή των εξουσιών εντός της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας».

---

<sup>98</sup> Με αντικείμενο την κοινή γεωργική πολιτική, τον τομέα του πρόβειου κρέατος, την ενίσχυση στο γεωργικό εισόδημα, τον αποκλεισμό από το ευεργέτημα μελλοντικών παροχών, την προσαύξηση επί επιστρεπτέου ποσού και την αρμοδιότητα της Κοινότητας και της Επιτροπής. Δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1992 σελίδα I – 05383.

<sup>99</sup> Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs της 3ης Ιουνίου 1992, σκέψη 1.

Σχετικά παρατηρεί ο γενικός εισαγγελέας Jacobs στις προτάσεις του της 3<sup>ης</sup> Ιουνίου 1992, σκέψεις 40 – 41: «Κατά τη γνώμη μου, το δεύτερο επιχείρημα της Γερμανικής Κυβερνήσεως πρέπει επίσης να απορριφθεί. Ακόμη και αν ο συνταγματικός παραλληλισμός στον οποίο προέβη η Γερμανική Κυβέρνηση γινόταν δεκτός, θα έπρεπε να σημειωθεί ότι η εξουσία θεσπίσεως μη ποινικών κυρώσεων μπορεί συνήθως να ανατίθεται από τη νομοθετική εξουσία στην εκτελεστική εξουσία. Εν πάση περιπτώσει, όπως είδαμε, η Συνθήκη ρητώς αναθέτει στην Επιτροπή την εκτέλεση των θεσπισθέντων από το Συμβούλιο κανόνων. Αν η θέσπιση κυρώσεων μπορεί να θεωρηθεί ως στοιχείο της εν λόγω εκτελέσεως, η άσκηση της εξουσίας αυτής πρέπει να θεωρηθεί ως ευρισκομένη σε πλήρη αρμονία με τους αντίστοιχους ρόλους των δύο θεσμικών οργάνων. Συνεπώς, το μόνο ερώτημα που πρέπει να εξεταστεί συνίσταται στο αν η θέσπιση καταλλήλων κυρώσεων αποτελεί πράγματι αναπόσπαστο μέρος της εκτελέσεως των θεσπισθέντων από το Συμβούλιο κανόνων, καθήκον που έχει ανατεθεί στην Επιτροπή, ή αν, όπως θεωρεί η Γερμανική Κυβέρνηση, πρέπει μάλλον να θεωρηθεί αυτή ως τρόπος τελειοποίησεως ή συμπληρώσεως των εν λόγω κανόνων.

[41.] Μου φαίνεται ότι η απάντηση στο ερώτημα αυτό προκύπτει σαφώς από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Στην υπόθεση 25/70, (*Einfuhr- und Vorratsstelle κατά Köster*, ECR 1970, σ. 1161), το Δικαστήριο εξέτασε το κύρος των θεσπισθέντων από την Επιτροπή μέτρων σε εφαρμογή του κανονισμού 19 του Συμβουλίου, της 4ης Απριλίου 1962, περί βαθμιαίας θεσπίσεως κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των σιτηρών (JO 1962, σ. 933). Ο κανονισμός αυτός, συνοδευόμενος από τις διατάξεις εκτελέσεώς του, θεσπίζει σύστημα ασφαλείας παρόμοιο προς αυτό για το οποίο πρόκειται στην υπόθεση *Internationale Handelsgesellschaft*, που αναφέρθηκε πιο πάνω στο σημείο 31. Έτσι, το άρθρο 16, παράγραφος 1, του κανονισμού 19 εξαρτά την εισαγωγή ή την εξαγωγή ορισμένων προϊόντων από την προσκόμιση πιστοποιητικού εισαγωγής ή εξαγωγής, και το άρθρο 16, παράγραφος 2, εξαρτά τη χορήγηση πιστοποιητικού εισαγωγής από τη σύσταση ασφαλείας. Τέλος, το άρθρο 16, παράγραφος 3, ορίζει ότι οι "λεπτομέρειες εφαρμογής του παρόντος άρθρου" θεσπίζονται από την Επιτροπή σύμφωνα με τη διαδικασία της Επιτροπής διαχειρίσεως. Κατ' εφαρμογή της διατάξεως αυτής, η Επιτροπή θέσπισε κανόνες οι οποίοι εξαρτούν από τη σύσταση ασφαλείας όχι μόνο τη χορήγηση ενός πιστοποιητικού εισαγωγής αλλά και τη χορήγηση ενός πιστοποιητικού εξαγωγής και προβλέπουν την κατάπτωση της εν λόγω ασφαλείας σε περίπτωση μη τηρήσεως της υποχρεώσεως εξαγωγής».

Νομικά, το πολιτικό ερώτημα της υπόθεσης αποτυπώνεται σε αμφισβήτηση της νομιμότητας της λήψης των σχετικών μέτρων λόγω έλλειψης αρμοδιότητας της Επιτροπής και σε ισχυρισμό παρανομίας λόγω διατάραξης της θεσμικής ισορροπίας των οργάνων. Αντικείμενο της αμφισβήτησης, το θεσπιζόμενο από τη Συνθήκη<sup>100</sup> τεκμήριο ανάθεσης από το Συμβούλιο στην Επιτροπή της εξουσίας λήψης κάθε αναγκαίου μέτρου για την εκτέλεση των κανόνων τους οποίους το ίδιο θεσπίζει, εκτός των ειδικών περιπτώσεων κατά τις οποίες επίσης το ίδιο το Συμβούλιο αποφασίζει ότι ενδείκνυται να ασκεί το ίδιο τις εν λόγω εκτελεστικές αρμοδιότητες<sup>101</sup>.

Για την επίλυση του ζητήματος νομιμότητας κατ' αρχήν, και ακολούθως θεσμικής ισορροπίας των οργάνων, το οποίο προέβαλε με την κριθείσα προσφυγή της η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το Δικαστήριο ανέτρεξε στην παλαιά νομολογία Köster<sup>102</sup>, την οποία και εξετάσαμε ανωτέρω, οπότε τώρα θα αποφύγουμε την επανάληψη παραπέμποντας στον οικείο τόπο. Θα θυμίσουμε μόνο ότι στην υπόθεση Köster, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα θεσπισθέντα από την Επιτροπή μέτρα εκτέλεσης ενέπιπταν στη γενική εκτελεστική αρμοδιότητα που της είχε ανατεθεί με τον κανονισμό του Συμβουλίου, είτε ως κύρια είτε ως συμπληρωματικά. Επίσης, εφόσον το Συμβούλιο καθόρισε με το βασικό κανονισμό τους ουσιώδεις κανόνες του ρυθμιζόμενου θέματος, μπορεί να αναθέτει στην Επιτροπή τη γενική εξουσία θέσπισης των σχετικών λεπτομερειών εφαρμογής χωρίς να πρέπει να διευκρινίζει τα ουσιώδη στοιχεία των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων.

**δ.** Στην υπόθεση C – 417/93, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Δικαστήριο βρέθηκε αντιμέτωπο με το ακανθώδες ζήτημα<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Άρθρα 145 και 155 της Συνθήκης και άρθρο 1 της απόφασης 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 1987, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ 1987, L 197, σ. 33).

<sup>101</sup> Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs της 3<sup>ης</sup> Ιουνίου 1992, σκέψη 36.

<sup>102</sup> Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1970, υπόθεση 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle κατά Köster, Συλλογή τόμος 1969 – 1971, σ. 617.

<sup>103</sup> Σκέψη 2 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Léger της 14<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1995, στην υπόθεση C-417/93, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, για την τεχνική συνδρομή στα ανεξάρτητα κράτη της πρώην Σοβιετικής Ενώσεως και στη Μογγολία και τη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο (Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1995 σελίδα I-01185): «Στην υπόθεση αυτή καλείσθε να λάβετε θέση ως προς δύο ζητήματα – κλειδιά στις σχέσεις μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Τηρείται ο όρος της πραγματικής διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο όταν το Συμβούλιο διασκέπτεται επί προτάσεως

των διοργανικών σχέσεων κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης Κοινοβουλίου και Συμβουλίου επί πρότασης της Επιτροπής για λήψη εκτελεστικών βασικής πράξης μέτρων. Στην απόφασή του της 10<sup>ης</sup> Μαΐου 1995 απέρριψε μία προς μία τις αιτιάσεις του Κοινοβουλίου, επικαλούμενο όχι μόνο νομικούς και νομολογιακούς κανόνες, αλλά και την ίδια την ακολουθούμενη πρακτική και συλλογιστικές αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι, παρόλο που το εκάστοτε είδος επιτροπής επιτροπολογίας επιδρά ενδεχομένως αποφασιστικά, καθόσον συνεπάγεται διαφορετική διαδικασία λήψης απόφασης και διαφορετική κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Επιτροπής και Συμβουλίου, στην προκειμένη υπόθεση η συνολική ισορροπία των αρμοδιοτήτων που αναγνωρίζονται στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο δεν επηρεάζεται καθοριστικά από την επιλογή μεταξύ των προαναφερθέντων δύο ειδών επιτροπών, οπότε δεν ετίθετο θέμα «αθέμιτης παράκαμψης» του Κοινοβουλίου<sup>104</sup>.

Το Δικαστήριο στήριξε την απόφασή του στη νομολογία ότι η διαδικασία διαβούλευσης εφαρμόζεται μόνο στους βασικούς κανονισμούς, οι οποίοι περιλαμβάνουν τα ουσιώδη στοιχεία της ρυθμιστέας κατάστασης, οι δε διατάξεις εκτέλεσης των κανονισμών αυτών μπορούν να θεσπίζονται από το Συμβούλιο με διαφορετική διαδικασία<sup>105</sup>. Η νομολογία αυτή βαίνει περιοριστική της συμμετοχής του Κοινοβουλίου στην εκτέλεση των κανόνων στην κατάρτιση των οποίων συνέδραμε, πλην όμως ο περιορισμός αυτός δεν ισοδυναμεί με συρρίκνωση των αρμοδιοτήτων του Κοινοβουλίου, και, γενικότερα, δεν αξιολογείται αρνητικά<sup>106</sup>. Αφενός δεν επηρεάζεται η θεσμική ισορροπία των οργάνων καθόσον η εκτέλεση των τεθέντων από τα θεσμικά όργανα κανόνων ανατίθεται κατά γενικό κανόνα στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, και όχι στο Κοινοβούλιο. Αφετέρου ο περιορισμός επιβάλλεται από λόγους πρακτικής αποτελεσματικότητας, αποδοτικότητας και ευνοϊκής σχέσης κόστους – οφέλους στο πλαίσιο της διαδικασίας νομοθέτησης εν

---

*κανονισμού της Επιτροπής πριν το Κοινοβούλιο διατυπώσει τη γνώμη του και εκδίδει τον κανονισμό τέσσερις ημέρες μετά τη γνώμη του Κοινοβουλίου; Μπορούν τα όργανα του Συμβουλίου να μελετήσουν την πρόταση και να προτείνουν τροποποιήσεις πριν αυτή υποβληθεί στο Κοινοβούλιο;».*

<sup>104</sup> Σκέψεις 24 – 26 της απόφασης. Η υπογράμμιση δική μας.

<sup>105</sup> Αποφάσεις της 17<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1970, 25/70, Köster Berodt & Co., Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 617, σκέψη 6, και της 16<sup>ης</sup> Ιουνίου 1987, 46/86, Romkes, Συλλογή 1987, σ. 2671, σκέψη 16.

<sup>106</sup> Σκέψη 32 της απόφασης.

ευρεία εννοία στην Ένωση. Η ενασχόληση και του Κοινοβουλίου, με την πολυτελή διαδικασία διαβούλευσης, με την εκτέλεση των κανόνων που έχουν ήδη «απολαύσει» των δημοκρατικών εγγυήσεων της εν λόγω διαδικασίας, ελάχιστα μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, πολλώ δε μάλλον καθότι εκ των πραγμάτων θα αποστερήσει πόρους από άλλους τομείς ευρωπαϊκής δράσης, χρίζοντες αυτών.

Σχετικά παρατηρεί με γλαφυρότητα ο γενικός εισαγγελέας Léger στις προτάσεις του της 14<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1995, στην υπόθεση C – 417/93, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, σκέψη 109: «*Εν πάση περιπτώσει, βάσει του άρθρου 145 της Συνθήκης, η διατήρηση από το Συμβούλιο του δικαιώματος ασκήσεως εκτελεστικών αρμοδιοτήτων είναι αναμφισβήτητα νόμιμη ακόμη και αν η διαδικασία εκδόσεως εκτελεστικών κανονισμών δεν διέπεται από τους ίδιους κανόνες όπως και η διαδικασία εκδόσεως των βασικών κανονισμών*», ενώ ήδη στη σκέψη 108: «*Το Κοινοβούλιο, που δεν εκπροσωπείται στις επιτροπές οι οποίες βοηθούν το έργο της Επιτροπής, απουσιάζει και από ορισμένες διαδικασίες μέσω των οποίων το Συμβούλιο ασκεί εκτελεστική εξουσία, όπως είναι η διαδικασία του άρθρου 7 του κανονισμού 2053/93. Το σύστημα αυτό δεν στερείται λογικής. Καίτοι κατά κανόνα πρέπει να χωρεί διαβούλευση με το Κοινοβούλιο ‘(...) οσάκις απαιτείται να προσδιοριστεί μια πολιτική επιλογή, είναι σαφές ότι ο ρόλος του δεν είναι να παρεμβαίνει όταν πρόκειται για απλή πράξη διαχειρίσεως*<sup>107</sup>. Ο παρακολουθηματικός ή δευτερεύων χαρακτήρας των διαδικασιών εκτελέσεως δικαιολογεί το ότι αυτές αποφασίζονται με λιγότερη επισημότητα. Αυτή η δυνατότητα εξουσιοδοτήσεως είναι δηλαδή ένα παιχνίδι εξουσίας μεταξύ του Κοινοβουλίου και των άλλων οργάνων που μπορούν έτσι να βρουν έναν τρόπο να αποκλείσουν το Κοινοβούλιο από την νομοθετική διαδικασία. Έτσι, ήδη από το 1967 (ψήφισμα της 17<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1967, JO 1967, 268, σ. 7), το Κοινοβούλιο ζήτησε να μετέχει σε διαβούλευση σχετικά με όλα τα εκδιδόμενα κατόπιν των βασικών κανονισμών νομοθετήματα που επηρεάζουν σημαντικά τα πολιτικά, οικονομικά ή νομικά αποτελέσματα των κανονισμών αυτών. Μ’ ένα ψήφισμα αναφερόμενο στις κοινοτικές εκτελεστικές διαδικασίες του παράγωγου κοινοτικού δικαίου (ψήφισμα που δημοσιεύθηκε στο JO 1968, C 108, σ. 37), το Κοινοβούλιο

---

<sup>107</sup> Έκθεση JozEAU-MarignE επί των νομικών προβλημάτων της διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 8 Αυγούστου 1967, έγγραφο 110, παράγραφος 24.

ζήτησε να περιοριστούν σημαντικά οι αρμοδιότητες των επιτροπών που είναι 'οργανισμοί μη προβλεπόμενοι από τη Συνθήκη'».

Θα τολμούσαμε να χαρακτηρίσουμε την απόφαση της 10<sup>ης</sup> Μαΐου 1995 ως μία προσπάθεια νομικής θεμελίωσης του πολιτικά επιθυμητού και θεσμικά επιβεβλημένου συμβιβασμού των αντίθετων συμφερόντων, μέσω και του κατευνασμού των αντίθετων ροπών εντός της Ένωσης. Η απόφαση, πέρα από το καθαρά πολιτικό ζήτημα «ποιος έχει τον πρώτο και τον τελευταίο λόγο στη διαβούλευση μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου επί των προτάσεων της Επιτροπής», το οποίο αποτυπώνεται νομικά σε παράπονα του Κοινοβουλίου προς το Συμβούλιο περί παραγκωνισμού του, έπρεπε να αντιμετωπίσει και τον απόλυτα πρακτικό αντίκτυπο της πολιτικής επιθυμίας για ισοκατανομή των εξουσιών. Μία ολικά ισόρροπη συνεργασία, χωρίς προβάδισμα στο ένα ή στο άλλο όργανο, αν και πρακτικά φαίνεται να οδηγεί στο άτοπο της διατύπωσης γνώμης επί αμοιβαίως παρωχημένων θέσεων<sup>108</sup>, τελικά κερδίζει έδαφος<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει (σκέψη 41 με περαιτέρω παραπομπές) στις προτάσεις της 14<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1995 ο γενικός εισαγγελέας Léger: «*Ήδη από το 1986, οι διάφορες ερωτήσεις ευρωβουλευτών προς την προεδρία απηχούσαν δύο τάσεις. Αφενός η συζήτηση επί των διαφόρων προτάσεων της Επιτροπής να γίνεται συγχρόνως στο πλαίσιο του Συμβουλίου και στις επιτροπές του Κοινοβουλίου. Φαίνεται ότι η πρακτική αυτή δεν αποτελεί εξαίρεση: «In practice, work on a Commission proposal begins immediately within Council bodies, without waiting for the Parliament's Opinion, but the final decision cannot be taken until the Opinion has been received and considered by the Council». Το Κοινοβούλιο θα κατέληγε δηλαδή να συζητά κείμενα της Επιτροπής ήδη παρωχημένα. Αφετέρου, το Συμβούλιο λαμβάνει όλο και συχνότερα προσωρινές αποφάσεις «μέχρις ότου γνωμοδοτήσει το Συμβούλιο». Τα αριθμητικά στοιχεία που παραθέτει η προεδρία του Κοινοβουλίου απαντώντας στις ερωτήσεις του de Vries δείχνουν ότι η πρακτική αυτή κέρδισε αναμφισβήτητα έδαφος».*

<sup>109</sup> Σκέψη 49 των προτάσεων: «*Αφετέρου και κυρίως, στο πλαίσιο της διαδικασίας διαβουλεύσεως, το Κοινοβούλιο δεν έχει το δικαίωμα να γνωμοδοτεί επί της τελικής μορφής του κειμένου που επεξεργάστηκε το Συμβούλιο. Το κείμενο αυτό είναι εξ ορισμού εύκαμπτο και μεταβαλλόμενο μέχρις ότου εκδοθεί ο κανονισμός. Η διαδικασία αυτή δεν επιτρέπει μεν στο Συμβούλιο να εκδίδει οριστικά μια πράξη πριν λάβει τη γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου, πλην όμως ουδέποτε απαιτεί αυστηρή ταύτιση μεταξύ του κειμένου επί του οποίου γνωμοδοτεί το Κοινοβούλιο και αυτού που διαμορφώνεται από τις εργασίες του Συμβουλίου. Το Κοινοβούλιο γνωμοδοτεί επί της προτάσεως της Επιτροπής. Αυτό ακριβώς το στοιχείο χαρακτηρίζει τη διαδικασία διαβουλεύσεως από τη νομοθετική διαδικασία της συναποφάσεως όπου επιδιώκεται η επίτευξη «συμφωνίας για ένα κοινό σχέδιο» (άρθρο 189 Β της Συνθήκης ΕΚ) ή της διαδικασίας συνεργασίας στην οποία το Κοινοβούλιο γνωμοδοτεί όχι μόνο επί της προτάσεως της Επιτροπής αλλά και επί της «κοινής θέσεως» που καθόρισε το Συμβούλιο (άρθρο 189 Γ της Συνθήκης ΕΚ). Τέλος, αντίθετα με τη διαδικασία της σύμφωνης γνώμης κατά την οποία το Συμβούλιο δεν μπορεί να εκδώσει πράξη διαφορετική εκείνης την οποία αφορά η γνωμοδότηση, η διαδικασία διαβουλεύσεως του επιτρέπει να αποκλίνει από το κείμενο που υποβλήθηκε στο Κοινοβούλιο».*

ε. Το πέμπτο τμήμα του Δικαστηρίου απασχόλησε, επ' αφορμή της υπόθεσης C – 64/95, Konservenfabrik Lubella Friedrich Bükler GmbH & Co. KG κατά Hauptzollamt Cottbus, αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης<sup>110</sup> σχετικά με μέτρα διασφάλισης. Η απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 17<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1996, κατέληξε ότι η απόφαση 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου δεν εφαρμόζεται στην υπό κρίση υπόθεση γιατί οι εξεταζόμενες αρμοδιότητες απονεμήθηκαν πριν την έναρξη ισχύος της. Όπως επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας Elmer στις προτάσεις του της 4<sup>ης</sup> Ιουλίου 1996, η υπό κρίση υπόθεση δεν καταλαμβάνεται από τα χρονικά όρια εφαρμογής της δεύτερης απόφασης επιτροπολογίας (1999/468/ΕΚ, Συμβούλιο), και επομένως δεν εφαρμόζονται τα κωδικοποιούμενα με αυτήν (μη δεσμευτικά<sup>111</sup>) κριτήρια επιλογής της κατάλληλης διαδικασίας επιτροπολογίας<sup>112</sup>.

Η βαρύτητα της απόφασης αυτής δεν εντοπίζεται στη σπουδαιότητα της ερμηνείας των κανόνων στην οποία προβαίνει ή στην υπαγωγή που πραγματοποιεί, αλλά στο ότι καταδεικνύει την αποδοχή της διαδικασίας επιτροπολογίας, ως μέσου διασφάλισης της ορθότητας, αποτελεσματικότητας και τεχνικής αρτιότητας των θεσπιζόμενων από τα ευρωπαϊκά όργανα κανόνων εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Έτι μεγαλύτερη η πρακτική σημασία και η αποδοχή της δεύτερης απόφασης επιτροπολογίας, χάρη στην κωδικοποίηση των κριτηρίων επιλογής

---

<sup>110</sup> Από το Finanzgericht des Landes Brandenburg – Γερμανία, με θέμα τον κανονισμό 1932/93/ΕΟΚ της Επιτροπής για την καθιέρωση μέτρων διασφάλισης όσον αφορά τις εισαγωγές βύσσινων, άλλως την κοινή οργάνωση αγορών στον τομέα των οπωροκηπευτικών, τα μέτρα διασφάλισης και τα βύσσινια.

<sup>111</sup> Σε κάθε βέβαια περίπτωση, μολονότι τα κριτήρια του άρθρου 2 της απόφασης 1999/468/ΕΚ δεν είναι δεσμευτικά, όταν ο κοινοτικός νομοθέτης αποκλίνει από τα εν λόγω κριτήρια κατά την επιλογή διαδικασίας επιτροπής οφείλει να αιτιολογήσει την επιλογή του. Έτσι επισημαίνεται χαρακτηριστικά στην απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 23<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2006, στην υπόθεση C–122/04, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (σκέψη 32).

<sup>112</sup> Άρθρο 2: «Η επιλογή διαδικασίας για την έγκριση των εκτελεστικών μέτρων διαπνέεται από τα ακόλουθα κριτήρια: α) τα μέτρα διαχείρισης, όπως εκείνα που αφορούν την κοινή γεωργική και αλιευτική πολιτική, ή την εκτέλεση προγραμμάτων με ουσιαστικές δημοσιονομικές επιπτώσεις, θα πρέπει να εγκρίνονται με τη διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής, β) τα γενικά μέτρα που αφορούν την εφαρμογή των ουσιαστικών στοιχείων μιας βασικής πράξης και τα μέτρα που αφορούν την προστασία της υγείας ή την ασφάλεια ανθρώπων, ζώων, ή φυτών, θα πρέπει να εγκρίνονται με τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής. Όταν η βασική πράξη προβλέπει ότι μη ουσιαστικά στοιχεία της πράξης αυτής μπορούν να προσαρμοσθούν ή να ενημερωθούν με εκτελεστικά μέτρα, τα μέτρα αυτά θα πρέπει να εγκρίνονται με τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής, γ) με την επιφύλαξη των στοιχείων α) και β), η διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής πρέπει να χρησιμοποιείται σε κάθε περίπτωση στην οποία κρίνεται ως η πλέον ενδεδειγμένη».

διαδικασίας επιτροπολογίας την οποία εισάγει, χωρίς κυρούμενη δεσμευτικότητα μεν, αλλά με υποχρέωση αιτιολόγησης τυχόν αποκλίσεων κατά την εφαρμογή. Το αποτέλεσμα είναι η επίτευξη ασφάλειας δικαίου, καθώς ακόμη και η παρέκκλιση από τα κριτήρια υπόκειται σε θετικό (υποχρέωση αιτιολογίας) δικαστικό έλεγχο.

**στ.** Στην απόφαση της 21<sup>15</sup> Ιανουαρίου 2003, στην υπόθεση C-378/00, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου<sup>113</sup>, το Δικαστήριο εξέτασε σειρά ερωτημάτων που ανακύπτουν λόγω του φαινομένου της επιτροπολογίας στο ευρωπαϊκό νομικό και θεσμικό σύστημα.

Η εν λόγω υπόθεση ήχθη ενώπιον του Δικαστηρίου επ' αφορμή μίας διοργανικής διένεξης για την επιλογή της διαδικασίας κανονιστικής ή διαχειριστικής επιτροπής, η οποία προσδιορίζει την ελευθερία δράσης της Επιτροπής έναντι του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου κατά το στάδιο της εκτέλεσης. Σαφής λοιπόν η θεμελιώδης σημασία της απόφασης για τη θεσμική ισορροπία των οργάνων της Ένωσης.

Το Δικαστήριο επανέλαβε την πάγια νομολογία του περί μη μεταβολής των κανόνων της Συνθήκης από τις ρυθμίσεις πράξης παραγώγου δικαίου και συγκεκριμένα της δεύτερης απόφασης επιτροπολογίας<sup>114</sup>, καθώς και περί της υποχρέωσης αιτιολόγησης της απόκλισης θεσμικού οργάνου από, έστω ενδεικτικό, κανόνα συμπεριφοράς.

Εν προκειμένω, η υποχρέωση αιτιολόγησης της απόκλισης από τα κριτήρια της απόφασης 1999/468/EK επιβάλλεται από την ανάγκη διασφάλισης της αποτελεσματικότητας της απόφασης στην επίτευξη των νομοθετικών σκοπών που

---

<sup>113</sup> Με θέμα την Επιτροπολογία, την απόφαση 1999/468/EK του Συμβουλίου για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, τα κριτήρια επιλογής μεταξύ των διαφόρων διαδικασιών θεσπίσεως εκτελεστικών μέτρων, τα Αποτελέσματα, την Υποχρέωση αιτιολόγησης και τη Μερική ακύρωση του κανονισμού (ΕΚ) 1655/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το χρηματοδοτικό μέσον για το περιβάλλον (LIFE). Δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2003 σελίδα I – 00937.

<sup>114</sup> Απόφαση 1999/468/EK. Με την εν λόγω απαγόρευση δεν πρέπει να συγχέεται η δυνατότητα που παρέχει στο Συμβούλιο το άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, Συνθήκης ΕΚ, να θεσπίζει αρχές και κανόνες (με τη μορφή δεσμευτικών ή ενδεικτικών κριτηρίων), στους οποίους πρέπει να ανταποκρίνονται οι όροι άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, ακόμη και όταν η ανάθεση λαμβάνει χώρα με πράξη εκδιδόμενη κατά τη διαδικασία της συναπόφασης από το Συμβούλιο μαζί με το Κοινοβούλιο.

επέβαλαν τη θέσπισή της σε αντικατάσταση της πρώτης απόφασης επιτροπολογίας. Ο στόχος της μεγαλύτερης συνοχής και προβλεψιμότητας στην επιλογή επιτροπής θα διακυβευόταν αν επιτρεπόταν η κατά πλήρη και ανέλεγκτη διακριτική ευχέρεια απόκλιση του κοινοτικού νομοθέτη, κατά την έκδοση βασικής πράξης που αναθέτει αρμοδιότητες εκτέλεσης στην Επιτροπή, από τα κριτήρια που καθορίζονται στη δεύτερη απόφαση περί επιτροπών, δηλαδή απόκλιση χωρίς την τήρηση της υποχρέωσης αιτιολόγησης της επιλογής του.

Ως προς το θέμα του τύπου της αναγκαίας αιτιολογίας, το Δικαστήριο έμεινε σταθερό στην παλαιότερη νομολογία του<sup>115</sup>, που απαιτεί πλήρη και ουσιαστική αιτιολόγηση, και όχι απλή παραπομπή στις εφαρμοστέες διατάξεις, προκειμένου να ικανοποιούνται οι ανάγκες ελέγχου νομιμότητας της εξεταζόμενης πράξης.

Η εν λόγω υπόθεση έδωσε στο Δικαστήριο την αφορμή να επαναλάβει τη νομολογία ότι η άσκηση του δικαιώματος προσφυγής ακύρωσης από την Επιτροπή προς αμφισβήτηση της νομιμότητας οποιασδήποτε πράξης που εκδίδεται από κοινού από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δεν εξαρτάται, κατά το άρθρο 230 της Συνθήκης ΕΚ, από τη δικαιολόγηση εννόμου συμφέροντος, ούτε από τη θέση που έλαβε η Επιτροπή κατά τη διαδικασία θέσπισης της επίμαχης πράξης<sup>116</sup>. Αντιθέτως, η έλλειψη ή ανεπάρκεια αιτιολογίας εμπίπτει στην παράβαση ουσιώδους τύπου, κατά την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ, και αποτελεί λόγο ακύρωσης διακεκριμένο εκείνου ο οποίος αφορά την ουσιαστική νομιμότητα της προσβαλλομένης πράξης και συνίσταται στην παράβαση κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της Συνθήκης, κατά την έννοια του ιδίου άρθρου<sup>117</sup>. Είναι σαφές ότι κρίσιμη για την εκτίμηση του Δικαστηρίου ήταν η αξιολόγηση της φύσης του άρθρου 2 της απόφασης 1999/468/ΕΚ, αν δηλαδή αποτελεί κανόνα δικαίου σχετικό με την εφαρμογή της

---

<sup>115</sup> Απόφαση της 1<sup>ης</sup> Ιουλίου 1986, 185/85, Usinor κατά Επιτροπής, Συλλογή 1986, σ. 2079, σκέψη 21. Σκέψη 56 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Geelhoed της 3<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2002, στην υπόθεση C – 378/00.

<sup>116</sup> Σκέψη 28. Βλ. αντίστοιχα: Απόφαση της 26ης Μαρτίου 1987, 45/86, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1987, σ. 1493, σκέψη 3, και, κατ' αναλογία, όσον αφορά τις θέσεις που λαμβάνουν οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών που απαρτίζουν το Συμβούλιο σε περίπτωση εκδόσεως κανονισμού, την απόφαση της 12ης Ιουλίου 1979, 166/78, Ιταλία κατά Συμβουλίου, Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 247, σκέψη 6.

<sup>117</sup> Βλ., υπ' αυτήν την έννοια, αποφάσεις της 2<sup>ης</sup> Απριλίου 1998, C – 367/95 P, Επιτροπή κατά Sytraval και Brink's France, Συλλογή 1998, σ. I – 1719, σκέψη 67, και της 30<sup>ης</sup> Μαρτίου 2000, C – 265/97 P, VBA κατά Florimex κ.λπ., Συλλογή 2000, σ. I – 2061, σκέψη 114.

Συνθήκης, κατά την έννοια του άρθρου 230 ΕΚ, τον οποίο οφείλει να τηρεί ο κοινοτικός νομοθέτης κατά τη θέσπιση πράξης παραγώγου δικαίου απευθείας βάσει της Συνθήκης. Στην αξιολόγηση αυτή βασικό ρόλο παίζει η νομολογία από την απόφαση της 27<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1992, C – 240/90, Γερμανία κατά Επιτροπής<sup>118</sup>, ότι η απόφαση επιτροπολογίας, ως πράξη παραγώγου δικαίου, δεν μπορεί να προσθέσει τίποτε στους κανόνες της Συνθήκης. Η παρούσα συλλογιστική συμπληρώνεται από την επισήμανση ότι το άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, Συνθήκης ΕΚ, βάσει του οποίου εκδόθηκε η δεύτερη απόφαση περί επιτροπών, δεν περιορίζει ως προς τη διαδικασία έκδοσης της βασικής πράξης, επί της οποίας εφαρμόζονται οι διαδικαστικές αρχές και κανόνες που θέτει το Συμβούλιο, ούτε ως προς την επιλογή των διαδικασιών έκδοσης των εκτελεστικών πράξεων<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> Συλλογή 1992, σ. I – 5383, σκέψη 42.

<sup>119</sup> Επομένως, οι ως άνω αρχές και κανόνες πρέπει να τηρούνται κατά την έκδοση των πράξεων που αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή και πρέπει να θεωρηθεί ότι το άρθρο 202 Συνθήκης ΕΚ αναφέρεται τόσο στις πράξεις που εκδίδονται από το Συμβούλιο μόνο του όσο και στις πράξεις που εκδίδονται από το Συμβούλιο κατά τη διαδικασία της συναπόφασης με το Κοινοβούλιο (Βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 2<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1997, C – 259/95, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1997, σ. I – 5303, σκέψη 26). Επίσης, δεδομένου ότι το άρθρο 202 ΕΚ δεν περιορίζει το πεδίο εφαρμογής των αρχών και των κανόνων, τους οποίους το Συμβούλιο έχει τη δυνατότητα να θεσπίζει εν προκειμένω, στον καθορισμό των διαφόρων διαδικασιών στις οποίες μπορεί να υπαχθεί η εκ μέρους της Επιτροπής άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι εν λόγω αρχές και κανόνες μπορούν επίσης να αφορούν τον τρόπο επιλογής μεταξύ των διαφόρων αυτών διαδικασιών.

## II. Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣ ΑΠΕΝΑΝΤΙ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ

### A. ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Στο πρώτο αυτό τμήμα του δεύτερου μέρους της παρούσας εργασίας κρίναμε σκόπιμο να εξετάσουμε το κανονιστικό – θεσμικό πλαίσιο στο οποίο στηρίχθηκε ο θεσμός της επιτροπολογίας. Δεν πρόκειται όμως για μία απλή απαρίθμηση άρθρων, και αυτό οφείλεται σε πολλούς λόγους. Ο βασικότερος είναι ότι το θεσμικό πλαίσιο της επιτροπολογίας είναι ένα δύσβατο πεδίο, κυριαρχούμενο από διοργανικές «συμφωνίες κυρίων» μεταξύ Συμβουλίου, Επιτροπής και Κοινοβουλίου, τις οποίες βέβαια είναι αδύνατο να εξετάσουμε στον περιορισμένο χώρο που διαθέτουμε. Θα περιοριστούμε στην – πάντως πλήρη – παρουσίαση του *stricto sensu* κανονιστικού πλαισίου, του *hard law* της επιτροπολογίας. Η παρουσίαση αυτή θα συνδράμει στην κατανόηση του θεσμού, καθώς θα παρακολουθήσουμε την πορεία της εξέλιξής του – απαντώμενη με τον ίδιο τρόπο σε όλες τις ανατρεπτικές κινήσεις στην ανθρώπινη ιστορία: αγνόηση, αντίδραση, επικράτηση. Αντίστοιχες οι τρεις – χρονολογικές – ενότητες του πρώτου κεφαλαίου: υποτυπώδης ρύθμιση υπό το καθεστώς της Συνθήκης της Ρώμης, προσπάθεια περιορισμού και οριοθέτησης με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τελικά πλήρης ενσωμάτωση στον τρόπο νομοθέτησης και λειτουργίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

#### 1. Οι βασικοί κανόνες της επιτροπολογίας, όπως αναλύονται από τη νομολογία του Δικαστηρίου, στην πορεία του χρόνου

##### α. Η πρωτόλεια σχέση Συμβουλίου – Επιτροπής (Συνθήκη της Ρώμης)

Η Συνθήκη της Ρώμης, 1957, ιδρυτική της ΕΟΚ, στο άρθρο 145 περιλάμβανε τις εξουσίες του Συμβουλίου. Το περιεχόμενο του άρθρου έχει ως εξής:

*«Για την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσης συνθήκης και κατά τους όρους αυτής, το Συμβούλιο:*

*- διασφαλίζει το συντονισμό της γενικής οικονομικής πολιτικής των Κρατών μελών·*

*- έχει εξουσία λήψεως αποφάσεων».*

Εξάλλου, το άρθρο 155 περιέγραφε τις εξουσίες της Επιτροπής:

*«Για τη διασφάλιση της λειτουργίας και αναπτύξεως της κοινής αγοράς, η Επιτροπή:*

*- μεριμνά για την εφαρμογή της παρούσας συνθήκης καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτής από τα όργανα·*

*- διατυπώνει συστάσεις ή γνώμες επί θεμάτων που αποτελούν αντικείμενο της παρούσας συνθήκης, εφ' όσον προβλέπεται ρητώς από αυτήν ή θεωρείται αναγκαίο από την Επιτροπή·*

*- έχει ίδια εξουσία λήψεως αποφάσεων και συμπράττει στη διαμόρφωση των πράξεων του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης·*

*- ασκεί τις αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει».*

Διαπιστώνουμε ότι οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου διατυπώνονταν με πολύ ευρύ τρόπο, ώστε να περιλαμβάνουν σχεδόν κάθε εκτελεστική εξουσία εντός της ΕΟΚ. Εξάλλου, οι αρμοδιότητες της Επιτροπής προσδιορίζονταν αρκετά λεπτομερώς, ενώ η πρόβλεψη του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 155 περί ανάθεσης εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από το Συμβούλιο στην Επιτροπή δεν λειτουργούσε υπέρ της αυτόνομης δράσης της Επιτροπής. Αντίθετα, το Συμβούλιο συνόδευε την εκχώρηση των αναφερόμενων στο ανωτέρω εδάφιο εκτελεστικών αρμοδιοτήτων με συγκρότηση επιτροπών και απονομή σε αυτές ευρύτερων αρμοδιοτήτων. Ενίοτε, η θετική γνωμοδότηση των λεγόμενων «επιτροπών ρύθμισης» αποτελούσε ουσιαστικά όρο της άσκησης εκτελεστικής εξουσίας από την Επιτροπή<sup>120</sup>. Αποτέλεσμα αυτής της

---

<sup>120</sup> Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1986 που περατώνει τη διαδικασία διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την πρόταση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στο Συμβούλιο που αφορά Κανονισμό (ΕΟΚ) του Συμβουλίου περί καθορισμού των ειδικών όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή. Αιτιολογικές σκέψεις Ε και ΣΤ. Αποτελεί τη γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου επί της εκδοθησόμενης απόφασης για τη ρύθμιση της διαδικασίας εκχώρησης εκτελεστικών εξουσιών (87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου) και δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο φύλλο ΕΕ C 297/94 της 24<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1986.

πρακτικής ήταν η έλλειψη νομιμοποίησης κατά την έκδοση των εκτελεστικών πράξεων, για το λόγο ότι η κρίσιμη εκτελεστική αρμοδιότητα μεταβιβαζόταν από το, επίσημα νομιμοποιημένο προς τούτο, θεσμικό όργανο της Επιτροπής σε ένα τεχνοκρατικό σώμα διορισμένο με διαδικασίες σαφώς λιγότερο διαφανείς και δημοκρατικά νομιμοποιημένες απέναντι στους λαούς των κρατών – μελών, σε σχέση με την Επιτροπή.

Σε αυτό το πραγματικό πλαίσιο, το Κοινοβούλιο κατήγγειλε ευθεία παραβίαση της Συνθήκης: *«η διαδικασία αυτή [: επιτροπολογία] αντιβαίνει προς τη Συνθήκη για την ίδρυση της ΕΟΚ κάθε φορά που τα ενδεδειγμένα μέτρα εγγράφονται στα πλαίσια εκτέλεσης του κοινοτικού προϋπολογισμού, έργο την ευθύνη του οποίου η Συνθήκη αναθέτει ρητά στην Επιτροπή. Η ύπαρξη και η λειτουργία ορισμένων από τις επιτροπές αυτές έχει περιορίσει τις εκτελεστικές εξουσίες της Επιτροπής και κατά συνέπεια οι εξουσίες ελέγχου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έναντι της Επιτροπής χάνουν αντίστοιχα το περιεχόμενό τους»*. Επισημαίνεται ότι η κατάσταση αυτή είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός φαύλου κύκλου «απονομιμοποίησης» και διαφυγής από τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, καθώς το Συμβούλιο εξουσίαζε τόσο τη θέσπιση όσο και την εκτέλεση των ευρωπαϊκών κανόνων δικαίου. Δημιουργήθηκαν έτσι κατάλληλες συνθήκες για συμμαχία μεταξύ των δύο «υπερεθνικών» θεσμικών οργάνων: το Κοινοβούλιο υποστήριξε<sup>121</sup> τις διεκδικήσεις της Επιτροπής για *πλήρεις εκτελεστικές εξουσίες*, οι οποίες συνεπάγονται *πλήρη άσκηση αρμοδιοτήτων ελέγχου από το Κοινοβούλιο*<sup>122</sup>.

### **β. Η προσπάθεια συνεργασίας Συμβουλίου – Επιτροπής (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη)**

Η ανωτέρω περιγραφείσα κατάσταση δεν ικανοποιούσε την Επιτροπή ούτε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, όπως προκύπτει από τις προπαρατεθείσες επισημάνσεις του τελευταίου στο σχετικό ψήφισμα της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1986. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η πρώτη αναθεωρητική – τροποποιητική συνθήκη της ΕΟΚ, ήρθε να

---

<sup>121</sup> Μέσω του ίδιου ανωτέρω ψηφίσματος της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1986, αιτιολογικές σκέψεις Ζ. επόμενες, αλλά και του ψηφίσματος της 16<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1986, που δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο φύλλο ΕΕ C 36 της 17<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1986, σ. 144.

<sup>122</sup> Μέσω του ίδιου ανωτέρω ψηφίσματος της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1986, αιτιολογικές σκέψεις Ζ. επόμενες.

γεφυρώσει το χάσμα ανάμεσα στην ακολουθούμενη από το Συμβούλιο πρακτική και στην τηρητέα κατά το Κοινοβούλιο και την Επιτροπή διαδικασία.

Το κείμενο που συνυπέγραψαν στις 28.02.1986 οι εκπρόσωποι των τότε κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, «*διαπνεόμενοι από τη βούληση να συνεχίσουν το έργο που άρχισε με τις συνθήκες για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και να μετασχηματίσουν το σύνολο των μεταξύ των κρατών τους σχέσεων σε μια Ευρωπαϊκή Ένωση, σύμφωνα με την πανηγυρική Διακήρυξη της Στουτγάρδης της 19ης Ιουνίου 1983*», επέφερε πολλές και σημαντικές τροποποιήσεις στο κανονιστικό και θεσμικό καθεστώς της ΕΟΚ<sup>123</sup>. Από αυτές, την παρούσα προβληματική απασχολεί η προσθήκη, με το άρθρο 10 της ΕΕΠ, τρίτης περίπτωσης στο άρθρο 145 της Συνθήκης ΕΟΚ, βάσει της οποίας ρυθμίστηκε η έκταση της εξουσίας του Συμβουλίου να αναθέτει αρμοδιότητες, και η διακράτησή τους από αυτό σε ειδικές περιπτώσεις<sup>124</sup>:

*«Για την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσης συνθήκης και κατά τους όρους αυτής, το Συμβούλιο:*

*- διασφαλίζει το συντονισμό της γενικής οικονομικής πολιτικής των Κρατών μελών·*

*- έχει εξουσία λήψεως αποφάσεων·*

*- αναθέτει στην Επιτροπή, με τις πράξεις που εκδίδει, αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που θεσπίζει. Το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις. Οι ανωτέρω όροι πρέπει να ανταποκρίνονται στις αρχές και στους κανόνες που θα έχει θεσπίσει προηγουμένως το Συμβούλιο, με ομόφωνη απόφαση, μετά από πρόταση της Επιτροπής και γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου».*

Υπό το καθεστώς της Συνθήκης όπως ίσχυε πριν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, το Συμβούλιο μπορούσε να αναθέσει βάσει του άρθρου 155 της Συνθήκης ΕΚ

---

<sup>123</sup> Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο φύλλο ΕΕ L 169 της 29.6.1987, σ. 2. Έναρξη ισχύος η 01.07.1987.

<sup>124</sup> Αξίζει να σημειωθεί ότι το άρθρο 155 ΕΚ δεν τροποποιήθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

εκτελεστική εξουσία στην Επιτροπή<sup>125</sup>. Ο γενικός εισαγγελέας Dutheillet de Lamothe περιέγραψε με ακρίβεια την κοινοτική κατάσταση όσον αφορά τις εκτελεστικές εξουσίες με τον ακόλουθο τρόπο: «1) [το] Συμβούλιο δεν διαθέτει θεσμικά μόνο γενική και βασική κανονιστική εξουσία, αλλά ακόμη την εξουσία να θεσπίζει το ίδιο τα εκτελεστικά κείμενα που είναι απαραίτητα για την εφαρμογή των γενικών κανόνων που εκδίδει. 2) Την εξουσία του αυτή στο ζήτημα της εκτελέσεως το Συμβούλιο μπορεί είτε να την ασκήσει το ίδιο είτε να αναθέσει την άσκησή της στην Επιτροπή»<sup>126</sup>.

Την εν λόγω τροποποίηση του άρθρου 145 της Συνθήκης ΕΟΚ ακολούθησε άμεσα πρόταση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο για την έκδοση κανονισμού περί καθορισμού των ειδικών όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή<sup>127</sup>, προς επίσπευση της πραγματικής εφαρμογής της νέας ρύθμισης: «το Συμβούλιο στους κανόνες που θεσπίζει αναθέτει στην Επιτροπή εκτελεστικές αρμοδιότητες, [...] ορισμένες διαδικασίες [που] προβλέπουν τη διαβούλευση επιτροπών πραγματογνωμόνων των κρατών – μελών που λειτουργούν στα πλαίσια της Επιτροπής ή τη γνωμοδότησή τους ως προς τα σχεδιαζόμενα εκτελεστικά μέτρα, αποδείχθηκαν στο παρελθόν π[ρό]σφορ[ε]ς, [...] η συνθήκη δεν προβλέπει τις εξουσίες που απαιτούνται για το σκοπό αυτό». Η πρόταση της Επιτροπής ευδοχώθηκε με την έκδοση της λεγόμενης [πρώτης] «απόφασης περί των επιτροπών» ή «επιτροπολογίας», της 87/373/ΕΟΚ απόφασης του Συμβουλίου της 13<sup>ης</sup> Ιουλίου 1987 για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή<sup>128</sup>.

Η πρώτη αυτή απόφαση επιτροπολογίας όριζε αφενός ότι το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή σε ορισμένους όρους, οι οποίοι πρέπει να είναι σύμφωνοι με τις

---

<sup>125</sup> Απόφαση της 24<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1989, 16/88, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1989, σ. 3457, σκέψεις 10 και 12), Απόφαση της 17<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1970, 25/70, Köster (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 617, σκέψη 9): Επρόκειτο για ευχέρεια και όχι για υποχρέωση.

<sup>126</sup> Προτάσεις στην υπόθεση 11/70, Internationale Handelsgesellschaft (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 593) (απόφαση της 17<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1970, 11/70, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 581).

<sup>127</sup> COM(86) 35 τελικό, 86/C 70/04 της 3<sup>ης</sup> Μαρτίου 1986, δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο φύλλο ΕΕ C 70/6 της 25<sup>ης</sup> Μαρτίου 1986.

<sup>128</sup> Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο φύλλο ΕΕ L 197 της 18.07.1987, σ. 33 έως 35. Τέθηκε σε ισχύ από την έκδοσή της, έληξε δε με την κατάργηση – αντικατάστασή της από τη «δεύτερη απόφαση επιτροπολογίας» της 17.07.1999 (1999/468/ΕΚ). Το κείμενο της απόφασης παρατίθεται στο παράρτημα.

διαδικασίες, που αποκαλούνται «διαδικασίες επιτροπών», τις οποίες καθορίζει η απόφαση 87/373/ΕΟΚ<sup>129</sup>, δηλαδή να συμφωνεί η εκάστοτε οριζόμενη διαδικασία επιτροπολογίας με την εν λόγω τυπολογία διαδικασιών. Αφετέρου, επαναλαμβάνοντας ακριβώς τη διατύπωση της Συνθήκης, όριζε ότι το Συμβούλιο, εκτός ειδικών περιπτώσεων, δεν μπορεί να ασκήσει τις εκτελεστικές εξουσίες.

Πλέον υπήρχε αντιστοιχία ανάμεσα στην εξουσία του Συμβουλίου να αναθέτει στην Επιτροπή τις αναγκαίες εκτελεστικές αρμοδιότητες και στο κατ' άρθρο 155 της Συνθήκης καθήκον της Επιτροπής να ασκεί τις εν λόγω αρμοδιότητες.

### **γ. Η σταθεροποίηση της συνεργασίας Συμβουλίου – Επιτροπής (Συνθήκη Μάαστριχτ)**

Η μεταβολή στις σχέσεις Συμβουλίου και Επιτροπής ως προς την ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων επήλθε επ' αφορμή και όχι λόγω της Συνθήκης του Μάαστριχτ, 1992, η οποία επέφερε εξωτερικές μόνο μεταβολές στις εδώ εξεταζόμενες ρυθμίσεις<sup>130</sup>. Κατέστη αναγκαία η έκδοση νέας απόφασης περί επιτροπών, θεμελιωμένης στο νέο νομικό πλαίσιο: η «*δεύτερη απόφαση επιτροπολογίας*», 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου της 28<sup>ης</sup> Ιουνίου 1999 για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή<sup>131</sup>, τροποποιεί και καταργεί την πρώτη απόφαση επιτροπολογίας.

---

<sup>129</sup> Σκέψη 5 της απόφασης του Δικαστηρίου της 21ης Ιανουαρίου 2003, στην υπόθεση C – 378/00, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με θέμα την Επιτροπολογία, την απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, τα κριτήρια επιλογής μεταξύ των διαφόρων διαδικασιών θεσπίσεως εκτελεστικών μέτρων, τα αποτελέσματα, την υποχρέωση αιτιολογήσεως, τη μερική ακύρωση του κανονισμού (ΕΚ) 1655/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το χρηματοδοτικό μέσον για το περιβάλλον (LIFE). Δημοσίευση στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2003 σελίδα I-00937.

<sup>130</sup> Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, 1992, μετέβαλε την αρίθμηση, όχι όμως και το περιεχόμενο των βασικών άρθρων περί ανάθεσης εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο στην Επιτροπή. Έτσι, η εξουσία του Συμβουλίου να αναθέτει στην Επιτροπή αρμοδιότητες εκτέλεσης ρυθμίζεται πλέον στο τμήμα 2 των διατάξεων περί των οργάνων της Συνθήκης που τιτλοφορείται «Το Συμβούλιο» και ειδικότερα στο άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ. Εξάλλου, το τμήμα 3 των διατάξεων περί των οργάνων της Συνθήκης που τιτλοφορείται «Η Επιτροπή» επανέλαβε, στο άρθρο 211 ΕΚ, το αρχικό κείμενο του άρθρου 155 της Συνθήκης ΕΟΚ.

<sup>131</sup> Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο φύλλο ΕΕ L 184 της 17.7.1999, σ. 23 έως 26. Εκδόθηκε στις 28.06.1999 και τέθηκε σε ισχύ στις 18.07.1999. Το κείμενο της απόφασης παρατίθεται στο παράρτημα.

Η απόφαση 1999/468/EK του Συμβουλίου απέβλεψε σε τέσσερεις βασικούς στόχους, τους οποίους περιγράφει στο προοίμιό της:

1. *Επίτευξη μεγαλύτερης συνοχής και προβλεψιμότητας στην επιλογή της επιτροπής* στην οποία θα ανατεθεί η εκτέλεση μίας βασικής πράξης, δηλαδή περισσότερη διαφάνεια και διασφάλιση της νομιμότητας στον τρόπο λειτουργίας της ευρωπαϊκής διοίκησης. Μέσο για την υλοποίηση αυτού του στόχου η θέσπιση κριτηρίων για την επιλογή των «*διαδικασιών επιτροπολογίας*»<sup>132</sup>, με την προϋπόθεση ότι τα κριτήρια αυτά δεν είναι δεσμευτικά, ώστε να παρεμποδίζεται η προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου στις εξελισσόμενες πραγματικές ανάγκες.
2. *Απλοποίηση του συνόλου των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, και αυξημένη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου* στις περιπτώσεις που η βασική πράξη που αναθέτει εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή έχει θεσπισθεί με τη διαδικασία που καθορίζεται στο άρθρο 251 της συνθήκης<sup>133</sup>.
3. *Βελτίωση της ενημέρωσης του Κοινοβουλίου*, με θέσπιση υποχρέωσης της Επιτροπής προς τακτική ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τις διαδικασίες επιτροπολογίας<sup>134</sup>.
4. *Βελτίωση της ενημέρωσης του κοινού σχετικά με την επιτροπολογία* με τη λήψη κατάλληλων μέτρων<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup> Με τον όρο «*διαδικασία επιτροπολογίας*» το Συμβούλιο δηλώνει στην απόφαση αυτή τη διαδικασία που ακολουθεί το εκάστοτε εκτελεστικό των βασικών πράξεων όργανο, ήτοι η επιτροπή που καλείται να εκδώσει τις κατάλληλες πράξεις για την εφαρμογή των αποφάσεών του. Επ' αυτών αμέσως κατωτέρω.

<sup>133</sup> Προς το σκοπό αυτό θεωρήθηκε αναγκαίο να μειωθεί ο αριθμός των διαδικασιών και να προσαρμοστούν στις αντίστοιχες αρμοδιότητες κάθε ενδιαφερομένου οργάνου, και ιδίως να δοθεί η ευκαιρία να λαμβάνονται υπόψη οι γνώμες του Κοινοβουλίου από την Επιτροπή ή το Συμβούλιο αντιστοίχως όταν ένα σχέδιο μέτρου που υποβάλλεται σε επιτροπή ή μια πρόταση που υποβάλλεται στο Συμβούλιο στο πλαίσιο της διαδικασίας κανονιστικής επιτροπής υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται στη βασική πράξη.

<sup>134</sup> Ειδικότερα, η Επιτροπή πρέπει να διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έγγραφα που αφορούν τις δραστηριότητες των επιτροπών και να το ενημερώνει οσάκις διαβιβάζει στο Συμβούλιο μέτρα ή προτάσεις μέτρων που πρέπει να ληφθούν.

<sup>135</sup> Πρέπει να εφαρμόζονται στα έγγραφα των επιτροπών οι αρχές και προϋποθέσεις δημοσιοποίησης που εφαρμόζονται στην Επιτροπή. Πρέπει επίσης να προβλεφθεί η δημοσίευση καταλόγου όλων των επιτροπών που βοηθούν την Επιτροπή στην άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων και ετήσιας έκθεσης για τις εργασίες των επιτροπών. Τέλος, πρέπει να δημοσιεύονται σε σχετικό μητρώο όλα τα

Οι διαδικασίες επιτροπολογίας (και αντίστοιχα οι επιτροπές)<sup>136</sup> ομαδοποιούνται στα άρθρα 3 – 6 της απόφασης σε τέσσερις κατηγορίες<sup>137</sup>, ανάλογα με το αντικείμενο και την ένταση εξουσίας τους:

1. Διαδικασία *διαχειριστικής επιτροπής* για μέτρα διαχείρισης<sup>138</sup>. Χαρακτηριστικό η διασφάλιση της λήψης των αποφάσεων εντός των ενδεδειγμένων προθεσμιών<sup>139</sup>.
2. Διαδικασία *κανονιστικής επιτροπής* για μέτρα γενικής εμβέλειας (γενικά μέτρα)<sup>140</sup>. Χαρακτηριστικό η ανάγκη θέσπισής τους με αποτελεσματική διαδικασία και πλήρη σεβασμό του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής.
3. Διαδικασία *συμβουλευτικής επιτροπής* σε κάθε περίπτωση στην οποία κρίνεται ως η πλέον ενδεδειγμένη, με την επιφύλαξη των προηγούμενων δύο περιπτώσεων<sup>141</sup>.
4. Διαδικασία *διασφάλισης* όταν η βασική πράξη αναθέτει στην Επιτροπή την εξουσία λήψης μέτρων διασφάλισης.

---

στοιχεία των εγγράφων που αφορούν επιτροπές και τα οποία έχουν διαβιβαστεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

<sup>136</sup> Το γεγονός ότι η ακολουθούμενη διαδικασία χαρακτηρίζει την επιτροπή συνάδει με τη γενικότερη λειτουργική αντιμετώπιση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος από τους ρυθμιστές του, σε αντιπαράβολή με την τυπική αντιμετώπιση, η οποία θα όριζε την ακολουθητέα διαδικασία βάσει του (κανονιστικού) χαρακτηρισμού της επιτροπής. Οι πρακτικές διαφορές στη διαφάνεια, την αποτελεσματικότητα, την ευελιξία και τη δημοκρατικότητα των αντίστοιχων θεσμών είναι προφανείς.

<sup>137</sup> Αντίστοιχα με τα κριτήρια επιλογής που απαριθμούνται στο άρθρο 2 της απόφασης 1999/468, δηλαδή με το χαρακτήρα των ληπτέων μέτρων ως διαχειριστικά, γενικά και άλλα.

<sup>138</sup> Αφορούν την εφαρμογή της κοινής γεωργικής και αλιευτικής πολιτικής, ή την εφαρμογή προγραμμάτων με σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις.

<sup>139</sup> Ωστόσο, όταν υποβάλλονται στο Συμβούλιο μη επείγοντα μέτρα, η Επιτροπή θα πρέπει να μπορεί, κατά την κρίση της, να αναβάλει την εφαρμογή τους.

<sup>140</sup> Έχουν ως στόχο την εφαρμογή των ουσιαστικών διατάξεων των βασικών πράξεων, μεταξύ των οποίων μέτρα για την προστασία της υγείας ή την ασφάλεια των ανθρώπων, των ζώων ή των φυτών, καθώς και μέτρα προσαρμογής ή ενημέρωσης ορισμένων μη ουσιαστικών διατάξεων της βασικής πράξης. Όταν ωστόσο η βασική πράξη προβλέπει ότι μη ουσιαστικά στοιχεία της πράξης αυτής μπορούν να προσαρμοσθούν ή να ενημερωθούν με εκτελεστικά μέτρα, τα μέτρα αυτά θα πρέπει να εγκρίνονται επίσης με τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής – για ευνόητους λόγους ενότητας και ασφάλειας δικαίου επί τη βάση της μη πολυδιάσπασης των πηγών του δικαίου επί του αυτού θέματος.

<sup>141</sup> Η διαδικασία αυτή εφαρμόζεται σε όσες περιπτώσεις δεν εντάσσονται στις άλλες δύο κατηγορίες, συμπληρώνει δηλαδή τα «διαδικαστικά κενά», χωρίς τροποποιήσεις σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς.

Πέραν όμως των τυπολογικών αυτών στοιχείων, η ουσιαστικότερη συμβολή της απόφασης 1999/468/EK στην επιτροπολογία είναι η ενσωμάτωση των πορισμάτων της νομολογίας του Δικαστηρίου κατά τη μεσολαβήσασα δεκαπενταετία, ώστε προσέλαβαν ευθεία (αν και μη δεσμευτική) κανονιστική ισχύ. Πρόκειται για την υποχρέωση αιτιολογίας της διακράτησης από το Συμβούλιο εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, η οποία, αν και απορρέει από τα άρθρα 202, τρίτη περίπτωση, EK και 253 EK, αμφισβητήθηκε επανειλημμένα ενώπιον του Δικαστηρίου, όπως είδαμε στο πρώτο μέρος.

Ειδικότερα, η απόφαση 1999/468/EK εκθέτει τις προϋποθέσεις επιφύλαξης εκτελεστικών εξουσιών υπέρ του Συμβουλίου, προσθέτοντας στην ειδικότητα την αιτιολογία. Αρχικώς υπενθυμίζει την αρχή της εξαίρεσης που διατυπώνει η Συνθήκη. Στη συνέχεια διευκρινίζει ότι η διακράτηση των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο χωρεί σε ειδικές, αιτιολογούμενες περιπτώσεις και πρέπει να περιλαμβάνεται στη βασική πράξη. Η δεύτερη απόφαση επιτροπολογίας, ωστόσο, δεν επεξηγεί τι σημαίνουν αυτές οι προϋποθέσεις<sup>142</sup>, αφήνοντας ορθώς το σχετικό έργο στην εμπειρία και στη διεισδυτικότητα του Δικαστηρίου.

Σε κάθε περίπτωση, οι ρυθμίσεις περί μεταβίβασης εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από το Συμβούλιο στην Επιτροπή σκιαγραφούν μια δυναμικά εξελισσόμενη σχέση μεταξύ των δύο θεσμικών οργάνων, οδηγώντας αρκετούς σε παραλληλισμό με τη σχέση εθνικού Κοινοβουλίου και εθνικής Κυβέρνησης, καθώς

---

<sup>142</sup> Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Léger της 27ης Απριλίου 2004, στην υπόθεση C – 257/01, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, με θέμα τους Κανονισμούς (ΕΚ) 789/2001 και 790/2001, την πολιτική θεωρήσεων, τον έλεγχο και την εποπτεία των συνόρων, το άρθρο 202 EK, τις εκτελεστικές εξουσίες που έχει αποκλειστικά το Συμβούλιο, την ενημέρωση που ανατίθεται στα κράτη μέλη, τις ειδικές περιπτώσεις και την υποχρέωση αιτιολογίας. Δημοσίευση στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 2005 σελίδα I-00345, σκέψη 43.

Στο σημείο αυτό ο γενικός εισαγγελέας Léger παραπέμπει στη σελ. 35 του σχεδίου συνθήκης για το Σύνταγμα της Ευρώπης που ψηφίστηκε με συναίνεση από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση της 13<sup>ης</sup> Ιουνίου και της 10<sup>ης</sup> Ιουλίου 2003 και επιδόθηκε στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Ρώμη – 18 Ιουλίου 2003, που στο άρθρο 36 το οποίο φέρει τον τίτλο «Οι εκτελεστικές πράξεις» επαναλαμβάνει τις προϋποθέσεις αυτές με διατύπωση που θεωρώ σαφέστερη δεδομένου ότι προβλέπει ότι «[ο]σάκις απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις εκτελέσεως των δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, οι πράξεις αυτές μπορούν να αναθέτουν στην Επιτροπή ή σε ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογούμενες [...], στο Συμβούλιο των Υπουργών εκτελεστικές εξουσίες» (η υπογράμμιση του γενικού εισαγγελέα).

και με την εθνική πρακτική των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων<sup>143</sup>. Πάντως το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα αρνηθεί να συναγάγει δεσμευτικούς κανόνες από τους αντίστοιχους εθνικούς κανόνες ανάθεσης εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, όπως αλυσιτελώς έχει προβάλει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας<sup>144</sup>, και διαφοροποιεί κάθετα το ευρωπαϊκό μάρφωμα από οποιοδήποτε κλασικό – παραδοσιακό θεσμό κρατικής οργάνωσης. Στο πνεύμα αυτό κινούνται και εκπρόσωποι της θεωρίας επισημαίνοντας τις ομοιότητες, αλλά και ουσιώδεις διαφορές<sup>145</sup>:

*«Σύμφωνα με τα άρθρα 202 περ. β' και 211 περ. γ' ΣυνθΕΚ το Συμβούλιο, ασκώντας την εξουσία λήψεως αποφάσεων που αποβλέπουν στην πραγματοποίηση των σκοπών της ΣυνθΕΚ<sup>146</sup>, έχει τη δυνατότητα να αναθέτει στην Επιτροπή άσκηση*

---

<sup>143</sup> Ήδη, η πρακτική αυτή ήταν συνήθης, κυρίως, σε θέματα αγροτικής πολιτικής. Το Συμβούλιο υιοθετεί ένα βασικό κανονισμό, στον οποίο προσδιορίζει τις αρχές και, παράλληλα, εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να αποφασίσει τις κατάλληλες λεπτομέρειες για την εκτέλεσή του. Εξ αυτών συνάγεται και η κατ' ουσία, αν και όχι ρητή, διάκριση των κανονισμών σε βασικούς, που αντιστοιχίζονται στους εθνικούς νόμους, και σε εκτελεστικούς, που αντιστοιχίζονται στους εκτελεστικούς νόμους ή στα εκτελεστικά διατάγματα του εσωτερικού δικαίου. Συγκεκριμένα, το άρθρ. 249 ΣυνθΕΚ δεν διακρίνει ρητά. Η νομική βάση της διάκρισης συνάγεται από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρ. 202 περ. γ' και 211 περ. δ' ΣυνθΕΚ.

<sup>144</sup> Ενδεικτικά θα αναφέρουμε την απόφαση της 27<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1992, στην υπόθεση C – 240/90, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με αντικείμενο την κοινή γεωργική πολιτική, τον τομέα του πρόβειου κρέατος, την ενίσχυση στο γεωργικό εισόδημα, τον αποκλεισμό από το ευεργέτημα μελλοντικών παροχών, την προσάυξηση επί επιστρεπτέου ποσού και την αρμοδιότητα της Κοινότητας και της Επιτροπής. Δημοσιεύθηκε στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1992 σελίδα I – 05383.

Σχετικά επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας Jacobs στις προτάσεις του της 3<sup>ης</sup> Ιουνίου 1992, σκέψεις 37, 40: «[...] Δεύτερον, η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι συμφωνεί περισσότερο με την αρχή της θεσμικής ισορροπίας μεταξύ των οργάνων της Κοινότητας το να επιφυλάσσεται στο Συμβούλιο η εξουσία θεσπίσεως των κυρώσεων και να ερμηνεύονται συσταλτικώς οι εκτελεστικές εξουσίες της Επιτροπής. Η Γερμανική Κυβέρνηση επικαλείται συναφώς την αναλογία μεταξύ αφενός της σχέσεως του Συμβουλίου και της Επιτροπής και αφετέρου της σχέσεως της νομοθετικής εξουσίας και της εκτελεστικής εξουσίας των κρατών, ισχυριζόμενη ότι μόνο το όργανο που αντιστοιχεί στη νομοθετική εξουσία, δηλαδή το Συμβούλιο, θα πρέπει να έχει την εξουσία να θεσπίζει κυρώσεις». «Κατά τη γνώμη μου, το δεύτερο επιχείρημα της Γερμανικής Κυβερνήσεως πρέπει επίσης να απορριφθεί. Ακόμη και αν ο συνταγματικός παραλληλισμός στον οποίο προέβη η Γερμανική Κυβέρνηση γινόταν δεκτός, θα έπρεπε να σημειωθεί ότι η εξουσία θεσπίσεως μη ποινικών κυρώσεων μπορεί συνήθως να ανατίθεται από τη νομοθετική εξουσία στην εκτελεστική εξουσία. [...]».

<sup>145</sup> Σπύρος Α. Παππάς, *Η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών «εκτελεστικών» πράξεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, υπό Ι.Α. 1 Ο παραλληλισμός εθνικών και κοινοτικών οργάνων.

<sup>146</sup> Σπύρος Α. Παππάς, *Η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών «εκτελεστικών» πράξεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, σελ. 8 και εκεί περαιτέρω παραπομπές: «Έτσι, το Συμβούλιο, στα πλαίσια, για παράδειγμα, της αγροτικής πολιτικής προσδιορίζει τις κοινές τιμές ύστερα από τους λεγόμενους «αγροτικούς μαραθωνίους». Στα πλαίσια της οικονομικής πολιτικής, το Συμβούλιο είναι το μόνο

αρμοδιοτήτων για την εκτέλεση των κανόνων που το ίδιο θεσπίζει. Σύμφωνα δε με πάγια νομολογία του ΔΕΚ<sup>147</sup>, το Συμβούλιο μπορεί νόμιμα να περιορίζεται στον προσδιορισμό των «βασικών στοιχείων» της ρυθμιζόμενης ύλης, αφήνοντας στην Επιτροπή τη φροντίδα εκτέλεσης του βασικού κανόνα. Η Επιτροπή «μεριμνά για την εφαρμογή της παρούσας συνθήκης, καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτής από τα όργανα» και «ασκεί τις αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει» (άρθρ. 211 περ. δ' ΣυνθΕΚ). Στο μέτρο αυτό, πράγματι, η Επιτροπή ενεργεί, ως όργανο της εκτελεστικής εξουσίας<sup>148</sup>. Όχι μόνο, όμως. Δυνάμει άλλων διατάξεων, η Επιτροπή μετέχει στη νομοθετική παραγωγή, κατά τρόπο μάλιστα αποφασιστικό, αφού μπορεί να ασκεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας κατ' αποκλειστικότητα, σε αντίθεση με το αντίστοιχο δικαίωμα μιας Κυβέρνησης<sup>149</sup> και κυρίως «έχει ίδια εξουσία λήψεως αποφάσεων» (άρθρ. 211 περ. γ' ΣυνθΕΚ) και μπορεί να εκδίδει από μόνη της κανονισμούς και οδηγίες (άρθρ. 249 εδ. α' ΣυνθΕΚ), δηλαδή να ασκεί νομοθετική λειτουργία. Το Συμβούλιο, εξάλλου, «διασφαλίζει το συντονισμό της γενικής οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών», «έχει εξουσία λήψεως αποφάσεων» και μπορεί να εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να ασκεί εκτελεστικές αρμοδιότητες (άρθρ. 202 ΣυνθΕΚ), ενεργώντας, άρα, ως το κατεξοχήν – προέχον όργανο της εκτελεστικής εξουσίας, ενώ παράλληλα είναι και το όργανο που ασκεί την κατά κύριο λόγο νομοθετική λειτουργία (βλ. άρθρ. 249 εδ. α', 251 και 252 ΣυνθΕΚ). [...] [Μ]ε μόνη εξαίρεση το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), οι αρμοδιότητες του οποίου προσιδιάζουν στα εθνικά ανώτατα διοικητικά δικαστήρια, τα άλλα όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας διαφέρουν από

---

αρμόδιο όργανο που απευθύνει συστάσεις στα κράτη μέλη, που αποφασίζει μέτρα αρωγής ή που αποφασίζει κυρώσεις στην περίπτωση υπέρμετρων ελλειμμάτων. Στις περιπτώσεις των «πολιτικών» για την παιδεία, την επαγγελματική εκπαίδευση, τον πολιτισμό, τη δημόσια υγεία, την προστασία των καταναλωτών, τη βιομηχανία, την έρευνα και την τεχνολογική ανάπτυξη, καθώς και το περιβάλλον το Συμβούλιο και πάλι είναι το όργανο που μπορεί να αποφασίζει τις δράσεις ενθάρρυνσης, μέτρα ή άλλες ειδικές δράσεις».

<sup>147</sup> ΔΕΚ 16.6.1987, C-46/86, Romkes, 2671• ΔΕΚ 10.5.1995, C-417/93, Κοινοβούλιο/Συμβούλιο, Συλλ. σ. I-1185, ΔΕΚ 29.2.1996, C-296/93 και C-307/93, Γαλλία/Επιτροπή και Ιρλανδία/Επιτροπή, Συλλ. σ. I-795.

<sup>148</sup> Υπό μια έννοια, βέβαια, αυτή καθεαυτή η εκτέλεση των κοινοτικών πολιτικών είναι έργο των εθνικών Διοικήσεων (άρθρο 10 Συνθήκης ΕΚ), οι οποίες στην περίπτωση αυτή θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ασκούν κοινοτική λειτουργία.

<sup>149</sup> Άρθρα 251 παρ. 2 και 252α Συνθήκης ΕΚ, ΔΕΚ 26.02.1976, SADAM, C – 88, 90/75, Συλλ. 323, Σπύρος Α. Παπιάς, *Η θεσμική αλλοίωση του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, Ευρωπαϊκή Έκφραση, τ. 45, 2002, σ. 19.

*τα αντίστοιχα εθνικά, κατά το ότι μετέχουν τόσο της εκτελεστικής όσο και της νομοθετικής λειτουργίας<sup>150</sup>.»*

---

<sup>150</sup> Ειδικότερα, η Επιτροπή ασκεί και οιονεί δικαστικές αρμοδιότητες, κυρίως κατά τον έλεγχο εφαρμογής των κανόνων για τον ανταγωνισμό (βλ. άρθρ. 85 και 88 ΣυνθΕΚ), αλλά και γενικότερα (βλ. άρθρ. 226 ΣυνθΕΚ).

## 2. Παρατηρήσεις επί των διαδικασιών επιτροπολογίας

Η πρώτη απόφαση επιτροπολογίας πρόβλεπε στο άρθρο 2 την τυπολογία των τριών βασικών διαδικασιών επιτροπολογίας με τις αντίστοιχες ειδικότερες επιμέρους εκφάνσεις τους. Η διαδικασία I αντιστοιχούσε στην επιτροπή συμβουλευτικού χαρακτήρα, τη λιγότερο δεσμευτική για τις προτάσεις της Επιτροπής<sup>151</sup>, η διαδικασία II στη διαχειριστική επιτροπή, με δύο εναλλακτικές διατυπώσεις<sup>152</sup>, και η διαδικασία III στην πλέον δεσμευτική κανονιστική επιτροπή, επίσης με δύο εναλλακτικές διατυπώσεις<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> Σύμφωνα με την απόφαση 87/373, άρθρο 2 in fine «Η Επιτροπή λαμβάνει ιδιαίτερα υπόψη τη γνώμη της συμβουλευτικής επιτροπής και την ενημερώνει για τον τρόπο με τον οποίο έλαβε υπόψη τη γνώμη αυτή».

<sup>152</sup> «Η Επιτροπή θεσπίζει μέτρα τα οποία μπορούν να εφαρμοστούν αμέσως. Εάν όμως τα μέτρα αυτά δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη που διατύπωσε η επιτροπή, ανακοινώνονται αμέσως από την Επιτροπή στο Συμβούλιο. Στην περίπτωση αυτή:

*Εναλλακτική διατύπωση α)*

*Η Επιτροπή μπορεί να αναβάλει επί ένα μήνα το πολύ, από την ημερομηνία της ανακοίνωσης αυτής, την εφαρμογή των μέτρων που αποφασίστηκαν από αυτή.*

*Το Συμβούλιο μπορεί, με ειδική πλειοψηφία, να λάβει διαφορετική απόφαση μέσα στην προθεσμία που προβλέπεται στο προηγούμενο εδάφιο.*

*Εναλλακτική διατύπωση β)*

*Η Επιτροπή αναβάλλει την εφαρμογή των μέτρων που αποφάσισε για διάστημα που ορίζεται σε κάθε πράξη που εγκρίνει το Συμβούλιο, αλλά που δεν μπορεί, σε καμία περίπτωση, να υπερβαίνει τους τρεις μήνες από την ημερομηνία της ανακοίνωσης.*

*Το Συμβούλιο μπορεί, με ειδική πλειοψηφία, να λάβει διαφορετική απόφαση μέσα στην προθεσμία που προβλέπεται στο προηγούμενο εδάφιο».*

<sup>153</sup> «Η Επιτροπή θεσπίζει τα σχεδιαζόμενα μέτρα όταν είναι σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής.

*Όταν τα σχεδιαζόμενα μέτρα δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη της Επιτροπής, ή ελλείψει γνώμης, η Επιτροπή υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση στο Συμβούλιο πρόταση σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.*

*Εναλλακτική διατύπωση α)*

*Εάν το Συμβούλιο δεν αποφασίσει εντός της προθεσμίας που θα καθορίζεται σε κάθε πράξη που εκδίδει το ίδιο δυνάμει της παρούσας παραγράφου, προθεσμία η οποία σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να υπερβαίνει τους τρεις μήνες από την ημερομηνία υποβολής της πρότασης, τα προτεινόμενα μέτρα θεσπίζονται από την Επιτροπή.*

*Εναλλακτική διατύπωση β)*

*Εάν, το Συμβούλιο δεν αποφασίσει εντός της προθεσμίας που θα καθορίζεται σε κάθε πράξη που εκδίδει το ίδιο δυνάμει της παρούσας παραγράφου, προθεσμία η οποία σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να υπερβαίνει τους τρεις μήνες από την ημερομηνία υποβολής της πρότασης, τα προτεινόμενα μέτρα θεσπίζονται από την Επιτροπή, εκτός εάν το Συμβούλιο έχει αποφασίσει με απλή πλειοψηφία ότι αντιτίθεται προς τα εν λόγω μέτρα».*

Εντοπίζονται ουσιώδεις διαφορές μεταξύ των τριών διαδικασιών επιτροπολογίας. Η επιτροπή συμβουλευτικού χαρακτήρα (διαδικασία I) αποκλείει την εξουσία αποφάσεως του Συμβουλίου, ενώ οι επιτροπές των διαδικασιών II και III την προβλέπουν. Υπάρχει επίσης ουσιώδης διαφορά μεταξύ των επιτροπών του τύπου II και III.α αφενός και του τύπου III.β αφετέρου, καθώς μόνον η τελευταία διαδικασία μπορεί να οδηγήσει σε αδιέξοδο με τη δυνατότητα του Συμβουλίου να αντιτεθεί προς οποιαδήποτε απόφαση με απλή πλειοψηφία. Αντιθέτως, οι διαδικασίες του τύπου II.α, II.β και III.α δεν διαφέρουν μεταξύ τους παρά σε επουσιώδη σημεία όπως είναι οι προθεσμίες και ως προς το γεγονός ότι στην τελευταία η απόφαση του Συμβουλίου λαμβάνεται κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, απορριπτέας μόνο με ομοφωνία, το οποίο ενισχύει τη θέση της Επιτροπής. Πρόκειται, κατά κάποιο τρόπο, για ένα σύστημα κατά το οποίο το Συμβούλιο, ενώ αναθέτει στην Επιτροπή την αρμοδιότητα εκτέλεσης, περιορίζει αυτή την εξουσία, επιφυλάσσοντας στον εαυτό του τη δυνατότητα να την ασκήσει το ίδιο, υπό την προϋπόθεση ότι η επιτροπή διαχειρίσεως που το ίδιο προέβλεψε διατύπωσε μη σύμφωνη γνώμη<sup>154</sup>. Τέλος, οι διαδικασίες αυτές έχουν ως κοινό σημείο ότι αν δεν αποφασίσει το Συμβούλιο, η εκτελεστική αρμοδιότητα της Επιτροπής αναβιώνει και η τελευταία οριστικοποιεί την πρότασή της σε απόφαση<sup>155</sup>.

Τα άρθρα 3 έως 6 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών καθορίζουν, όπως προαναφέρθηκε, τέσσερις διαδικασίες, οι οποίες τιτλοφορούνται «διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής (*advisory committee*)» (άρθρο 3), «διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής (*management committee*)» (άρθρο 4), «διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής (*regulatory committee*)» (άρθρο 5) και «διαδικασία διασφάλισης» (άρθρο 6).

---

<sup>154</sup> Σκέψη 6 των Προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Darmon της 30ής Ιουνίου 1989 στην υπόθεση 16/88, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, με θέμα την εξουσιοδότηση προς την Επιτροπή βάσει του άρθρου 145 και την εκτέλεση του προϋπολογισμού βάσει του άρθρου 205, δημοσιευθείσα στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1989 σελίδα 03457.

<sup>155</sup> Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Léger της 14ης Φεβρουαρίου 1995, στην υπόθεση C – 417/93, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, με θέμα την τεχνική συνδρομή στα ανεξάρτητα κράτη της πρώην Σοβιετικής Ενώσεως και στη Μογγολία και τη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, δημοσιευθείσα στη Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου 1995 σελίδα I-01185, σκέψη 90.

Για την εξασφάλιση της επίτευξης των στόχων της, η απόφαση 1999/468/ΕΚ προσδιορίζει με ακρίβεια την ακολουθητέα σε κάθε κατηγορία διαδικασία, η οποία, όπως προαναφέρθηκε, «χρωματίζει» επιπλέον το όργανο που την ακολουθεί και φυσικά το αποτέλεσμά της, κανονιστικό και πρακτικό. Οι εν λόγω επιτροπές φέρουν κοινά αλλά και διαφορετικά χαρακτηριστικά, τα οποία θα μπορούσαμε να ομαδοποιήσουμε ως εξής:

- *Κοινά χαρακτηριστικά:*
  - Σύνθεση: αντιπρόσωποι των κρατών μελών υπό την προεδρία του αντιπροσώπου της Επιτροπής.
  - Πρωτοβουλία: ο πρόεδρος της επιτροπής (αντιπρόσωπος της Επιτροπής) υποβάλλει σχέδιο των ληπτέων μέτρων.
  - Νομική φύση συμμετοχής: διατύπωση γνώμης.
  - Χρονική αρμοδιότητα: προθεσμία διατύπωσης γνώμης ορίζεται από τον πρόεδρο ανάλογα με το επείγον του θέματος.
  - Ψήφος προέδρου: στην ειδική, σταθμισμένη πλειοψηφία, ο πρόεδρος δεν λαμβάνει μέρος στην ψηφοφορία.
- *Αποκλίνοντα χαρακτηριστικά:*
  - Λήψη απόφασης: Η συμβουλευτική επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της προβαίνοντας ενδεχομένως σε ψηφοφορία.

Η διαχειριστική επιτροπή αποφασίζει με ειδική, σταθμισμένη πλειοψηφία<sup>156</sup>.

Η κανονιστική επιτροπή αποφασίζει με ειδική, σταθμισμένη πλειοψηφία<sup>157</sup>.

- Διατύπωση – δεσμευτικότητα γνώμης: Η γνώμη της συμβουλευτικής επιτροπής καταχωρείται στα πρακτικά<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> Άρθρο 205 παράγραφος 2 ΣυνθΕΚ στην περίπτωση αποφάσεων τις οποίες καλείται να εγκρίνει το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής. Οι ψήφοι των αντιπροσώπων των κρατών μελών στην επιτροπή σταθμίζονται με τον τρόπο που ορίζεται στο άρθρο εκείνο.

<sup>157</sup> Άρθρο 205 παράγραφος 2 ΣυνθΕΚ στην περίπτωση αποφάσεων τις οποίες καλείται να εγκρίνει το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής. Οι ψήφοι των αντιπροσώπων των κρατών μελών στην επιτροπή σταθμίζονται με τον τρόπο που ορίζεται στο άρθρο εκείνο.

<sup>158</sup> Επιπλέον, κάθε κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να ζητήσει να καταχωρηθεί η θέση του στα πρακτικά.

Λαμβάνεται ιδιαίτερα υπόψη από την Επιτροπή, η οποία και την ενημερώνει για τον τρόπο με τον οποίο την έλαβε υπόψη (*απλή γνώμη*).

Η γνώμη της διαχειριστικής επιτροπής δεσμεύει την Επιτροπή, η οποία, με την επιφύλαξη του άρθρου 8, εγκρίνει μέτρα που εφαρμόζονται αμέσως. Αν η Επιτροπή αποστεί από τη γνώμη της διαχειριστικής επιτροπής, τα εγκριθέντα μέτρα ανακοινώνονται αμέσως από την Επιτροπή στο Συμβούλιο<sup>159</sup>, το οποίο μπορεί να αποστεί (*μερικώς σύμφωνη γνώμη*).

Η γνώμη της κανονιστικής επιτροπής δεσμεύει την Επιτροπή (*σύμφωνη γνώμη*, με την επιφύλαξη του άρθρου 8). Εάν η Επιτροπή σκοπεύει να αποστεί (ή η κανονιστική επιτροπή δεν διατύπωσε γνώμη), υποβάλλει αμελλητί στο Συμβούλιο πρόταση και ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

- Η γνώμη της κανονιστικής επιτροπής είναι η πλέον δεσμευτική για την Επιτροπή, όπως προκύπτει από τα αμέσως ανωτέρω, και ιδρύεται ειδική διαδικασία, λεπτομερώς περιγραφόμενη στην απόφαση 1999/468, για τη θέσπιση μέτρων διάφορων από αυτά που πρότεινε η κανονιστική επιτροπή ή για τη θέσπιση μέτρων επί σιωπής της κανονιστικής επιτροπής (π.χ. επί παρέλευσης απράκτου της ταχθείσας προθεσμίας).
- Η ειδική διαδικασία «παράκαμψης» της κανονιστικής επιτροπής περιλαμβάνει συμμετοχή των άλλων δύο κυρίων οργάνων του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, Συμβουλίου και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τοποθετείται σε περίπτωση που κρίνει ότι η πρόταση της Επιτροπής υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται από την οικεία βασική πράξη, και γνωστοποιεί τη θέση του στο Συμβούλιο<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να αναβάλει την εφαρμογή των μέτρων που αποφάσισε για διάστημα που καθορίζεται σε κάθε βασική πράξη αλλά που ουδέποτε υπερβαίνει το τρίμηνο από την ημερομηνία της ανακοίνωσης. Στην ίδια προθεσμία μπορεί το Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία, να λάβει απόφαση αποκλίνουσα από τη γνώμη της διαχειριστικής επιτροπής.

<sup>160</sup> Συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα υποστηρίζει ότι η πρόταση την οποία υπέβαλε η Επιτροπή δυνάμει βασικής πράξης( η οποία έχει εγκριθεί κατά τη διαδικασία του άρθρου 251 της Συνθήκης) υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται υπέρ της Επιτροπής από την εν

- Επί διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία για την πρόταση εντός προθεσμίας<sup>161</sup>. Επί διαφωνίας του Συμβουλίου με την πρόταση, η Επιτροπή την επανεξετάζει και μπορεί να υποβάλει στο Συμβούλιο τροποποιημένη πρόταση, να υποβάλει εκ νέου την πρότασή της ή να υποβάλει νομοθετική πρόταση με βάση τη συνθήκη. Εάν κατά τη λήξη της προθεσμίας το Συμβούλιο δεν έχει τοποθετηθεί<sup>162</sup>, η προτεινόμενη εκτελεστική πράξη εγκρίνεται από την Επιτροπή.

Όπως προαναφέρθηκε, η απόφαση 1999/468/EK, πέραν των τριών θεμελιωδών διαδικασιών επικούρησης της Επιτροπής από ειδικές επιτροπές, προβλέπει, στο άρθρο 6, την ειδική *Διαδικασία διασφάλισης*, εφαρμογή της οποίας γίνεται όταν η βασική πράξη αναθέτει στην Επιτροπή την εξουσία λήψης μέτρων διασφάλισης. Προβλέπεται υποχρέωση της Επιτροπής να κοινοποιεί στο Συμβούλιο και στα κράτη μέλη κάθε απόφαση σχετικά με μέτρα διασφάλισης, τα οποία με τη σειρά τους μπορούν να παραπέμψουν στο Συμβούλιο την απόφαση της Επιτροπής, εντός προθεσμίας που καθορίζεται στην οικεία βασική πράξη. Επίσης, προβλέπεται δυνατότητα θέσπισης διαδικασίας προηγούμενης διαβούλευσης της Επιτροπής με τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους κατά περίπτωση καθοριζόμενους όρους. Το Συμβούλιο έχει την εξουσία να λάβει, με ειδική πλειοψηφία, εντός προθεσμίας που ορίζεται στην εν λόγω βασική πράξη, διαφορετική απόφαση, ή να επιβεβαιώσει, τροποποιήσει ή καταργήσει την απόφαση της Επιτροπής. Άπρακτη παρέλευση της σχετικής προθεσμίας δημιουργεί τεκμήριο ανάκλησης της απόφασης της Επιτροπής.

---

λόγω βασική πράξη, ότι δηλαδή η Επιτροπή έχει διαπράξει υπέρβαση αρμοδιότητας και επομένως, μιλώντας με όρους εθνικού δικαίου, η πρότασή της δεν καλύπτεται από τη σχετική εξουσιοδότηση.

<sup>161</sup> Το Συμβούλιο, λαμβάνοντας υπόψη τη θέση αυτή, και εκτιμώντας κατά περίπτωση, μπορεί να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία για την πρόταση. Η απόφαση του Συμβουλίου πρέπει να ληφθεί εντός προθεσμίας που ορίζεται σε κάθε βασική πράξη, και η οποία ουδέποτε υπερβαίνει τους τρεις μήνες από την ημερομηνία υποβολής στο Συμβούλιο της αμφισβητούμενης πρότασης της Επιτροπής.

<sup>162</sup> Η εν λόγω τοποθέτηση του Συμβουλίου μπορεί να λάβει τη μορφή έγκρισης της προτεινόμενης εκτελεστικής πράξης ή διαφωνίας με την πρόταση της Επιτροπής. Το Συμβούλιο μπορεί επίσης να σιωπήσει, δηλαδή να μην εκδηλώσει τη συμφωνία ή διαφωνία του με τα προτεινόμενα εκτελεστικά μέτρα, οπότε ισχύει ο αναφερόμενος «ερμηνευτικός κανόνας».

Οι αναδιατυπώσεις και προσθήκες που περιέχει η απόφαση 1999/468/EK σε σχέση με την απόφαση 87/373/EOK αφομοιώνουν και παγιώνουν τα πορίσματα της νομολογίας στα ζητήματα της επιτροπολογίας, αλλά και τη γενικότερη εξέλιξη των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>163</sup>. Ενδεικνύεται η τάση ενίσχυσης του υπερεθνικού έναντι του διακρατικού στοιχείου, η προσπάθεια γεφύρωσης του χάσματος δημοκρατικής νομιμοποίησης των επιτροπών και αντιμετώπισης των αιτιάσεων αδιαφάνειας που τις βαρύνουν. Τα μέτρα που λήφθηκαν προς αυτές τις κατευθύνσεις, μεταξύ άλλων, είναι, αφενός, η θέσπιση «αυτοδιοίκητου» των επιτροπών (οι εσωτερικοί κανονισμοί και οι αρχές που διέπουν τη λειτουργία τους καταρτίζονται από τις ίδιες) και η ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του κοινού – των ευρωπαίων πολιτών (άρθρο 7 της 1999/468/EK), και αφετέρου η εξέλεγχξη της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τυχόν υπέρβαση της «νομοθετικής εξουσιοδότησης» του Συμβουλίου (άρθρο 8).

Ειδικότερα, το άρθρο 7 προβλέπει την εξουσία «αυτορρύθμισης» της δράσης κάθε επιτροπής, με τη θέσπιση από την ίδια του εσωτερικού της κανονισμού μετά από πρόταση του προέδρου της, με βάση πρότυπους διαδικαστικούς κανόνες που δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων<sup>164</sup>.

---

<sup>163</sup> Ενδεικτικά, η επιτροπή διαχείρισης τύπου II.β, βάσει της οποίας η Επιτροπή αποφάσιζε μέτρα αμέσου εφαρμογής, δεν γνώρισε συνέχεια στη δεύτερη απόφαση επιτροπολογίας. Όριζε ότι αν τα προτεινόμενα από την Επιτροπή μέτρα δεν ήταν σύμφωνα προς τη γνώμη της επιτροπής, η Επιτροπή όφειλε να αναβάλει την εφαρμογή τους κατά περίοδο έξι εβδομάδων εντός της οποίας το Συμβούλιο, αποφαινόμενο με ειδική πλειοψηφία, μπορούσε να λάβει διαφορετική απόφαση προς αντικατάσταση της απόφασης – πρότασης της Επιτροπής. Επίσης, η διαδικασία της κανονιστικής – ή ρυθμιστικής – επιτροπής, ως η πλέον παρεμβατική, υπέστη τροποποιήσεις κατά τη θέση σε ισχύ της δεύτερης απόφασης επιτροπολογίας, προκειμένου να εκδημοκρατιστεί η λειτουργία της, ενόψει του αυξημένου δημοκρατικού ελλείμματος το οποίο παρουσιάζει ο θεσμός της επιτροπολογίας. Αρχικώς (ως επιτροπή ρύθμισης τύπου III.α της απόφασης 87/373/EOK), αν η επιτροπή δεν διατύπωνε γνώμη ή διατύπωνε αρνητική γνώμη, η Επιτροπή όφειλε να υποβάλει στο Συμβούλιο πρόταση σχετικά με τα ληπτέα μέτρα. Αν το Συμβούλιο δεν αποφάσιζε, η Επιτροπή ήταν και πάλι αρμόδια, με δυνατότητα να μεταβάλει την πρότασή της σε απόφαση. Υπό την απόφαση 1999/468/EK, προβλέφθηκε επιπλέον ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καταργήθηκε η εναλλακτική διατύπωση του τρόπου συμμετοχής του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία, και προστέθηκε ότι το Συμβούλιο λαμβάνει υπόψη τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ότι απαιτείται ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο για να διατυπωθεί αρνητική θέση προς την πρόταση της Επιτροπής, η οποία με τη σειρά της αντιδρά με επανεξέταση, επανυποβολή ή υποβολή νομοθετικής πρότασης βάσει της αντίστοιχα εφαρμοστέας διαδικασίας της Συνθήκης.

<sup>164</sup> Για τις υπάρχουσες κατά το χρόνο έναρξης ισχύος της απόφασης 1999/468 επιτροπές προβλέπεται προσαρμογή των εσωτερικών τους κανονισμών προς τους πρότυπους κανόνες, εφόσον είναι αναγκαίο. Σύμφωνα δε με το άρθρο 10 της απόφασης, χρόνος έναρξης ισχύος της είναι η επόμενη ημέρα από τη δημοσίευσή της στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Προβλέπεται ότι οι κανονισμοί πρέπει να εφαρμόζουν τους κανόνες και τις αρχές της δημοσιοποίησης των εγγράφων που ισχύουν για την Επιτροπή, χάριν της διαφάνειας. Για την άσκηση ελέγχου – «εποπτείας» στις επιτροπές προβλέπεται περαιτέρω<sup>165</sup> τακτική λεπτομερής ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από την Επιτροπή για τις εργασίες τους. Συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λαμβάνει τις ημερήσιες διατάξεις των συνεδριάσεων, τα σχέδια μέτρων που υποβάλλονται στις επιτροπές και αφορούν την εκτέλεση των πράξεων που εγκρίνονται με τη διαδικασία του άρθρου 251 της συνθήκης, καθώς και τα αποτελέσματα των ψηφοφοριών και τα συνοπτικά πρακτικά των συνεδριάσεων και τους καταλόγους των αρχών και οργανώσεων στις οποίες ανήκουν τα άτομα που ορίζουν τα κράτη μέλη ως αντιπροσώπους τους. Τέλος, προβλέπεται ενημέρωσή του για κάθε μέτρο που διαβιβάζεται στο Συμβούλιο από την Επιτροπή ή για κάθε πρόταση ληπτέων μέτρων<sup>166</sup>.

---

<sup>165</sup> Το κοινό αποκτά πρόσβαση στα στοιχεία όλων των εγγράφων που διαβιβάζονται στο Κοινοβούλιο δυνάμει της παραγράφου 3 του άρθρου 7 της απόφασης με μητρώο, η δημιουργία του οποίου από την Επιτροπή ορίστηκε για το 2001.

<sup>166</sup> Για την πληρότητα και ορθότητα της εφαρμογής των τελευταίων αυτών ρυθμίσεων, η απόφαση προέβλεψε επίσης και μεταβατική διάταξη, σύμφωνα με την οποία εντός έξι μηνών από την έναρξη ισχύος της, η Επιτροπή υποχρεούται να δημοσιεύει στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατάλογο όλων των επιτροπών που την επικουρούν στην άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της. Ο κατάλογος πρέπει να προσδιορίζει τη βασική πράξη (ή πράξεις), βάσει της οποίας συστάθηκε κάθε επιτροπή. Από το 2000 και μετά, η Επιτροπή υποχρεούται να δημοσιεύει επίσης ετήσια έκθεση των εργασιών των επιτροπών.

## **B. ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ**

Η αλλαγή της χιλιετίας επέφερε και σημαντικές αλλαγές στο ευρωπαϊκό εγχείρημα. Η Συνθήκη της Νίκαιας, 2000, ακολουθήθηκε από την κατάρτιση Σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (ΣΣΣΕ), το οποίο, αν και δεν ευδοδώθηκε, χάραξε μία έντονα «ενωσιακή» πορεία για την Ευρώπη. Η ενοποιητική αυτή ορμή εκτονώθηκε με την αναδιάρθρωση του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου, την οποία επέφερε η αναθεωρητική Συνθήκη της Λισαβόνας, 2009. Η δράση της Ένωσης ρυθμίζεται πλέον από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), οι οποίες περιέχουν αντίστοιχα διατάξεις γενικές – οργανωτικές και επιμέρους – διαδικαστικές, υπό την αμυδρή επίδραση προτύπων παραδοσιακού κράτους. Αντίστοιχα κινείται και η διαδικασία έκδοσης νέας απόφασης επιτροπολογίας, η οποία θα ανταποκρίνεται στο ισχύον πλέον κανονιστικό πλαίσιο που δημιούργησε η Συνθήκη της Λισαβόνας.

Ας δούμε όμως με χρονολογική συνέπεια την εξέλιξη των κανόνων που σήμερα διέπουν την επιτροπολογία.

### **1. Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (ΣΣΣΕ)**

Το Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (ΣΣΣΕ) του 2003 πρότεινε ριζική αλλαγή της μέχρι τότε «αντιπαλότητας» μεταξύ των δύο τάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διακρατικής και υπερεθνικής, επί τη βάση μεγαλύτερου βαθμού ολοκλήρωσης. Σε ένα τέτοιο επίπεδο, οι κτηθείσες εμπειρίες εμπνέουν αναπόδραστα ταύτιση συμφερόντων, ενώ οι ασφαλιστικές συνταγματικές δικλείδες αποτρέπουν κάθε ενδεχόμενο σφετερισμού υπέρ της Ένωσης<sup>167</sup>.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 2 του Σχεδίου η Ένωση, μεταξύ άλλων, βασίζεται στο Κράτος Δικαίου, η έννοια του οποίου ολοκληρώνεται από τα εξής: Στο άρθρο 9 υιοθετείται η αρχή της ανάθεσης των αρμοδιοτήτων η οποία *mutatis mutandis* αποτελεί την ειδικότερη έκφραση της αρχής της νομιμότητας στο κοινοτικό δίκαιο. Από τα άρθρα 19 παρ. 1 και 22 παρ. 1 προκύπτει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο εκλέγεται από τους Ευρωπαίους πολίτες με άμεση και

<sup>167</sup> Ειδικότερα, πέρα από τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας που καθιερώνονταν στα άρθρα 9 παρ. 3 και 4, το άρθρο 5 πρόβλεπε ότι «1. Η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της, που είναι συμφυής με τη βασική πολιτική και συνταγματική δομή τους, στην οποία περιλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Σέβεται τις ουσιαστικές λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε εκείνες που αποβλέπουν στην εξασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εσωτερικής ασφάλειας».

καθολική ψηφοφορία κατά τη διάρκεια ελεύθερων και μυστικών εκλογών (παρ. 2) και το Συμβούλιο Υπουργών ασκούν από κοινού όλη πλέον τη νομοθετική λειτουργία, ενώ το τελευταίο δεν έχει άλλη πια ανάμειξη στην εκτελεστική λειτουργία, με συνέπεια μόνο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας να απομένει η Επιτροπή (βλ. άρθρο 25 παρ. 1). Έτσι, το Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (ΣΣΣΕ) προοιωνιζόταν την εισαγωγή της αρχής της διάκρισης των εξουσιών – λειτουργιών και στο κοινοτικό επίπεδο<sup>168</sup>.

Προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι τελευταίες τροποποιήσεις της Συνθήκης ΕΚ, ειδικότερα, καθόσον αφορούν στη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική παραγωγή της Κοινότητας, μέσω της νέας διαδικασίας της συναπόφασης, η Επιτροπή πρότεινε την αντικατάσταση της πρώτης εκείνης απόφασης από την απόφαση του 1999, η οποία έδωσε στο Κοινοβούλιο το δικαίωμα να ενημερώνεται και να ασκεί περιορισμένο έλεγχο νομιμότητας. Και πάλι, όμως, το Κοινοβούλιο δεν έμεινε ικανοποιημένο, μεταξύ άλλων και διότι απέκτησε ακόμη μεγαλύτερη πολιτική βαρύτητα, με συνέπεια να μεγαλώνει η ανισότητα του θεσμικού ρόλου σε σύγκριση με το Συμβούλιο. Παράλληλα, η Επιτροπή διακήρυσσε στη Λευκή Βίβλο για τη Νέα Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση την ανάγκη μεγαλύτερης αποσαφήνισης των εκτελεστικών της αρμοδιοτήτων, αλλά και την ανάγκη ελέγχου τους εξ ίσου από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, υιοθετώντας, αμέσως μετά, αντίστοιχες θέσεις για την τροποποίηση του άρθρου 202 Συνθήκης ΕΚ. Ωστόσο, ενόψει της μακράς διαδικασίας μέχρι την ψήφιση του Συντάγματος, υπέβαλε στις 11.12.2002 πρόταση για την εκ νέου τροποποίηση της διαδικασίας επιτροπολογίας<sup>169</sup>, έτσι ώστε στις περιπτώσεις της κανονιστικής επιτροπής το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να έχουν τις ίδιες δυνατότητες παρέμβασης. Στις 13.05.2003 η επιτροπή θεσμικών θεμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με εισηγητή τον Richard Corbett, ενέκρινε με μια σειρά από τροπολογίες την πρόταση της Επιτροπής, που τελικά έγινε αποδεκτή από την Ολομέλεια στις 02.09.2003<sup>170</sup>. Όμως, εν αναμονή των προεργασιών για την προώθηση του Σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, η

---

<sup>168</sup> Σπύρος Α. Παππάς, *Η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών «εκτελεστικών» πράξεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, υπό Ι.Β.

<sup>169</sup> COM(2002)719 final.

<sup>170</sup> EP document A50266/2003.

πρόοδος της επεξεργασίας της νέας πρότασης για την επιτροπολογία ανεστάλη. Ήδη, μετά την ασυμφωνία ως προς το Σχέδιο Συντάγματος, και με την πίεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αποφασίσθηκε η επανεξέτασή της<sup>171</sup>.

## **2. Η τρίτη απόφαση επιτροπολογίας 2006/512/EK**

Μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας και μετά από τετραετή επεξεργασία που ξεκίνησε στις 11.12.2002, εκδόθηκε η λεγόμενη τρίτη απόφαση επιτροπολογίας, ήτοι 2006/512/EK απόφαση του Συμβουλίου της 17<sup>ης</sup> Ιουλίου 2006 «για την τροποποίηση της απόφασης 1999/468/EK περί καθορισμού των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή» (ΕΕ L 200, 22.07.2006, 11 – 13). Η απόφαση αυτή εισάγει νέα κανονιστική διαδικασία με έλεγχο, η οποία – σε αντίθεση με τις προϋπάρχουσες διαδικασίες – επιλέγεται με δεσμευτικό τρόπο κατά τα κριτήρια επιλογής που θέτει η τρίτη αυτή απόφαση. Η νέα αυτή διαδικασία είναι αρκετά παρεμβατική για το έργο της Επιτροπής, με την έννοια ότι ομοιάζει περισσότερο προς την κανονιστική διαδικασία *contre fillet*, με τη διαφορά ότι η δυνατότητα αρνησικυρίας με αποτέλεσμα τη μη έκδοση πράξης ανήκει τόσο στο Συμβούλιο όσο και στο Κοινοβούλιο<sup>172</sup>. Η νέα ρύθμιση συνιστά κατ' ουσία *αποκοινοτικοποίηση* των τομέων όπου εφαρμόζεται. Το γεγονός εκφράζει δυσπιστία του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου προς την Επιτροπή. Η δυσπιστία αυτή αντιφάσκει με τη μέχρι τότε θετική πορεία της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων σε αυτήν και της αυτονόμησης της δράσης της.

Ειδικότερα η νέα διαδικασία εφαρμόζεται δεσμευτικά, «όταν μια βασική πράξη, εκδοθείσα σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 της Συνθήκης προβλέπει την έκδοση μέτρων γενικής εμβέλειας με αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιαστικών στοιχείων της εν λόγω πράξης, μεταξύ άλλων με την κατάργηση ορισμένων εξ αυτών των στοιχείων ή με τη συμπλήρωσή τους μέσω της προσθήκης νέων μη ουσιαστικών στοιχείων». Με αυτόν τον τρόπο γίνεται προσπάθεια να ασκηθεί μεγαλύτερος έλεγχος στη ρυθμιστική εξουσία της Επιτροπής, που εκδηλώνεται με την έκδοση μέτρων γενικής εμβέλειας, όταν οι βασικές πράξεις έχουν

---

<sup>171</sup> Σπύρος Α. Παππάς, *Η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών «εκτελεστικών» πράξεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή*, υπό Π.Γ.3 Η νέα πρόταση της Επιτροπής και η εισήγηση Corbett.

<sup>172</sup> Βασιλική Ε. Χρήστου, *Ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή, επιτροπολογία και ζητήματα θεσμικής ισορροπίας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εφαρμογές Διοικητικού Δικαίου Π/2008, σελ. 483 επ..

εκδοθεί με τη διαδικασία της συναπόφασης. Η νέα διαδικασία αποκτά μεγάλη σπουδαιότητα, τη στιγμή που με τη Συνθήκη της Νίκαιας επεκτάθηκαν τα πεδία, στα οποία εφαρμόζεται η διαδικασία της συναπόφασης. Έτσι η διαδικασία της συναπόφασης εφαρμόζεται για τη λήψη μέτρων σχετικά με το δικαίωμα διαμονής, την ελεύθερη κυκλοφορία, την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και μετά τη Συνθήκη της Νίκαιας και σε μέτρα ενθάρρυνσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων, στη δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις, στα ειδικά μέτρα στήριξης στο βιομηχανικό τομέα, στις δραστηριότητες που συνδέονται με την οικονομική και κοινωνική συνοχή (εκτός από τα διαρθρωτικά ταμεία), στο καθεστώς των ευρωπαϊκών κομμάτων και στα θέματα θεωρήσεων διαβατηρίου, ασύλου και μετανάστευσης.

Όπως ειπώθηκε, η κανονιστική διαδικασία με έλεγχο διαφοροποιείται από την απλή κανονιστική διαδικασία κατά το ότι τόσο το Συμβούλιο όσο και το Κοινοβούλιο μπορούν να ασκήσουν veto στην έκδοση ρυθμιστικών μέτρων από την Επιτροπή. Ειδικότερα, εφόσον η γνώμη της επιτροπής αντιπροσώπων των κρατών – μελών είναι θετική ως προς τα προτεινόμενα από την Επιτροπή μέτρα, η Επιτροπή υποβάλλει το σχέδιο και στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο προς έλεγχο. Εάν εντός προθεσμίας τριών μηνών είτε το Κοινοβούλιο, είτε το Συμβούλιο έχουν αντιταχθεί στο σχέδιο μέτρων, τότε τα μέτρα αυτά δεν εκδίδονται από την Επιτροπή. Το Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο μπορούν να αντιταχθούν στο σχέδιο μέτρων για τους ακόλουθους λόγους: είτε διότι θεωρούν ότι το σχέδιο μέτρων υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπει η βασική πράξη, είτε διότι το σχέδιο δεν είναι συμβατό με το σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης, είτε διότι το σχέδιο μέτρων δεν συνάδει προς τις αρχές της επικουρικότητας ή αναλογικότητας.

Στην περίπτωση αρνητικής γνώμης της επιτροπής αντιπροσώπων των κρατών – μελών για το σχέδιο μέτρων ή ελλείψει γνώμης ο ρόλος του Κοινοβουλίου είναι διαφοροποιημένος σε σχέση με αυτόν του Συμβουλίου. Η Επιτροπή υποβάλλει πρόταση για τα ληπτέα μέτρα στο Συμβούλιο, την οποία διαβιβάζει προς το Κοινοβούλιο. Το Συμβούλιο μπορεί να αντιταχθεί στα προτεινόμενα μέτρα εντός δύο μηνών και για οποιοδήποτε λόγο καθώς στην απόφαση δεν ορίζονται συγκεκριμένοι λόγοι, ενώ το Κοινοβούλιο μπορεί να αντιταχθεί εντός τεσσάρων μηνών, μόνο για τους περιοριστικά οριζόμενους στην απόφαση λόγους, ήτοι εφόσον θεωρεί ότι τα μέτρα υπερβαίνουν τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπει η βασική πράξη ή

ότι τα μέτρα αυτά δεν είναι συμβατά με τον σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης ή ότι δεν συνάδουν προς τις αρχές της επικουρικότητας ή της αναλογικότητας. Εφόσον αντιταχθεί είτε το Κοινοβούλιο, είτε το Συμβούλιο, τα μέτρα δεν εκδίδονται. Επίσης προβλέπεται διαδικασία με συντομότερες προθεσμίες, η οποία εφαρμόζεται σε περίπτωση επείγουσας ανάγκης.

### 3. Η Συνθήκη της Λισαβόνας

Η τραγικά παταγώδης αποτυχία του Σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (ΣΣΣΕ) να εμπνεύσει την ευρωπαϊκή ενότητα στους κατοίκους της Γηραιάς Ηπείρου οδήγησε στη συμβιβαστική Συνθήκη της Λισαβόνας. Αναφορικά με το πεδίο που απασχολεί την παρούσα εργασία, οι αλλαγές είναι ενθαρρυντικές, ως ενδεικνύουσες αύξηση εμπιστοσύνης προς την Επιτροπή και εκδημοκρατισμό της εκτέλεσης με τη συμμετοχική άσκηση της από Συμβούλιο και Κοινοβούλιο κατά τη *συνήθη* νομοθετική διαδικασία της *συναπόφασης*.

Συγκεκριμένα, το καταργηθέν άρθρο 202 αντικαθίσταται, κατ' ουσίαν, από το άρθρο 16, παράγραφος 1, της ΣΕΕ και από τα άρθρα 290 και 291 της ΣΛΕΕ, από τα οποία το τελευταίο αντιστοιχεί στο ρυθμιστικό πεδίο της τρίτης περίπτωσης του άρθρου 202 της Συνθήκης ΕΚ:

1. *Τα κράτη μέλη θεσπίζουν όλα τα μέτρα εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης.*
2. *Όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, οι πράξεις αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή ή, σε ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες και στις περιπτώσεις των άρθρων 24 και 26 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στο Συμβούλιο<sup>173</sup>.*
3. *Για τους σκοπούς της παραγράφου 2, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας, μέσω κανονισμών, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία θεσπίζουν εκ των προτέρων γενικούς κανόνες και αρχές*

---

<sup>173</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 51 ΣΛΕΕ, περί δικαστικής προσβολής από κράτος μέλος πράξης ή παράλειψης του Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου, οι σύμφωνα με αυτή τη διάταξη πράξεις του Συμβουλίου δεν μπορούν να υπαχθούν με προσφυγή κράτους – μέλους στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου. Η εξαίρεση δεν καλύπτει προσφυγές που ασκούνται από θεσμικό όργανο της Ένωσης.

σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή.

4. Το επίθετο «εκτελεστικός» ή «εκτελεστική» παρεμβάλλεται στον τίτλο των εκτελεστικών πράξεων.

#### **4. Η νέα απόφαση επιτροπολογίας**

Στις 09.03.2010, στο πλαίσιο της διαδικασίας 2010/0051 (COD) εκδόθηκε από την Επιτροπή η πρόταση υπ' αριθμ. *COM(2010) 83 τελικό* για την κατάρτιση νέου κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση των κανόνων και των γενικών αρχών σχετικά με τους μηχανισμούς ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, βάσει του νέου θεσμικού πλαισίου που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> Το κείμενο της πρότασης παρατίθεται στο παράρτημα.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Παρόλα τα μειονεκτήματα της, η επιτροπολογία έχει προαγάγει την εξέλιξη της ευρωπαϊκής θεσμικής ισορροπίας και την εύρυθμη συνεργασία Συμβουλίου, Κοινοβουλίου και Επιτροπής. Από μια στατική – θεσμική άποψη, ο ρόλος της επιτροπολογίας ήταν ο έλεγχος της Επιτροπής στην άσκηση της εκτελεστικής αρμοδιότητας που παρεχόταν σε αυτήν από τις Συνθήκες, και η διατήρηση μιας ισορροπίας μεταξύ των γενικών συμφερόντων της Κοινότητας που αντιπροσωπεύονται από την Επιτροπή και τα ιδιαίτερα συμφέροντα των Κρατών που εκφράζονται από το Συμβούλιο. Από μια εμπειρική και δυναμική ματιά, η επιτροπολογία έχει ωφελήσει την Επιτροπή, γιατί η ύπαρξη μιας τέτοιας ενδοκυβερνητικής ισορροπίας έχει δημιουργήσει συνθήκες εμπιστοσύνης και εξάρτησης υπέρ της Επιτροπής, που εκφράστηκε μέσω της ανάθεσης ακόμα περισσότερων εκτελεστικών αρμοδιοτήτων. Με αυτόν τον τρόπο, η οριζόντια ή άμεση Ευρωπαϊκή διοίκηση έχει προωθηθεί<sup>175</sup>.

Ταυτόχρονα έχει προωθηθεί η *committee governance*, μορφή διακυβέρνησης, στηριζόμενη σε μεγάλο βαθμό σε ειδικούς και τεχνοκράτες, ώστε υποβαθμίζει το επιτακτικό πολιτικό ερώτημα της συλλογικής βούλησης για ύπαρξη της ΕΕ ως συνταγματικά θεμελιωμένης οντότητας, της συναίνεσης σε αυτήν και της νομιμοποίησης αυτής<sup>176</sup>. Αντίστοιχα επιτείνει το δημοκρατικό έλλειμμα της ΕΕ, όπως αναπτύξαμε ανωτέρω<sup>177</sup>. Περαιτέρω, η έλλειψη διαφάνειας, προς αντιμετώπιση της

---

<sup>175</sup> Vassiliki E. Christou, *Good governance, good administration in European administrative law, Transparency and reform of administrative procedures especially through e-government initiatives for a better public administration*, European Public Law Series / Bibliotheque de Droit Public Europeen, vol. XCVIII Regulatory reform, Esperia publications LTD, London, Edited by Andreas I. Pottakis, pp. 93 – 100.

<sup>176</sup> Πρόκειται για την εφαρμογή της λεγόμενης τεχνοκρατικής στρατηγικής, για την οποία ο Jean Monnet υποστήριζε ότι θα μπορούσε να αναβάλει το ζήτημα της δημόσιας συναίνεσης στο εγχείρημα της Ένωσης: *Η διακυβέρνηση δια των επιτροπών θα μπορούσε, παράγοντας αποτελεσματική διοίκηση σε ζητήματα κατά το δυνατόν αποφλοιωμένα του πολιτικού ή ιδεολογικού τους περιβλήματος, να αφήσει χρόνο στη δημόσια συναίνεση να ωριμάσει και παράλληλα να την προετοιμάζει και να την καλλιεργεί μέσα από τις επιτυχίες στην αποτελεσματική επίλυση προβλημάτων.*

<sup>177</sup> Βλ. αναλυτικά τις εκφάνσεις του προβλήματος, Βασιλική Ε. Χρήστου, *Ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή, επιτροπολογία και ζητήματα θεσμικής ισορροπίας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εφαρμογές Διοικητικού Δικαίου Π/2008, σελ. 483 επ., σελ. 504. Π.χ., η έλλειψη τυπικής πρόβλεψης διαδικαστικών δικαιωμάτων δεν μπορεί να αντισταθμιστεί από το γεγονός ότι οι επιτροπές κατά καιρούς εν τοις πράγμασι προσκαλούν ενδιαφερόμενους ιδιώτες ή ειδικούς να εκθέσουν τις απόψεις τους. Όπως δεν αρκεί η τυπική μόνο κατοχύρωση, δεν αρκεί και η απλή πρακτική. Ο

οποίας έχουν θεσπιστεί πολύπλευρα δικαιώματα ενημέρωσης, υποθάλλει υπόνοιες «αντιευρωπαϊκών» ενεργειών. Για αυτές δεν ευθύνεται η Επιτροπή, που θεσμικά αποβλέπει στο συμφέρον της ΕΕ, αλλά εφόσον οι αποφάσεις της ενσωματώνουν τις προτάσεις των επιτροπών, η ίδια λογοδοτεί και γι' αυτό έχει ανάγκη τη νομική και θεσμική στήριξη του Κοινοβουλίου σύμφωνα με τις αρχές της διαφάνειας και της λαϊκής κυριαρχίας, και την ευθεία, θεσμική «αντίθεση» προς το «αριστοκρατικό», αποστασιοποιημένο, συντηρητικό, διακυβερνητικό Συμβούλιο.

Εξάλλου, η από πολλούς<sup>178</sup> ευαγγελιζόμενη *προληπτική συναίνεση* των θεσμικών οργάνων δεν μας βρίσκει σύμφωνους. Ο ρόλος των θεσμικών οργάνων στην ΕΕ είναι διακριτός και η σημασία της απόστασης μεταξύ τους αποδεικνύεται από τη σθεναρή περιφρούρηση της θεσμικής ισορροπίας από το Δικαστήριο. Το τελευταίο υποστηρίζει τη θεμελιώδη αυτή αρχή, ακόμη και απαρνούμενο το ίδιο εξουσίες τις οποίες θα μπορούσε να απολαύσει παρεμβαίνοντας πραιτορικά στην επίλυση διοργανικών συγκρούσεων αρμοδιότητας. Όπως όμως είδαμε ανωτέρω, το Δικαστήριο προσπάθησε να συμβιβάσει κατά το δυνατό με νομικά επιχειρήματα τις αντίθετες απόψεις, αντί να αποφανθεί με δεσμευτικές νομικές κρίσεις για τις αμφισβητούμενες σχέσεις, προκειμένου να μην «κλείσει το δρόμο» στη φυσική εξέλιξη του ακόμη αδιαμόρφωτου θεσμικού οικοδομήματος. Εξάλλου, εξωνομικά επιχειρήματα δεν μπορούν να καλούνται προς νομιμοποίηση καταστάσεων οι οποίες αντιβαίνουν στην ιδεολογία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Π.χ., ο επηρεασμός της Επιτροπής στο στάδιο διαμόρφωσης των μέτρων εκτέλεσης, σύμφωνα με το *νόμο της αναμενόμενης αντίδρασης (anticipated reaction)*, προς αποφυγή εμπλοκής του Συμβουλίου, μόνο απογοήτευση μπορεί να προκαλεί για την αλλοτρίωση της Επιτροπής από το διακυβερνητικό στοιχείο, καθώς αυτοπεριορίζεται – αυτολογοκρίνεται, αναβάλλοντας προτάσεις ή ρυθμίσεις οι οποίες ενδεχομένως να «περνούσαν» τις «κατασταλτικές Συμπληγάδες» του Συμβουλίου. Ούτε η εδραίωση των επιτροπών ως «μεσαίου παίκτη» που ασκεί «μεσαίο έλεγχο» μπορεί να θεωρηθεί ότι συνάδει με τις Συνθήκες.

---

κεντροευρωπαϊκός (ηπειρωτικός) νομικός πολιτισμός είναι όχι μόνο ρεαλιστικός – ορθολογικός, αλλά και ιδεαλιστικός – διακηρυκτικός.

<sup>178</sup> Βασιλική Ε. Χρήστου, *Ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή, επιτροπολογία και ζητήματα θεσμικής ισορροπίας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εφαρμογές Διοικητικού Δικαίου Π/2008, σελ. 483 επ., και εκεί Ballmann, Epstein και O' Halloran σχετικά με την επίδραση της επιτροπολογίας στις σχέσεις μεταξύ των θεσμικών οργάνων βάσει της θεωρίας των παιγνίων.

Στο ευρωπαϊκό σύστημα των δοτών αρμοδιοτήτων, με θεμέλιο και όριο αυτών τα θεσμικά κείμενα, η θεμελίωση της ευρωπαϊκής δράσης στις Συνθήκες είναι «οιονεί συνταγματική αρχή» και τελευταίο προπύργιο δημοκρατικών εγγυήσεων για τους λαούς που δεσμεύονται από αυτή τη δράση. Το γεγονός ότι η κελσενική και η βεμπεριανή πυραμίδα στο δίκαιο και τη διοίκηση της ΕΕ κλονίζονται με την οριζόντια αλληλεπίδραση συστημάτων και με τις αφανείς εξουσιοδοτήσεις, δεν σημαίνει ότι έχουν ανατραπεί. Και αν ακόμη η στιγμή αυτή πλησιάζει, ρόλος του «θεματοφύλακα των Συνθηκών» είναι η αντικατάσταση με ένα σύστημα νομικών κανόνων και αξιών ικανό να στηρίξει τις δικαιικές απαιτήσεις του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού. Τέτοιο όμως δεν είναι το σύστημα της επιτροπολογίας, άλλως *committee governance*, όπως λειτουργεί σήμερα. Οι προαναφερθείσες ατέλειές του, σε συνδυασμό με την απουσία πλήρους γενικής νομιμοποιητικής βάσης των επιτροπών<sup>179</sup> και την επισφάλεια των αρμοδιοτήτων της ΕΕ που απορρέει από το δοτό χαρακτήρα τους εγείρει σοβαρές ενστάσεις περί σιωπηρής αναθεώρησης, αν όχι σιωπηρής παραβίασης των Συνθηκών.

Καταλήγουμε λοιπόν ότι ο θεσμός των επιτροπών υπήρξε αδιαμφισβήτητα πολύτιμος για την προαγωγή της «ευρωπαϊκής» της Ευρώπης και της ΕΕ, καθώς διευκόλυνε τα κράτη – μέλη και το Συμβούλιο να «απαρνηθούν» αρμοδιότητες, τις οποίες εμπιστεύτηκαν στην Επιτροπή υπό την εποπτεία των επιτροπών. Πλην όμως η πολύτιμη αυτή λειτουργία των επιτροπών έχει ωριμάσει και είναι καιρός για το επόμενο βήμα, ενόψει και του διεθνούς κλίματος παγκοσμιοποίησης. Ποιο είναι το επόμενο βήμα, είναι ακόμη ασαφές. Η μία διαγραφόμενη πορεία ακολουθεί πιστά το

---

<sup>179</sup> Ο δοτός χαρακτήρας των αρμοδιοτήτων της ΕΕ αποκλείει – απαγορεύει την πρόβλεψη γενικής και πλήρους εξουσιοδότησης προς επιτροπές να επικουρούν την Επιτροπή στο εκ της Συνθήκης έργο της εκτέλεσης των αποφάσεων του Συμβουλίου. Βλ. και Xenophon A. Yataganas, *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The relevance of the American model of independent agencies*, Jean Monnet Working Paper 3/01, Cambridge Mass, Harvard Law School, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010301-03.html>. Εξάλλου, η κυριολεκτική ανάγνωση ότι οι εξουσίες που μεταβιβάζονται στην Επιτροπή είναι αρμοδιότητες εφαρμογής μόνο, ικανότητα λήψης αποφάσεων, δεν γίνεται δεκτή σήμερα, δεδομένης της ευρείας ερμηνείας των εκτελεστικών εξουσιών από το Δικαστήριο, και της εκτενούς συζήτησης σχετικά με την επιτροπολογία. Είναι επίσης δύσκολο να καθοριστεί ακριβώς πού ξεκινά η νομοθέτηση και πού τελειώνει η απλή εφαρμογή του νόμου, καθώς η ιεραρχία των κανόνων είναι ασαφής, και εξ αιτίας του διπλασιασμού των νομοθετικών οργάνων (κανονισμοί του Συμβουλίου και της Επιτροπής). Τέλος, μία απόπειρα ανεύρεσης νομιμοποιητικού ερείσματος των επιτροπών θα μπορούσε να στηριχθεί στην άποψη ότι η λειτουργική κατανομή των εξουσιών με περιορισμένη εξουσιοδότηση αντικατοπτρίζει σεβασμό για τη δημοκρατική βάση των Κοινοτήτων, με την έννοια ότι η δράση τους ορίζεται και εγκρίνεται από εκλεγμένα Κοινοβούλια και τις κυβερνήσεις που δίνουν την εμπιστοσύνη τους.

μέχρι τώρα πνεύμα των επιτροπών, όπως διαμορφώνεται από τα πράγματα. Εδώ θεωρούμε ότι χρειάζεται μία δυναμική παρέμβαση, «υπερεθνικού» χαρακτήρα, προκειμένου να θεραπευθούν οι αδυναμίες της επιτροπολογίας, να αναβαπτιστούν τα μορφώματά της σε δημοκρατικές και δικαιοκρατικές αρχές και να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των στόχων της καλής διακυβέρνησης, που είναι η φυσική ροπή των επιτροπών και η σύγχρονη τάση των εξελισσόμενων δυτικών δημοκρατιών. Αυτή θεωρούμε ότι θα πρέπει να είναι η δεύτερη, και τελικά επιλεγόμενη πορεία της επιτροπολογίας.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

### Α. ΑΠΟΦΑΣΗ 87/373/ΕΟΚ

#### ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

της 13ης Ιουλίου 1987

για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή

(87/373/ΕΟΚ)

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ,

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, και ιδίως το άρθρο 145,

την πρόταση της Επιτροπής (1),

τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (2),

Εκτιμώντας:

ότι το Συμβούλιο αναθέτει στην Επιτροπή, με τις πράξεις που εκδίδει, τις αρμοδιότητες για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει· ότι μπορεί να υπαγάγει την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών σε ορισμένους όρους και ότι μπορεί επίσης να διατηρεί το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις·

ότι, προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Κοινότητας, πρέπει να περιοριστούν οι κατηγορίες των διαδικασιών τις οποίες θα μπορεί να χρησιμοποιεί στο εξής το Συμβούλιο· ότι, κατά συνέπεια, πρέπει να θεσπιστούν ορισμένοι κανόνες με τους οποίους θα πρέπει να είναι σύμφωνες όλες οι νέες διατάξεις στις οποίες προβλέπονται οι όροι άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που αναθέτει το Συμβούλιο στην Επιτροπή·

ότι η παρούσα απόφαση δεν πρέπει να θίξει τους όρους άσκησης των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής που περιλαμβάνονται σε πράξεις που θεσπίστηκαν πριν από την έναρξη ισχύος της και ότι πρέπει να είναι δυνατή, κατά την τροποποίηση ή την παράταση ισχύος των πράξεων αυτών, η προσαρμογή των όρων αυτών ώστε να είναι σύμφωνοι με εκείνους που περιλαμβάνονται στην παρούσα απόφαση ή η διατήρησή τους,

ΑΠΟΦΑΣΙΖΕΙ:

Άρθρο 1

Εκτός από τις ειδικές περιπτώσεις όπου το Συμβούλιο διατηρεί το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες, το Συμβούλιο αναθέτει στην Επιτροπή, με τις πράξεις που εκδίδει, αρμοδιότητες για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει. Το Συμβούλιο προσδιορίζει τα κυριότερα στοιχεία αυτών των αρμοδιοτήτων.

Το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών σε ορισμένους όρους οι οποίοι πρέπει να είναι σύμφωνοι με τις διαδικασίες που απαριθμούνται στα άρθρα 2 και 3.

## Άρθρο 2

### ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ I

Η Επιτροπή επικουρείται από μια επιτροπή συμβουλευτικού χαρακτήρα την οποία αποτελούν αντιπρόσωποι των κρατών μελών και της οποίας προεδρεύει ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής.

Ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής υποβάλλει στην εν λόγω επιτροπή σχέδιο των μέτρων που πρόκειται να ληφθούν. Η συμβουλευτική επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της για το σχέδιο αυτό, μέσα σε προθεσμία που μπορεί να ορίσει ο πρόεδρος ανάλογα με τον επείγοντα χαρακτήρα του θέματος και, αν χρειασθεί, προβαίνει σε ψηφοφορία.

Η γνώμη καταχωρείται στα πρακτικά. Επιπλέον κάθε κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να ζητήσει να καταχωρηθεί η θέση του στα πρακτικά.

Η Επιτροπή λαμβάνει ιδιαίτερα υπόψη τη γνώμη της συμβουλευτικής επιτροπής και την ενημερώνει για τον τρόπο με τον οποίο έλαβε υπόψη τη γνώμη αυτή.

### ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ II

Η Επιτροπή επικουρείται από μια επιτροπή την οποία αποτελούν αντιπρόσωποι των κρατών μελών και της οποίας προεδρεύει ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής.

Ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής υποβάλλει στην εν λόγω επιτροπή σχέδιο των μέτρων που πρόκειται να ληφθούν. Η επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της για το σχέδιο αυτό μέσα σε προθεσμία που μπορεί να ορίσει ο πρόεδρος ανάλογα με τον επείγοντα χαρακτήρα του θέματος. Αποφασίζει με την πλειοψηφία που προβλέπεται στο άρθρο 148 παράγραφος 2 της συνθήκης για την έκδοση των αποφάσεων που καλείται να λάβει το Συμβούλιο βάσει πρότασης της Επιτροπής. Κατά την ψηφοφορία στην επιτροπή, οι ψήφοι των αντιπροσώπων των κρατών μελών σταθμίζονται σύμφωνα με το προαναφερόμενο άρθρο. Ο πρόεδρος δεν λαμβάνει μέρος στη ψηφοφορία.

Η Επιτροπή θεσπίζει μέτρα τα οποία μπορούν να εφαρμοστούν αμέσως. Εάν όμως τα μέτρα αυτά δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη που διατύπωσε η επιτροπή, ανακοινώνονται αμέσως από την Επιτροπή στο Συμβούλιο. Στην περίπτωση αυτή:

#### Εναλλακτική διατύπωση α)

Η Επιτροπή μπορεί να αναβάλει επί ένα μήνα το πολύ, από την ημερομηνία της ανακοίνωσης αυτής, την εφαρμογή των μέτρων που αποφασίστηκαν από αυτή.

Το Συμβούλιο μπορεί, με ειδική πλειοψηφία, να λάβει διαφορετική απόφαση μέσα στην προθεσμία που προβλέπεται στο προηγούμενο εδάφιο.

Εναλλακτική διατύπωση β)

Η Επιτροπή αναβάλλει την εφαρμογή των μέτρων που αποφάσισε για διάστημα που ορίζεται σε κάθε πράξη που εγκρίνει το Συμβούλιο, αλλά που δεν μπορεί, σε καμία περίπτωση, να υπερβαίνει τους τρεις μήνες από την ημερομηνία της ανακοίνωσης.

Το Συμβούλιο μπορεί, με ειδική πλειοψηφία, να λάβει διαφορετική απόφαση μέσα στην προθεσμία που προβλέπεται στο προηγούμενο εδάφιο.

### ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΙΙΙ

Η Επιτροπή επικουρείται από μια επιτροπή την οποία αποτελούν αντιπρόσωποι των κρατών μελών και της οποίας προεδρεύει ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής.

Ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής υποβάλλει στην εν λόγω επιτροπή σχέδιο των μέτρων που πρόκειται να ληφθούν. Η επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της για το σχέδιο αυτό μέσα σε προθεσμία που μπορεί να ορίσει ο πρόεδρος ανάλογα με τον επείγοντα χαρακτήρα του θέματος. Αποφασίζει με την ειδική πλειοψηφία που προβλέπεται στο άρθρο 148 παράγραφος 2 της συνθήκης για την έκδοση των αποφάσεων που καλείται να λάβει το Συμβούλιο βάσει πρότασης της Επιτροπής. Κατά την ψηφοφορία στην επιτροπή, οι ψήφοι των αντιπροσώπων των κρατών μελών σταθμίζονται σύμφωνα με το προαναφερόμενο άρθρο. Ο πρόεδρος δεν λαμβάνει μέρος στη ψηφοφορία.

Η Επιτροπή θεσπίζει τα σχεδιαζόμενα μέτρα όταν είναι σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής.

Όταν τα σχεδιαζόμενα μέτρα δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη της Επιτροπής, ή ελλείψει γνώμης, η Επιτροπή υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση στο Συμβούλιο πρόταση σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.

Εναλλακτική διατύπωση α)

Εάν το Συμβούλιο δεν αποφασίσει εντός της προθεσμίας που θα καθορίζεται σε κάθε πράξη που εκδίδει το ίδιο δυνάμει της παρούσας παραγράφου, προθεσμία η οποία σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να υπερβαίνει τους τρεις μήνες από την ημερομηνία υποβολής της πρότασης, τα προτεινόμενα μέτρα θεσπίζονται από την Επιτροπή.

Εναλλακτική διατύπωση β)

Εάν, το Συμβούλιο δεν αποφασίσει εντός της προθεσμίας που θα καθορίζεται σε κάθε πράξη που εκδίδει το ίδιο δυνάμει της παρούσας παραγράφου, προθεσμία η οποία σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να υπερβαίνει τους τρεις μήνες από την ημερομηνία υποβολής της πρότασης, τα προτεινόμενα μέτρα θεσπίζονται από την Επιτροπή, εκτός εάν το Συμβούλιο έχει αποφασίσει με απλή πλειοψηφία ότι αντιτίθεται προς τα εν λόγω μέτρα.

### Άρθρο 3

Όταν το Συμβούλιο παρέχει στην Επιτροπή την εξουσία να αποφασίσει για μέτρα διασφάλισης, μπορεί να ακολουθηθεί η παρακάτω διαδικασία:

- η Επιτροπή κοινοποιεί στο Συμβούλιο και στα κράτη μέλη κάθε απόφαση σχετικά με μέτρα διασφάλισης,
- μπορεί να προβλεφθεί ότι η Επιτροπή, πριν λάβει την απόφασή της, συμβουλευέται τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους κατά περίπτωση καθοριζόμενους όρους,
- κάθε κράτος μέλος μπορεί να φέρει προς συζήτηση ενώπιον του Συμβουλίου την απόφαση της Επιτροπής μέσα σε προθεσμία που πρέπει να καθορίζεται στην εν λόγω πράξη.

#### Εναλλακτική διατύπωση α)

Το Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία, μπορεί να λάβει διαφορετική απόφαση σε προθεσμία που ορίζεται στην εν λόγω πράξη.

#### Εναλλακτική διατύπωση β)

Το Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία, μπορεί να κυρώσει, να τροποποιήσει ή να καταργήσει την απόφαση της Επιτροπής. Εάν το Συμβούλιο δεν λάβει απόφαση μέσα σε προθεσμία που πρέπει να καθορίζεται στην εν λόγω πράξη, τότε η απόφαση της Επιτροπής θεωρείται ότι έχει καταργηθεί. Άρθρο 4

Η παρούσα απόφαση δεν θίγει τους όρους άσκησης των αρμοδιοτήτων που έχουν ανατεθεί στην Επιτροπή δυνάμει πράξεων που προηγούνται της έναρξης ισχύος της.

Σε περίπτωση τροποποίησης ή παράτασης της ισχύος των πράξεων αυτών, το Συμβούλιο δύναται είτε να προσαρμόσει τις διαδικασίες που προβλέπονται από τις πράξεις αυτές ώστε να καταστούν σύμφωνες με εκείνες που εκτίθενται στα άρθρα 2 και 3, είτε να διατηρήσει τις υφιστάμενες διαδικασίες.

### Άρθρο 5

Το Συμβούλιο επανεξετάζει τις διαδικασίες που προβλέπονται στην παρούσα απόφαση με βάση την έκθεση που θα υποβάλει η Επιτροπή πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1990.

Βρυξέλλες, 13 Ιουλίου 1987.

Για το Συμβούλιο

Ο Πρόεδρος

P. SIMONSEN

(1) ΕΕ αριθ. C 70 της 25. 3. 1986, σ. 6.

(2) ΕΕ αριθ. C 297 της 24. 11. 1986, σ. 94.

## **B. ΑΠΟΦΑΣΗ 1999/468 /ΕΚ**

### **ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

της 28ης Ιουνίου 1999

για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή(1)

(1999/468/ΕΚ)

### **ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,**

Έχοντας υπόψη:

τη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ιδίως το άρθρο 202 τρίτο εδάφιο,

την πρόταση της Επιτροπής(2),

τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου(3),

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) το Συμβούλιο, με τις πράξεις που εκδίδει, πρέπει να αναθέτει στην Επιτροπή τις αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που θεσπίζει· το Συμβούλιο μπορεί να υπάγει την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους και μπορεί επίσης να διατηρήσει το δικαίωμα, σε ειδικές και αιτιολογημένες περιπτώσεις, να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες·

(2) το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση 87/373/ΕΟΚ, της 13ης Ιουλίου 1987, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή(4)· αυτή η απόφαση περιόρισε τις κατηγορίες διαδικασιών για την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων·

(3) με τη δήλωση αριθ. 31 την προσαρτημένη στην τελική πράξη της διακυβερνητικής διάσκεψης η οποία θέσπισε τη συνθήκη του Άμστερνταμ, η Επιτροπή καλείται να υποβάλει στο Συμβούλιο πρόταση για την τροποποίηση της απόφασης 87/373/ΕΟΚ·

(4) περισσότερο για λόγους σαφήνειας και λιγότερο για τροποποίηση της απόφασης 87/373/ΕΟΚ, θεωρήθηκε σκόπιμο να αντικατασταθεί αυτή η απόφαση από νέα απόφαση και συνεπώς να καταργηθεί η απόφαση 87/373/ΕΟΚ·

(5) πρώτος στόχος της απόφασης είναι, προκειμένου να επιτευχθεί μεγαλύτερη συνοχή και προβλεψιμότητα στην επιλογή επιτροπής, να θεσπίσει κριτήρια για την επιλογή των διαδικασιών επιτροπολογίας, με την προϋπόθεση ότι τα κριτήρια αυτά δεν είναι δεσμευτικά·

(6) εν προκειμένω, πρέπει να γίνεται χρήση της διαδικασίας διαχειριστικής επιτροπής για μέτρα διαχείρισης που αφορούν την εφαρμογή της κοινής γεωργικής και αλιευτικής πολιτικής, ή την εφαρμογή προγραμμάτων με σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις· αυτά τα μέτρα διαχείρισης πρέπει να λαμβάνονται από την Επιτροπή με διαδικασία διασφαλίζουσα τη λήψη αποφάσεων εντός των ενδεδειγμένων προθεσμιών· ωστόσο, όταν υποβάλλονται στο Συμβούλιο μη επείγοντα μέτρα, η Επιτροπή θα πρέπει να μπορεί, κατά την κρίση της, να αναβάλει την εφαρμογή τους·

(7) πρέπει να γίνεται χρήση της διαδικασίας κανονιστικής επιτροπής για μέτρα γενικής εμβέλειας, που έχουν ως στόχο την εφαρμογή των ουσιαστικών διατάξεων των βασικών πράξεων, μεταξύ των οποίων μέτρα για την προστασία της υγείας ή την ασφάλεια των ανθρώπων, των ζώων ή των φυτών, καθώς και μέτρα προσαρμογής ή ενημέρωσης ορισμένων μη ουσιαστικών διατάξεων της βασικής πράξης· τέτοια εκτελεστικά μέτρα πρέπει να θεσπίζονται με αποτελεσματική διαδικασία, με πλήρη σεβασμό του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής·

(8) πρέπει να γίνεται χρήση της διαδικασίας συμβουλευτικής επιτροπής σε κάθε περίπτωση στην οποία κρίνεται ως η πλέον ενδεδειγμένη· η διαδικασία αυτή θα συνεχίσει να χρησιμοποιείται στις περιπτώσεις που εφαρμόζεται και σήμερα·

(9) δεύτερος στόχος της παρούσας απόφασης είναι η απλοποίηση του συνόλου των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, καθώς και η αυξημένη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις περιπτώσεις που η βασική πράξη που αναθέτει εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή έχει θεσπισθεί με τη διαδικασία που καθορίζεται στο άρθρο 251 της συνθήκης· προς το σκοπό αυτό θεωρήθηκε αναγκαίο να μειωθεί ο αριθμός των διαδικασιών και να προσαρμοστούν στις αντίστοιχες αρμοδιότητες κάθε ενδιαφερομένου οργάνου, και ιδίως να δοθεί η ευκαιρία να λαμβάνονται υπόψη οι γνώμες του Κοινοβουλίου από την Επιτροπή ή το Συμβούλιο αντιστοίχως όταν ένα σχέδιο μέτρου που υποβάλλεται σε επιτροπή ή μια πρόταση που υποβάλλεται στο Συμβούλιο στο πλαίσιο της διαδικασίας κανονιστικής επιτροπής υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται στη βασική πράξη·

(10) τρίτος στόχος της παρούσας απόφασης είναι να βελτιώσει την ενημέρωση του Κοινοβουλίου, ορίζοντας ότι η Επιτροπή πρέπει να ενημερώνει τακτικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τις διαδικασίες επιτροπολογίας, ότι η Επιτροπή πρέπει να διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έγγραφα που αφορούν τις δραστηριότητες των επιτροπών και να το ενημερώνει οσάκις διαβιβάζει στο Συμβούλιο μέτρα ή προτάσεις μέτρων που πρέπει να ληφθούν·

(11) τέταρτος στόχος της παρούσας απόφασης είναι να βελτιώσει την ενημέρωση του κοινού σχετικά με την επιτροπολογία και, κατά συνέπεια, να εφαρμόσει στα έγγραφα των επιτροπών τις αρχές και προϋποθέσεις δημοσιοποίησης που εφαρμόζονται στην Επιτροπή, να προβλέψει τη δημοσίευση καταλόγου όλων των επιτροπών που βοηθούν την Επιτροπή στην άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, καθώς και ετήσιας έκθεσης για τις εργασίες των επιτροπών, και τη δημοσίευση σε σχετικό μητρώο όλων των στοιχείων των εγγράφων που αφορούν επιτροπές και τα οποία έχουν διαβιβαστεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο·

(12) οι ειδικές διαδικασίες επιτροπών που συστάθηκαν στο πλαίσιο της εφαρμογής της κοινής εμπορικής πολιτικής και των προβλεπόμενων από τις συνθήκες κανόνων ανταγωνισμού, οι οποίες δεν βασίζονται στην οδηγία 87/373/ΕΟΚ, ουδόλως θίγονται από την παρούσα απόφαση,

ΑΠΟΦΑΣΙΖΕΙ:

#### Άρθρο 1

Με εξαίρεση ορισμένες ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες κατά τις οποίες η βασική πράξη απονέμει αποκλειστικά στο Συμβούλιο το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες, οι εν λόγω αρμοδιότητες ανατίθενται στην Επιτροπή σύμφωνα με τις διατάξεις που προβλέπονται προς το σκοπό αυτό στη βασική πράξη. Οι διατάξεις αυτές καθορίζουν τα βασικά στοιχεία των ούτως ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων.

Όταν η βασική πράξη υπάγει την έγκριση εκτελεστικών μέτρων σε ορισμένους διαδικαστικούς όρους, οι όροι αυτοί πρέπει να είναι σύμφωνοι με τις διαδικασίες που προβλέπονται στα άρθρα 3, 4, 5 και 6.

#### Άρθρο 2

Η επιλογή διαδικασίας για την έγκριση των εκτελεστικών μέτρων διαπνέεται από τα ακόλουθα κριτήρια:

α) τα μέτρα διαχείρισης, όπως εκείνα που αφορούν την κοινή γεωργική και αλιευτική πολιτική, ή την εκτέλεση προγραμμάτων με ουσιαστικές δημοσιονομικές επιπτώσεις, θα πρέπει να εγκρίνονται με τη διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής·

β) τα γενικά μέτρα που αφορούν την εφαρμογή των ουσιαστικών στοιχείων μιας βασικής πράξης και τα μέτρα που αφορούν την προστασία της υγείας ή την ασφάλεια ανθρώπων, ζώων, ή φυτών, θα πρέπει να εγκρίνονται με τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής.

Όταν η βασική πράξη προβλέπει ότι μη ουσιαστικά στοιχεία της πράξης αυτής μπορούν να προσαρμοσθούν ή να ενημερωθούν με εκτελεστικά μέτρα, τα μέτρα αυτά θα πρέπει να εγκρίνονται με τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής·

γ) με την επιφύλαξη των στοιχείων α) και β), η διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής πρέπει να χρησιμοποιείται σε κάθε περίπτωση στην οποία κρίνεται ως η πλέον ενδεδειγμένη.

#### Άρθρο 3

Διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής

1. Η Επιτροπή επικουρείται από συμβουλευτική επιτροπή, την οποία αποτελούν αντιπρόσωποι των κρατών μελών και της οποίας προεδρεύει ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής.
2. Ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής υποβάλλει στην εν λόγω επιτροπή σχέδιο των ληπτέων μέτρων. Η συμβουλευτική επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της επί του σχεδίου αυτού εντός προθεσμίας που μπορεί να ορίσει ο πρόεδρος ανάλογα με το επείγον του θέματος, προβαίνοντας ενδεχομένως σε ψηφοφορία.
3. Η γνώμη καταχωρείται στα πρακτικά. Επιπλέον, κάθε κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να ζητήσει να καταχωρηθεί η θέση του στα πρακτικά.
4. Η Επιτροπή λαμβάνει ιδιαίτερα υπόψη τη γνώμη της συμβουλευτικής επιτροπής και την ενημερώνει για τον τρόπο με τον οποίο έλαβε υπόψη τη γνώμη αυτή.

#### Άρθρο 4

##### Διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής

1. Η Επιτροπή επικουρείται από διαχειριστική επιτροπή, την οποία αποτελούν αντιπρόσωποι των κρατών μελών και της οποίας προεδρεύει ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής.
2. Ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής υποβάλλει στην εν λόγω επιτροπή σχέδιο των ληπτέων μέτρων. Η επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της επί του σχεδίου αυτού εντός προθεσμίας που μπορεί να ορίσει ο πρόεδρος ανάλογα με το επείγον του θέματος. Η γνώμη δίδεται με την πλειοψηφία που προβλέπεται στο άρθρο 205 παράγραφος 2 της συνθήκης στην περίπτωση αποφάσεων τις οποίες καλείται να εγκρίνει το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής. Οι ψήφοι των αντιπροσώπων των κρατών μελών στην επιτροπή σταθμίζονται με τον τρόπο που ορίζεται στο άρθρο εκείνο. Ο πρόεδρος δεν λαμβάνει μέρος στην ψηφοφορία.
3. Η Επιτροπή, με την επιφύλαξη του άρθρου 8, εγκρίνει μέτρα που εφαρμόζονται αμέσως. Εντούτοις, αν τα μέτρα αυτά δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη που διατύπωσε η επιτροπή διαχείρισης, τα εγκριθέντα μέτρα ανακοινώνονται αμέσως από την Επιτροπή στο Συμβούλιο. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να αναβάλει την εφαρμογή των μέτρων που αποφάσισε για διάστημα που καθορίζεται σε κάθε βασική πράξη αλλά που ουδέποτε υπερβαίνει το τρίμηνο από την ημερομηνία της ανακοίνωσης.
4. Το Συμβούλιο μπορεί, με ειδική πλειοψηφία, να λάβει διαφορετική απόφαση εντός της προθεσμίας που προβλέπεται στην παράγραφο 3.

#### Άρθρο 5

##### Διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής

1. Η Επιτροπή επικουρείται από κανονιστική επιτροπή την οποία αποτελούν αντιπρόσωποι των κρατών μελών και της οποίας προεδρεύει ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής.

2. Ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής υποβάλλει στην εν λόγω επιτροπή σχέδιο των ληπτέων μέτρων. Η επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της επί του σχεδίου αυτού εντός προθεσμίας που μπορεί να ορίσει ο πρόεδρος ανάλογα με το επείγον του θέματος. Η γνώμη δίδεται με την πλειοψηφία που προβλέπεται στο άρθρο 205 παράγραφος 2 της συνθήκης στην περίπτωση αποφάσεων τις οποίες καλείται να εγκρίνει το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής. Οι ψήφοι των αντιπροσώπων των κρατών μελών στην επιτροπή σταθμίζονται με τον τρόπο που ορίζεται στο άρθρο εκείνο. Ο πρόεδρος δεν λαμβάνει μέρος στην ψηφοφορία.

3. Η Επιτροπή, με την επιφύλαξη του άρθρου 8, εγκρίνει τα σχεδιαζόμενα μέτρα εφόσον αυτά είναι σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής.

4. Εάν τα σχεδιαζόμενα μέτρα δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής ή ελλείπει γνώμη, η Επιτροπή υποβάλλει αμελλητί στο Συμβούλιο πρόταση σχετικά με τα ληπτέα μέτρα και ενημερώνει σχετικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

5. Εάν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κρίνει ότι πρόταση που υποβλήθηκε από την Επιτροπή δυνάμει βασικής πράξης η οποία έχει εγκριθεί κατά τη διαδικασία του άρθρου 251 της συνθήκης υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται από αυτή τη βασική πράξη, γνωστοποιεί τη θέση του στο Συμβούλιο.

6. Κατά περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη τη θέση αυτή, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία για την πρόταση εντός προθεσμίας που ορίζεται σε κάθε βασική πράξη και η οποία ουδέποτε υπερβαίνει τους τρεις μήνες από την ημερομηνία υποβολής στο Συμβούλιο.

Εάν εντός αυτής της προθεσμίας το Συμβούλιο δηλώσει με ειδική πλειοψηφία ότι διαφωνεί με την πρόταση, η Επιτροπή την επανεξετάζει και μπορεί να υποβάλει στο Συμβούλιο τροποποιημένη πρόταση, να υποβάλει εκ νέου την πρότασή της ή να υποβάλει νομοθετική πρόταση με βάση τη συνθήκη.

Εάν κατά τη λήξη της προθεσμίας το Συμβούλιο δεν έχει εγκρίνει την προτεινόμενη εκτελεστική πράξη ή δεν έχει εκδηλώσει τη διαφωνία του με τα προτεινόμενα εκτελεστικά μέτρα, η προτεινόμενη εκτελεστική πράξη εγκρίνεται από την Επιτροπή.

## Άρθρο 6

### Διαδικασία διασφάλισης

Η ακόλουθη διαδικασία μπορεί να εφαρμοσθεί όταν η βασική πράξη αναθέτει στην Επιτροπή την εξουσία λήψης μέτρων διασφάλισης:

α) η Επιτροπή κοινοποιεί στο Συμβούλιο και στα κράτη μέλη κάθε απόφαση σχετικά με μέτρα διασφάλισης. Μπορεί να προβλεφθεί ότι η Επιτροπή, πριν αποφασίσει,

διαβουλεύεται με τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους κατά περίπτωση καθοριζόμενους όρους·

β) Κάθε κράτος μέλος μπορεί να παραπέμψει στο Συμβούλιο την απόφαση της Επιτροπής, εντός προθεσμίας που καθορίζεται στην εν λόγω βασική πράξη·

γ) Το Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία, μπορεί να λάβει διαφορετική απόφαση εντός προθεσμίας που ορίζεται στην εν λόγω βασική πράξη. Εναλλακτικά, η βασική πράξη μπορεί να προβλέπει ότι το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, μπορεί να επιβεβαιώσει, τροποποιήσει ή καταργήσει την απόφαση της Επιτροπής και ότι, εάν το Συμβούλιο δεν αποφασίσει εντός της προαναφερόμενης προθεσμίας, η απόφαση της Επιτροπής τεκμαίρεται ανακληθείσα.

## Άρθρο 7

1. Κάθε επιτροπή θεσπίζει τον εσωτερικό της κανονισμό μετά από πρόταση του προέδρου της, με βάση πρότυπους διαδικαστικούς κανόνες που δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Οι υπάρχουσες επιτροπές προσαρμόζουν τους εσωτερικούς τους κανονισμούς προς τους πρότυπους κανόνες, εφόσον είναι αναγκαίο.

2. Οι κανόνες και οι αρχές της δημοσιοποίησης των εγγράφων που ισχύουν για την Επιτροπή θε ισχύουν και για τις επιτροπές.

3. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται τακτικά από την Επιτροπή για τις εργασίες των επιτροπών. Προς τούτο, λαμβάνει τις ημερήσιες διατάξεις των συνεδριάσεων, τα σχέδια μέτρων που υποβάλλονται στις επιτροπές και αφορούν την εκτέλεση των πράξεων που εγκρίνονται με τη διαδικασία του άρθρου 251 της συνθήκης, καθώς και τα αποτελέσματα των ψηφοφοριών και τα συνοπτικά πρακτικά των συνεδριάσεων και τους καταλόγους των αρχών και οργανώσεων στις οποίες ανήκουν τα άτομα που ορίζουν τα κράτη μέλη ως αντιπροσώπους τους. Ενημερώνεται επίσης για κάθε μέτρο που διαβιβάζεται στο Συμβούλιο από την Επιτροπή ή για κάθε πρόταση ληπτέων μέτρων.

4. Εντός έξι μηνών από την έναρξη ισχύος της παρούσας απόφασης, η Επιτροπή δημοσιεύει στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατάλογο όλων των επιτροπών που την επικουρούν στην άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της. Ο κατάλογος προσδιορίζει την βασική πράξη (ή πράξεις), βάσει της οποίας συστάθηκε κάθε επιτροπή. Από το 2000 και μετά, η Επιτροπή θα δημοσιεύει επίσης ετήσια έκθεση των εργασιών των επιτροπών.

5. Τα στοιχεία όλων των εγγράφων που διαβιβάζονται στο Κοινοβούλιο δυνάμει της παραγράφου 3 καθίστανται προσιτά στο κοινό με μητρώο, το οποίο θα δημιουργηθεί το 2001 από την Επιτροπή.

## Άρθρο 8

Αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δηλώσει με αιτιολογημένο ψήφισμα ότι σχέδιο εκτελεστικών μέτρων του οποίου μελετάται η έγκριση και το οποίο υποβλήθηκε σε επιτροπή δυνάμει βασικής πράξης που έχει εκδοθεί σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 της συνθήκης υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται στη βασική πράξη, η Επιτροπή επανεξετάζει το εν λόγω σχέδιο. Λαμβάνοντας υπόψη το ψήφισμα αυτό, η Επιτροπή μπορεί, εντός των προθεσμιών της εν εξελίξει διαδικασίας, να υποβάλει στην επιτροπή νέο σχέδιο εκτελεστικών μέτρων, να συνεχίσει τη διαδικασία ή να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο πρόταση βάσει της συνθήκης.

Η Επιτροπή ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την επιτροπή για τη συνέχεια που σκοπεύει να δώσει στο ψήφισμα του Κοινοβουλίου και την αιτιολογεί.

#### Άρθρο 9

Η απόφαση 87/373/ΕΟΚ καταργείται.

#### Άρθρο 10

Η παρούσα απόφαση αρχίζει να ισχύ την επόμενη ημέρα από τη δημοσίευσή της στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Λουξεμβούργο, 28 Ιουνίου 1999.

Για το Συμβούλιο

Ο Πρόεδρος

M. NAUMANN

(1) Πληροφορείται ο αναγνώστης ότι τρεις δηλώσεις που έχουν καταχωρηθεί στα πρακτικά του Συμβουλίου και αφορούν αυτή την απόφαση περιλαμβάνονται στην ΕΕ C 203 της 17ης Ιουλίου 1999, σ. 1.

(2) ΕΕ C 279 της 8.9.1998, σ. 5.

(3) Γνώμη που διατυπώθηκε στις 6 Μαΐου 1999 (δεν έχει ακόμα δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα).

(4) ΕΕ L 197 της 18.7.1987, σ. 33.

## **Γ. ΑΠΟΦΑΣΗ 2006/512/ΕΚ**

Απόφαση του Συμβουλίου

της 17ης Ιουλίου 2006

για την τροποποίηση της απόφασης 1999/468/ΕΚ περί καθορισμού των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή

(2006/512/ΕΚ)

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

τη συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ιδίως το άρθρο 202, τρίτο εδάφιο,

την πρόταση της Επιτροπής,

τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου [1],

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(1) Το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση 1999/468/ΕΚ, της 28ης Ιουνίου 1999, περί καθορισμού των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή [2]. Η απόφαση αυτή προβλέπει ορισμένες κατηγορίες διαδικασιών άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων.

(2) Η ως άνω απόφαση θα πρέπει να τροποποιηθεί προκειμένου να εισαχθεί μια νέα κατηγορία διαδικασιών άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, η κανονιστική διαδικασία με έλεγχο, η οποία επιτρέπει στον νομοθέτη να αντιτάσσεται στην έκδοση σχεδίου μέτρων αν παρατηρεί ότι αυτό υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται στη βασική πράξη ή ότι το σχέδιο δεν είναι συμβατό με τον σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης ή ότι δεν τηρεί τις αρχές της επικουρικότητας ή αναλογικότητας.

(3) Η νέα κανονιστική διαδικασία με έλεγχο είναι αναγκαίο να χρησιμοποιείται προκειμένου για μέτρα γενικής εμβέλειας που έχουν ως αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων μιας βασικής πράξης που έχει εκδοθεί με τη διαδικασία του άρθρου 251 της συνθήκης, περιλαμβανομένης και της κατάργησης ορισμένων εκ των στοιχείων αυτών, ή της συμπλήρωσης με την προσθήκη νέων μη ουσιωδών στοιχείων.

(4) Στο ίδιο πλαίσιο, θα πρέπει να εξασφαλίζεται καλύτερη ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τις εργασίες των επιτροπών,

**ΑΠΟΦΑΣΙΖΕΙ:**

Άρθρο 1

Η απόφαση 1999/468/ΕΚ τροποποιείται ως εξής:

1) Στο τέλος της πέμπτης αιτιολογικής παραγράφου, προστίθεται η ακόλουθη φράση:

"εξαιρουμένων εκείνων που διέπουν την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο".

2) Μετά την έβδομη αιτιολογική παράγραφο, παρεμβάλλεται η ακόλουθη αιτιολογία:

"(7α) Είναι αναγκαίο να εφαρμόζεται η κανονιστική διαδικασία με έλεγχο για τα μέτρα γενικής εμβέλειας που έχουν ως αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιαστικών στοιχείων μιας πράξης που εκδόθηκε σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 της συνθήκης, συμπεριλαμβανομένης της κατάργησης ορισμένων εξ αυτών ή της συμπλήρωσής τους με την προσθήκη νέων μη ουσιαστικών στοιχείων. Η διαδικασία αυτή πρέπει να επιτρέπει στα δύο σκέλη της νομοθετικής αρχής να πραγματοποιούν έλεγχο πριν από τη θέσπιση των ως άνω μέτρων. Τα ουσιαστικά στοιχεία μιας νομοθετικής πράξης μπορούν να τροποποιούνται μόνο από τον νομοθέτη με βάση τη συνθήκη."

3) Η δέκατη αιτιολογική παράγραφος αντικαθίσταται από το ακόλουθο κείμενο:

"(10) Τρίτος στόχος της παρούσας απόφασης είναι να βελτιώσει την ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ορίζοντας ότι η Επιτροπή ενδείκνυται να το ενημερώνει τακτικά σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών, να του διαβιβάζει έγγραφα σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών και να το ενημερώνει οσάκις υποβάλλει στο Συμβούλιο μέτρα ή προτάσεις μέτρων που πρέπει να ληφθούν· αποδίδεται ιδιαίτερη προσοχή στην ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών στα πλαίσια της κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο, ώστε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να δύναται να αποφασίζει εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας."

4) Στο άρθρο 1, στην τελευταία γραμμή, προστίθεται ένα "5α" μεταξύ του "5" και του "6".

5) Στο άρθρο 2:

α) Στην αρχή του πρώτου εδαφίου, παρεμβάλλεται η φράση: "1. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 2".

β) Προστίθεται η ακόλουθη παράγραφος:

"2. Όταν μια βασική πράξη εκδοθεί σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 της συνθήκης προβλέπει την έκδοση μέτρων γενικής εμβέλειας με αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιαστικών στοιχείων της εν λόγω πράξης, μεταξύ άλλων με την κατάργηση ορισμένων εξ αυτών των στοιχείων ή με τη συμπλήρωσή τους μέσω της προσθήκης νέων μη ουσιαστικών στοιχείων, τα μέτρα αυτά εκδίδονται σύμφωνα με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο."

6) Στο άρθρο 4, παράγραφος 2 και στο άρθρο 5, παράγραφος 2, οι λέξεις "παράγραφος 2" αντικαθίστανται από τις λέξεις "παράγραφοι 2 και 4".

7) Μετά το άρθρο 5, παρεμβάλλεται το ακόλουθο άρθρο:

## "Άρθρο 5α

### Κανονιστική διαδικασία με έλεγχο

1. Η Επιτροπή επικουρείται από κανονιστική επιτροπή με έλεγχο, την οποίαν αποτελούν αντιπρόσωποι των κρατών μελών και της οποίας προεδρεύει ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής.

2. Ο αντιπρόσωπος της Επιτροπής υποβάλλει στην επιτροπή σχέδιο των ληπτέων μέτρων. Η επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της επί του σχεδίου αυτού εντός προθεσμίας που μπορεί να ορίσει ο Πρόεδρος ανάλογα με το επείγον του θέματος. Η γνώμη διατυπώνεται με την πλειοψηφία που προβλέπεται στο άρθρο 205, παράγραφοι 2 και 4 της συνθήκης στην περίπτωση αποφάσεων τις οποίες καλείται να λάβει το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής. Οι ψήφοι των αντιπροσώπων των κρατών μελών στο πλαίσιο της επιτροπής σταθμίζονται με τον τρόπο που ορίζεται στο εν λόγω άρθρο. Ο Πρόεδρος δεν λαμβάνει μέρος στη ψηφοφορία.

3. Όταν τα σχεδιαζόμενα από την Επιτροπή μέτρα συνάδουν προς τη γνώμη της επιτροπής, εφαρμόζεται η ακόλουθη διαδικασία:

α) Η Επιτροπή υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση το σχέδιο μέτρων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προς έλεγχο·

β) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, ή το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, μπορούν να αντιταχθούν στην έκδοση από την Επιτροπή του εν λόγω σχεδίου, αιτιολογώντας την αντίθεσή τους, εφόσον θεωρούν ότι το σχέδιο μέτρων που υποβάλει η Επιτροπή υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπει η βασική πράξη ή ότι το εν λόγω σχέδιο δεν είναι συμβατό με τον σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης ή ότι δεν συνάδει προς τις αρχές της επικουρικότητας ή αναλογικότητας·

γ) εάν, εντός προθεσμίας τριών μηνών από την υποβολή του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο αντιταχθούν στο σχέδιο μέτρων, η Επιτροπή δεν εκδίδει τα εν λόγω μέτρα. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να υποβάλει στην επιτροπή είτε τροποποιημένο σχέδιο μέτρων είτε νομοθετική πρόταση βάσει της συνθήκης·

δ) εάν, κατά την εκπνοή της προαναφερόμενης προθεσμίας, ούτε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ούτε το Συμβούλιο έχουν αντιταχθεί στο σχέδιο μέτρων, τα μέτρα εκδίδονται από την Επιτροπή.

4. Όταν τα σχεδιαζόμενα από την Επιτροπή μέτρα δεν συνάδουν προς τη γνώμη της επιτροπής ή ελλείπει γνώμη, εφαρμόζεται η ακόλουθη διαδικασία:

α) Η Επιτροπή υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση στο Συμβούλιο πρόταση για τα ληπτέα μέτρα, την οποία διαβιβάζει ταυτόχρονα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο·

β) το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία για την πρόταση εντός προθεσμίας δύο μηνών από την υποβολή της·

γ) εάν, εντός της ανωτέρω προθεσμίας, το Συμβούλιο αντιταχθεί με ειδική πλειοψηφία στα προτεινόμενα μέτρα, τα μέτρα αυτά δεν εκδίδονται. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να υποβάλει στο Συμβούλιο είτε τροποποιημένη πρόταση είτε νομοθετική πρόταση με βάση τη συνθήκη·

δ) εάν το Συμβούλιο προτίθεται να θεσπίσει τα προτεινόμενα μέτρα, τα υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αν το Συμβούλιο δεν αποφανθεί εντός της προαναφερόμενης προθεσμίας των δύο μηνών, η Επιτροπή υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση τα μέτρα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο·

ε) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν εντός προθεσμίας τεσσάρων μηνών από τη διαβίβαση της πρότασης σύμφωνα με το σημείο α), μπορεί να αντιταχθεί στην έκδοση των εν λόγω μέτρων, αιτιολογώντας την αντίθεσή του, εφόσον θεωρεί ότι τα προτεινόμενα μέτρα υπερβαίνουν τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπει η βασική πράξη ή ότι τα μέτρα αυτά δεν είναι συμβατά με τον σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης ή ότι δεν συνάδουν προς τις αρχές της επικουρικότητας ή αναλογικότητας.

στ) εάν, εντός της ανωτέρω προθεσμίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντιταχθεί στα προτεινόμενα μέτρα, αυτά δεν εκδίδονται. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να υποβάλει στην επιτροπή είτε τροποποιημένο σχέδιο μέτρων είτε νομοθετική πρόταση βάσει της συνθήκης·

ζ) εάν, κατά την εκπνοή της προαναφερόμενης προθεσμίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει αντιταχθεί στα προτεινόμενα μέτρα, τα μέτρα εκδίδονται από το Συμβούλιο ή από την Επιτροπή, ανάλογα με την περίπτωση.

5. Κατά παρέκκλιση από τις παραγράφους 3 και 4, μια βασική πράξη μπορεί, σε εξαιρετικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες, να προβλέπει ότι:

α) οι προθεσμίες που προβλέπονται στις παραγράφους 3γ), 4β) και 4ε) παρατείνονται κατά ένα μήνα όταν η παράταση δικαιολογείται από τον περίπλοκο χαρακτήρα των μέτρων, ή

β) οι προθεσμίες που προβλέπονται στις παραγράφους 3γ), 4β) και 4ε) συντομεύονται, εφόσον συντρέχουν λόγοι αποτελεσματικότητας.

6. Μια βασική πράξη μπορεί να προβλέπει ότι, όταν λόγω επείγουσας ανάγκης, δεν είναι δυνατό να τηρηθούν οι προθεσμίες της κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο σύμφωνα με τις παραγράφους 3, 4 και 5, εφαρμόζεται η ακόλουθη διαδικασία:

α) Όταν τα σχεδιαζόμενα από την Επιτροπή μέτρα συνάδουν προς τη γνώμη της επιτροπής, η Επιτροπή εκδίδει τα μέτρα αυτά, τα οποία τίθενται αμέσως σε εφαρμογή. Γνωστοποιεί τα μέτρα αυτά χωρίς καθυστέρηση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο·

β) εντός προθεσμίας ενός μηνός από την ανωτέρω γνωστοποίηση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αποφασίζοντας με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, ή το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, μπορούν να αντιταχθούν στα μέτρα που εκδίδει η Επιτροπή, αιτιολογώντας την αντίθεσή τους, εφόσον θεωρούν ότι τα

μέτρα αυτά υπερβαίνουν τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπει η βασική πράξη ή ότι δεν είναι συμβατά με τον σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης ή ότι δεν συνάδουν προς τις αρχές της επικουρικότητας ή αναλογικότητας·

γ) εάν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο αντιταχθούν στα μέτρα, η Επιτροπή τα καταργεί. Μπορεί, ωστόσο, να τα διατηρήσει προσωρινώς σε ισχύ, εφόσον συντρέχουν λόγοι προστασίας της υγείας, της ασφάλειας ή του περιβάλλοντος. Στην περίπτωση αυτή, υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση στην επιτροπή τροποποιημένο σχέδιο μέτρων ή νομοθετική πρόταση με βάση τη συνθήκη. Τα προσωρινά μέτρα παραμένουν σε ισχύ μέχρις ότου αντικατασταθούν από οριστική πράξη."

8) Στο άρθρο 7, στο τέλος της πρώτης φράσης της παραγράφου 3, προστίθεται το ακόλουθο κείμενο:

"με τρόπο που εξασφαλίζει τη διαφάνεια του συστήματος διαβίβασης και την ταυτοποίηση των διαβιβαζομένων πληροφοριών και των διαφόρων σταδίων της διαδικασίας".

## Άρθρο 2

Η παρούσα απόφαση παράγει αποτελέσματα από την επομένη της δημοσίευσής της στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Βρυξέλλες, 17 Ιουλίου 2006.

Για το Συμβούλιο

Ο Πρόεδρος

E. Tuomioja

[1] Δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα.

[2] ΕΕ L 184 της 17.7.1999, σ. 23.

## **Δ. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ 2010/0051 (COD)**

[pic] | ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ |

Βρυξέλλες, 9.3.2010

COM(2010) 83 τελικό

2010/0051 (COD)

Πρόταση

### **ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ**

για τη θέσπιση των κανόνων και των γενικών αρχών σχετικά με τους μηχανισμούς ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή

#### **ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ**

##### **1. Ιστορικό της πρότασης: Νέο θεσμικό πλαίσιο**

Η συνθήκη της Λισαβόνας (εφεξής «η νέα Συνθήκη»), η οποία τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 2009, τροποποιεί ουσιαστικά το πλαίσιο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή από τον νομοθέτη. Σε αντίθεση με τις διατάξεις του άρθρου 202 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (εφεξής «η συνθήκη ΕΚ»), η νέα Συνθήκη πραγματοποιεί σαφή διάκριση μεταξύ των εξουσιών που ανατίθενται στην Επιτροπή να εκδίδει μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος οι οποίες συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία μιας νομοθετικής πράξης (πράξεις κατ' εξουσιοδότηση), αφενός, και των εξουσιών που ανατίθενται στην Επιτροπή να εκδίδει εκτελεστικές πράξεις, αφετέρου. Τα νομικά πλαίσια αυτών των δύο ειδών νομοθετικών πράξεων είναι εντελώς διαφορετικά:

- Οι διατάξεις της νέας Συνθήκης όσον αφορά τις πράξεις κατ' εξουσιοδότηση, οι οποίες καθορίζονται στο άρθρο 290 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «η Συνθήκη»), προβλέπουν τον έλεγχο από τον νομοθέτη του τρόπου με τον οποίον η Επιτροπή ασκεί τις εξουσίες της μέσω του δικαιώματος ανάκλησης και/ή του δικαιώματος αντίθεσης. Οι εν λόγω διατάξεις είναι καθεαυτές επαρκείς και δεν απαιτείται νομικά δεσμευτικό πλαίσιο προκειμένου να καταστούν λειτουργικές.

- Οι διατάξεις της νέας Συνθήκης για τις εκτελεστικές πράξεις, οι οποίες καθορίζονται στο άρθρο 291, δεν αναθέτουν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο ελεγκτικό ρόλο όσον αφορά την άσκηση από την Επιτροπή των εκτελεστικών της αρμοδιοτήτων. Τον έλεγχο αυτό μπορούν να ασκούν μόνο τα κράτη μέλη. Απαιτείται νομικό πλαίσιο για τη θέσπιση των μηχανισμών αυτού του ελέγχου.

Οι συντάκτες της νέας Συνθήκης προέβλεψαν αυτά τα δύο πολύ διαφορετικά νομικά πλαίσια με σκοπό να λαμβάνονται ακριβέστερα υπόψη αυτά τα δύο διαφορετικά είδη πράξεων:

- Στην περίπτωση των πράξεων κατ' εξουσιοδότηση, ο νομοθέτης αναθέτει στην Επιτροπή την εξουσία να εγκρίνει μέτρα τα οποία θα μπορούσε να είχε εγκρίνει ο ίδιος. Για αυτόν ακριβώς τον λόγο, αυτός ο οποίος ελέγχει την άσκηση από την Επιτροπή των συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων που της έχουν ανατεθεί είναι ο νομοθέτης.

- Στην περίπτωση των πράξεων κατ' εξουσιοδότηση, το πλαίσιο είναι πολύ διαφορετικό. Τα κράτη μέλη είναι φύσει υπεύθυνα για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, σε περίπτωση που αυτές οι βασικές πράξεις απαιτούν ενιαίες προϋποθέσεις εφαρμογής, η Επιτροπή πρέπει να ασκήσει εκτελεστικές αρμοδιότητες. Για αυτόν ακριβώς τον λόγο, αρμόδια για τον έλεγχο της άσκησης αυτών των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή είναι τα κράτη μέλη.

Οι διατάξεις της νέας Συνθήκης θέτουν επίσης τους συννομοθέτες σε ίση βάση όσον αφορά την ανάθεση των κατ' εξουσιοδότηση και των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων.

Βάσει της συνθήκης ΕΚ, το Συμβούλιο ήταν αυτό που μπορούσε να αναθέσει εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή. Το Συμβούλιο μπορούσε επίσης να επιφυλάσσει για λογαριασμό του εκτελεστικές εξουσίες σε ορισμένες περιπτώσεις.

Βάσει των διατάξεων της νέας Συνθήκης, το γεγονός ότι οι πράξεις πρέπει να αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή οσάκις αυτό χρειάζεται για την εξασφάλιση της ενιαίας εφαρμογής των πράξεων αυτών, συνιστά άμεση υποχρέωση που απορρέει από τη Συνθήκη. Οι εν λόγω πράξεις μπορούν επίσης, σε ειδικές, δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις και στις περιπτώσεις που προβλέπονται στα άρθρα 24 και 26 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, να αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στο Συμβούλιο αντί της Επιτροπής. Αυτό δεν υπονοεί, ωστόσο, ότι το Συμβούλιο έχει να διαδραματίσει οιονδήποτε ρόλο στον έλεγχο της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων όταν αυτές ανατίθενται στην Επιτροπή.

Η νέα Συνθήκη προβλέπει σαφώς ότι τα κράτη μέλη, και μόνον αυτά, ελέγχουν την εφαρμογή από την Επιτροπή οσάκις τέτοιος έλεγχος απαιτείται από νομικά δεσμευτική πράξη της Ένωσης.

Όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 290 της Συνθήκης, σε ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο (COM(2009)673 της 9ης Δεκεμβρίου 2009), η Επιτροπή εξέθεσε τις απόψεις της σχετικά με το πεδίο εφαρμογής των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και τις μεθόδους εργασίας που προτίθεται να ακολουθεί η Επιτροπή κατά την προπαρασκευή της έκδοσης των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων.

## 2. Στόχοι και περιεχομενο της προτασης

### 2.1. Σκεπτικό και κύριες κατευθυντήριες αρχές της πρότασης

Το άρθρο 291 της Συνθήκης προβλέπει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας, μέσω κανονισμών, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν εκ των προτέρων γενικούς κανόνες και αρχές σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή. Σκοπός της παρούσας πρότασης είναι η εφαρμογή του άρθρου 291 της Συνθήκης.

Η παρούσα πρόταση βασίζεται κατά πρώτο λόγο στις νέες διατάξεις της Συνθήκης και στο νέο θεσμικό πλαίσιο που περιγράφεται στο σημείο 1 ανωτέρω. Ωστόσο, η πρόταση λαμβάνει επίσης υπόψη την απόφαση 1999/468/EK (εφεξής «η απόφαση περί επιτροπολογίας») και την πείρα που αποκτήθηκε κατά την εφαρμογή της εν λόγω απόφασης, ενώ συγχρόνως απλοποιεί τις διατάξεις της λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τις ακόλουθες γενικές αρχές:

- Αρμόδια για τον έλεγχο της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή είναι τα κράτη μέλη.
- Οι διαδικαστικές απαιτήσεις πρέπει να είναι αναλογικές προς τη φύση των εκτελεστικών πράξεων.

2.2. Τα σημαντικότερα στοιχεία της πρότασης, συμπεριλαμβανομένων των ομοιοτήτων και των καινοτομιών σε σχέση με την απόφαση περί επιτροπολογίας

Τα κύρια στοιχεία της πρότασης είναι τα ακόλουθα:

- Η πρόταση διατηρεί τη διάρθρωση βάσει επιτροπών η οποία προβλέπεται στην απόφαση περί επιτροπολογίας (άρθρο 3), αλλά την απλοποιεί όπως περιγράφεται στη συνέχεια.
- Προβλέπονται μόνο δύο διαδικασίες: η διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής, η οποία αντικατοπτρίζει την υφιστάμενη διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής, και μια νέα διαδικασία «εξέτασης», η οποία θα αντικαταστήσει τις υφιστάμενες διαδικασίες διαχειριστικής επιτροπής και κανονιστικής επιτροπής (άρθρα 4 και 5).
- Η διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής αποτελεί τον γενικό κανόνα και μπορεί να εφαρμόζεται σε όλους τους τομείς πολιτικής και για όλα τα είδη δεσμευτικών εκτελεστικών μέτρων (άρθρο 2 παράγραφος 3).
- Τα κριτήρια για την επιλογή της διαδικασίας εξέτασης αντικατοπτρίζουν εκείνα που προβλέπονται στην απόφαση περί επιτροπολογίας. Παρόλα αυτά, προκειμένου να εξασφαλισθούν, αφενός, μεγαλύτερη συνέπεια και, αφετέρου, η αναλογικότητα των διαδικαστικών απαιτήσεων προς τη φύση των προς έκδοση εκτελεστικών πράξεων, τα κριτήρια αυτά είναι δεσμευτικά υπό την έννοια ότι μόνον εφόσον πληρούνται αυτά, μπορεί να ακολουθηθεί η εν λόγω διαδικασία εξέτασης (άρθρο 2 παράγραφος 2).
- Η διαδικασία εξέτασης (άρθρο 5) προτείνεται να λειτουργεί ως εξής:
- Σε περίπτωση που η επιτροπή εκδώσει αρνητική γνώμη για το σχέδιο μέτρων, η Επιτροπή δεν θα μπορούσε να τα εγκρίνει. Η Επιτροπή θα είχε τη δυνατότητα να

υποβάλει εκ νέου το σχέδιο στην επιτροπή για δεύτερη διαβούλευση ή να καταθέσει τροποποιημένο σχέδιο. Σε άκρως εξαιρετικές περιπτώσεις, η Επιτροπή θα ήταν σε θέση να εγκρίνει τα σχέδια μέτρων παρά τη διατύπωση αρνητικής γνώμης, όμως στην περίπτωση αυτή η επιτροπή θα είχε τον τελευταίο λόγο εντός προθεσμίας ενός μηνός κατ' ανώτατο όριο.

- Σε περίπτωση που δεν καταστεί δυνατό να διατυπωθεί γνώμη, η Επιτροπή θα μπορούσε να λάβει την τελική απόφαση για το εάν θα εγκρίνει ή όχι τα μέτρα, λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, τις θέσεις που εκφράστηκαν εντός της επιτροπής.

- Σε περίπτωση που η επιτροπή διατυπώσει θετική γνώμη, η Επιτροπή θα ενέκρινε τα μέτρα, εκτός εάν εξαιρετικές περιστάσεις ή νέα στοιχεία δικαιολογούσαν τη μη έγκρισή τους.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας εξέτασης, η ίδια η επιτροπή θα μπορούσε επομένως να αποτρέψει την έγκριση του σχεδίου μέτρων από την Επιτροπή εάν ειδική πλειοψηφία των κρατών μελών έχει αντίθετη γνώμη. Οι κανόνες ψηφοφορίας για τη διαδικασία αυτή θα ήταν αντίστοιχοι προς τους κανόνες ψηφοφορίας που θα έπρεπε να ακολουθήσει το Συμβούλιο, ενεργώντας ως δευτεροβάθμιο όργανο, για να αποτρέψει την έγκριση σχεδίου μέτρων από την Επιτροπή σύμφωνα με την απόφαση περί επιτροπολογίας. Θα ήταν επίσης συνεπές οι κανόνες ψηφοφορίας των επιτροπών που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο της διαδικασίας εξέτασης να είναι παρόμοιοι με τους κανόνες ψηφοφορίας που προβλέπονται προκειμένου το Συμβούλιο να εκφράσει αντιρρήσεις κατά πράξης κατ' εξουσιοδότηση σύμφωνα με το άρθρο 290 της Συνθήκης.

Ωστόσο, μια άλλη καινοτομία αποτελεί το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν θα είχε την υποχρέωση να εγκρίνει σχέδιο μέτρων σε περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν εξασφαλίζεται ειδική πλειοψηφία υπέρ ή κατά των εν λόγω μέτρων[1]. Πράγματι, χρειάζεται περισσότερη ευελιξία σε τέτοιες περιπτώσεις προκειμένου η Επιτροπή να είναι σε θέση να επανεξετάσει σχέδια μέτρων. Η Επιτροπή πρέπει να είναι σε θέση να αποφασίσει εάν θα εγκρίνει ή όχι το σχέδιο μέτρων ή εάν θα υποβάλει στην επιτροπή τροποποιημένο σχέδιο, λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, τις θέσεις που εκφράστηκαν εντός της επιτροπής. Εάν εξασφαλισθεί η ευελιξία αυτή, αφενός οι θέσεις των κρατών μελών θα λαμβάνονται περισσότερο υπόψη και αφετέρου θα βελτιωθεί η ποιότητα και η πληρότητα των αποφάσεων που λαμβάνονται.

- Προβλέπονται ειδικές διαδικασίες για την άμεση εφαρμογή μέτρων όταν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι επείγουσας ανάγκης και όταν αυτό προβλέπεται σε βασική πράξη (άρθρο 6). Η διάταξη αυτή θα επέτρεπε στη σχετική επιτροπή να εξετάσει ένα μέτρο και να διατυπώσει γνώμη επ' αυτού μετά τη θέσπισή του από την Επιτροπή. Σε περίπτωση που το μέτρο δεν είναι σύμφωνο με τη γνώμη που διατύπωσε η επιτροπή στο πλαίσιο της διαδικασίας εξέτασης, η Επιτροπή θα ήταν υποχρεωμένη να το καταργήσει, αλλά θα το διατηρούσε σε ισχύ εάν συνέτρεχαν ορισμένοι, περιορισμένοι στον αριθμό λόγοι, όπως π.χ. λόγοι υγείας και ασφάλειας.

- Η πρόταση διατηρεί τις διατάξεις σχετικά με τους εσωτερικούς κανονισμούς των επιτροπών (άρθρο 7) και σχετικά με την πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες οι οποίες αφορούν τις διαδικασίες των επιτροπών (άρθρο 8 παράγραφος 3).

- Η πρόταση, αξιοποιώντας την πείρα που αποκτήθηκε κατά την εφαρμογή της απόφασης περί επιτροπολογίας, περιέλαβε επίσης ορισμένες σημαντικές διατάξεις οι οποίες, μολονότι αποτελούν κοινή πρακτική, δεν καλύπτονταν μέχρι τώρα από την απόφαση ή προβλεπόταν μόνο στους εσωτερικούς κανονισμούς των επιτροπών. Πρόκειται για διατάξεις όπως αυτές σχετικά με τη χρήση γραπτών διαδικασιών (άρθρο 3 παράγραφος 5) για τη λήψη της γνώμης της επιτροπής, καθώς και για τη δυνατότητα τροποποίησης του σχεδίου μέτρων βάσει των συζητήσεων που διεξήχθησαν στην επιτροπή πριν αυτή διατυπώσει επίσημη γνώμη (άρθρο 3 παράγραφος 4).

- Μολονότι μόνο τα κράτη μέλη μπορούν να διαδραματίσουν κάποιο ρόλο στον έλεγχο της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή, αμφότεροι οι νομοθέτες πρέπει να ενημερώνονται καταλλήλως και διαρκώς για το έργο των επιτροπών μέσω της συνέχισης της χρήσης του υφιστάμενου μητρώου επιτροπολογίας, το οποίο προτείνεται να προσαρμοστεί στις νέες διαδικασίες (άρθρο 8 παράγραφοι 1 και 2). Αυτό το δικαίωμα πληροφόρησης δεν θα ανέστειλε τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, διότι κάτι τέτοιο θα παρείχε στους νομοθέτες ένα προνόμιο που δεν συμβιβάζεται με το άρθρο 291 της Συνθήκης.

- Τέλος, για λόγους σαφήνειας, συνέπειας και αποτελεσματικότητας, η πρόταση προβλέπει την αυτόματη ευθυγράμμιση του ισχύοντος κεκτημένου προς τις νέες διαδικασίες (άρθρο 10). Όλες οι παραπομπές στις διαδικασίες που προβλέπονται στην απόφαση περί επιτροπολογίας, εξαιρουμένου του άρθρου 5α της απόφασης, προτείνεται να νοούνται ως παραπομπές στις αντίστοιχες διαδικασίες του κανονισμού: η προσέγγιση αυτή θα είχε το πλεονέκτημα ότι θα απέτρεπε τη δημιουργία ενός περίπλοκου μηχανισμού με την παράλληλη εφαρμογή των παλαιών και των νέων διαδικασιών επιτροπολογίας. Επιπλέον, δεν θα χρειαζόταν να ευθυγραμμιστεί το ισχύον κεκτημένο πράξη προς πράξη ή μέσω κανονισμών «omnibus». Για να είναι έτοιμο το μητρώο, το οποίο θα πρέπει να πραγματοποιήσει τεχνικώς την αυτόματη ευθυγράμμιση όλων των υφιστάμενων διαδικασιών, το άρθρο 10 θα εφαρμοστεί δύο μήνες από την έναρξη ισχύος του κανονισμού.

- Μια τέτοια προσαρμογή στο νέο σύστημα δεν θα επηρέαζε τις εκκρεμούσες διαδικασίες, στο πλαίσιο των οποίων έχει ήδη διατυπωθεί γνώμη σε συνεδρίαση μιας επιτροπής ή με γραπτή διαδικασία (άρθρο 11). Αυτό δεν σημαίνει ότι οι διαδικασίες που έχουν αρχίσει αλλά δεν έχουν καταλήξει σε γνώμη, θα πρέπει να διακοπουν και να αρχίσουν εκ νέου εκ του μηδενός· πρέπει να συνεχιστούν: οι συνεδριάσεις πρέπει να πραγματοποιηθούν και οι γραπτές διαδικασίες να ολοκληρωθούν. Πράγματι, οι συνέπειες μιας τέτοιας ευθυγράμμισης αφορούν κατ' ουσία τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί μετά τη διατύπωση γνώμης από μια επιτροπή.

- Τα άρθρα 10 και 11 δεν εφαρμόζονται στις ειδικές διαδικασίες οι οποίες δεν υπόκεινται στην απόφαση 1999/468/EK του Συμβουλίου, ιδίως δε σε εκείνες οι οποίες συστάθηκαν στο πλαίσιο της εφαρμογής της κοινής εμπορικής πολιτικής. Ως εκ τούτου, οι εν λόγω ειδικές διαδικασίες θα εξακολουθήσουν να εφαρμόζονται έως ότου οι βασικές πράξεις προσαρμοσθούν υπό το πρίσμα του συστήματος εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που δημιουργήθηκε δυνάμει του άρθρου 291 της Συνθήκης και των κανόνων και των γενικών αρχών που προβλέπει η παρούσα πρόταση για την άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή.

2010/0051 (COD)

Πρόταση

## ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για τη θέσπιση των κανόνων και των γενικών αρχών σχετικά με τους μηχανισμούς ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη: τη συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 291 παράγραφος 3,

την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία[2],

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

1. Όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης (εφεξής: «βασικές πράξεις»), οι πράξεις αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή ή, σε ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες και στις περιπτώσεις των άρθρων 24 και 26 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στο Συμβούλιο.
2. Στο πλαίσιο της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή διέπετο από την απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1999.
3. Η συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτεί τώρα από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να θεσπίσουν γενικούς κανόνες και αρχές σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή.
4. Είναι ανάγκη να εξασφαλισθεί ότι οι διαδικασίες για τον έλεγχο αυτόν είναι σαφείς, αποτελεσματικές και αναλογικές προς τη φύση των εκτελεστικών πράξεων και ότι λαμβάνουν υπόψη τις θεσμικές απαιτήσεις της Συνθήκης, καθώς και την πείρα που αποκτήθηκε και την κοινή πρακτική που ακολουθήθηκε κατά την εφαρμογή της απόφασης 1999/468/ΕΚ.
5. Σε αυτές τις βασικές πράξεις οι οποίες απαιτούν τον έλεγχο των κρατών μελών για την έκδοση από την Επιτροπή των εκτελεστικών πράξεων, ενδείκνυται για τους σκοπούς αυτού του ελέγχου να συσταθούν επιτροπές οι οποίες θα απαρτίζονται από τους αντιπροσώπους των κρατών μελών και θα προεδρεύονται από την Επιτροπή.

6. Για να απλοποιηθούν οι απαιτήσεις για την άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή, πρέπει να εφαρμόζονται δύο μόνο διαδικασίες: η διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής και η διαδικασία εξέτασης.
7. Για λόγους απλούστευσης, πρέπει να ισχύουν κοινοί κανόνες για τις επιτροπές, συμπεριλαμβανομένων των βασικών διατάξεων που διέπουν τη λειτουργία τους και τη δυνατότητα της επιτροπής να διατυπώνει γνώμη μέσω γραπτής διαδικασίας.
8. Πρέπει να θεσπισθούν κριτήρια για τον καθορισμό της διαδικασίας που θα ακολουθείται για την έκδοση εκτελεστικών πράξεων. Για να επιτευχθεί μεγαλύτερη συνέπεια και να εξασφαλίζεται η αναλογικότητα των απαιτήσεων προς τη φύση των προς έκδοση εκτελεστικών πράξεων, τα κριτήρια αυτά πρέπει να είναι δεσμευτικά.
9. Η διαδικασία εξέτασης πρέπει να ακολουθείται μόνο για την έκδοση μέτρων γενικής εμβέλειας που αποσκοπούν στην εφαρμογή βασικών πράξεων και ειδικών μέτρων με δυνητικά σημαντικό αντίκτυπο. Η διαδικασία αυτή πρέπει να προβλέπει ότι ο έλεγχος από τα κράτη μέλη θα διενεργείται κατά τρόπο τέτοιο ώστε τα μέτρα να μην μπορούν να εγκρίνονται εάν δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής, εκτός από άκρως εξαιρετικές περιπτώσεις, κατά τις οποίες η Επιτροπή θα είναι σε θέση, παρά τη διατύπωση αρνητικής γνώμης, να εγκρίνει και να θέτει σε εφαρμογή μέτρα για περιορισμένο χρονικό διάστημα. Η Επιτροπή θα πρέπει να είναι σε θέση να αναθεωρεί το σχέδιο μέτρων σε περίπτωση που η επιτροπή δεν διατυπώσει γνώμη, λαμβάνοντας υπόψη τις απόψεις που εκφράσθηκαν εντός της επιτροπής.
10. Προτείνεται να ακολουθείται η διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής σε κάθε περίπτωση κατά την οποία κρίνεται ως η πλέον ενδεδειγμένη.
11. Θα πρέπει να είναι δυνατή η έγκριση μέτρων τα οποία θα εφαρμόζονται αμέσως όταν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι επείγουσας ανάγκης, σε περίπτωση που αυτό προβλέπεται σε βασική πράξη.
12. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενημερώνονται τακτικά από την Επιτροπή για τις εργασίες των επιτροπών.
13. Πρέπει να εξασφαλισθεί η πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες οι οποίες αφορούν τις διαδικασίες των επιτροπών.
14. Η απόφαση 1999/468/EK πρέπει να καταργηθεί. Για να εξασφαλισθεί η μετάβαση από το καθεστώς που προβλέπεται στην απόφαση 1999/468/EK προς τον παρόντα κανονισμό, οποιαδήποτε παραπομπή σε ισχύουσα νομοθεσία στις διαδικασίες που προβλέπονται στην εν λόγω απόφαση, εξαιρουμένης της κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο που προβλέπεται στο άρθρο 5α της απόφασης, πρέπει να νοείται ως παραπομπή στις αντίστοιχες διαδικασίες που προβλέπονται στον παρόντα κανονισμό. Τα αποτελέσματα του άρθρου 5α της απόφασης 1999/468/EK πρέπει να διατηρηθούν για τους σκοπούς των ισχυουσών βασικών πράξεων που παραπέμπουν στο εν λόγω άρθρο.
15. Οι εξουσίες της Επιτροπής, όπως καθορίζονται από τη Συνθήκη, σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού, δεν θίγονται από τον παρόντα κανονισμό.

## ΕΞΕΔΩΣΑΝ ΤΟΝ ΠΑΡΟΝΤΑ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟ:

### Άρθρο 1 Αντικείμενο

Ο παρών κανονισμός θεσπίζει τους κανόνες και τις γενικές αρχές που διέπουν τους μηχανισμούς που εφαρμόζονται σε περιπτώσεις κατά τις οποίες νομικά δεσμευτική πράξη της Ένωσης (εφεξής «βασική πράξη») απαιτεί να υπόκειται στον έλεγχο των κρατών μελών η έκδοση εκτελεστικών πράξεων από την Επιτροπή.

### Άρθρο 2 Επιλογή των διαδικασιών

1. Μια βασική πράξη μπορεί να προβλέπει την εφαρμογή της διαδικασίας εξέτασης ή της διαδικασίας συμβουλευτικής επιτροπής, αναλόγως του είδους των σχετικών εκτελεστικών μέτρων.

2. Η διαδικασία εξέτασης μπορεί να εφαρμοστεί μόνο για την έγκριση:

α) εκτελεστικών μέτρων γενικής εμβέλειας,

β) άλλων εκτελεστικών μέτρων που αφορούν:

i) την κοινή γεωργική και την κοινή αλιευτική πολιτική,

ii) το περιβάλλον, την ασφάλεια και προστασία ή την προστασία της υγείας ή της ασφάλειας ανθρώπων, ζώων ή φυτών,

iii) την κοινή εμπορική πολιτική.

3. Για όλα τα άλλα εκτελεστικά μέτρα, καθώς και για τα εκτελεστικά μέτρα που αναφέρονται στην παράγραφο 2 σε περίπτωση που αυτό κρίνεται σκόπιμο, εφαρμόζεται η διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής.

### Άρθρο 3 Κοινές διατάξεις

1. Σε περίπτωση κατά την οποία βασική πράξη προβλέπει την εφαρμογή των διαδικασιών που αναφέρονται στα άρθρα 4, 5 και 6, εφαρμόζονται οι διατάξεις των παραγράφων 2 έως 6 του παρόντος άρθρου.

2. Η Επιτροπή επικουρείται από επιτροπή, η οποία απαρτίζεται από αντιπροσώπους των κρατών μελών και προεδρεύεται από αντιπρόσωπο της Επιτροπής.

3. Ο/η πρόεδρος υποβάλλει στην εν λόγω επιτροπή σχέδιο των ληπτέων μέτρων.

4. Η επιτροπή εξετάζει το σχέδιο μέτρων. Έως ότου εκδοθεί γνώμη, ο/η πρόεδρος μπορεί να υποβάλλει τροποποιημένες εκδοχές του σχεδίου μέτρων ώστε να ληφθούν υπόψη οι συζητήσεις που πραγματοποιήθηκαν εντός της επιτροπής. Προς τον σκοπό αυτόν, ο/η πρόεδρος μπορεί να συγκαλέσει περισσότερες της μιας συνεδριάσεις της επιτροπής. Η επιτροπή εκδίδει τη γνώμη της σχετικά με το εν λόγω σχέδιο εντός προθεσμίας την οποία μπορεί να καθορίσει ο/η πρόεδρος ανάλογα με το επείγον του θέματος.

5. Ο/η πρόεδρος μπορεί να λάβει τη γνώμη της επιτροπής μέσω γραπτής διαδικασίας. Υποβάλλει στα μέλη της επιτροπής το σχέδιο μέτρων επί των οποίων ζητείται η άποψή τους και καθορίζει προθεσμία ανάλογα με το επείγον του θέματος. Κάθε μέλος της επιτροπής το οποίο δεν διαφωνεί ρητώς ή δεν απέχει πριν από την εκπνοή της προθεσμίας, θεωρείται ότι συμφωνεί σιωπηρώς με το σχέδιο μέτρων.

Εντός της προθεσμίας που καθορίζεται σύμφωνα με το προηγούμενο εδάφιο, κάθε μέλος της επιτροπής μπορεί να ζητήσει να λήξει η γραπτή διαδικασία και να εξεταστεί το σχέδιο μέτρων σε συνεδρίαση της επιτροπής. Ο/η πρόεδρος μπορεί να αποφασίσει να συνεχίσει τη γραπτή διαδικασία ή να θέσει τέλος σε αυτή χωρίς αποτέλεσμα, οπότε συγκαλείται συνεδρίαση της επιτροπής το ταχύτερο δυνατό.

6. Η γνώμη της επιτροπής καταγράφεται στα πρακτικά. Κάθε κράτος μέλος δικαιούται να ζητήσει την καταχώριση της θέσης του στα πρακτικά.

#### Άρθρο 4 Διαδικασία συμβουλευτικής επιτροπής

1. Η επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της, εν ανάγκη κατόπιν ψηφοφορίας. Σε περίπτωση που διεξαχθεί ψηφοφορία στην επιτροπή, η γνώμη διατυπώνεται με την πλειοψηφία που προβλέπεται στο άρθρο 238 παράγραφος 1 της Συνθήκης.

2. Η Επιτροπή αποφασίζει επί των ληπτέων μέτρων λαμβάνοντας ιδιαίτερος υπόψη τα συμπεράσματα των συζητήσεων που πραγματοποιήθηκαν στην επιτροπή και της γνώμης που διατύπωσε. Ενημερώνει την επιτροπή για τον τρόπο με τον οποίο έλαβε υπόψη τη γνώμη αυτή.

#### Άρθρο 5 Διαδικασία εξέτασης

1. Η επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της με ειδική πλειοψηφία όπως προβλέπεται στο άρθρο 16 παράγραφοι 4 και 5 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

2. Εάν το σχέδιο μέτρων είναι σύμφωνο με τη γνώμη της επιτροπής, η Επιτροπή εγκρίνει τα μέτρα αυτά, εκτός αν προκύψουν εξαιρετικές περιστάσεις ή νέα στοιχεία τα οποία θα δικαιολογούσαν την μη έγκριση των μέτρων. Στις περιπτώσεις αυτές, ο/η πρόεδρος μπορεί να υποβάλει στην επιτροπή νέο σχέδιο των ληπτέων μέτρων.

3. Εάν το σχέδιο μέτρων δεν είναι σύμφωνο με τη γνώμη της επιτροπής, η Επιτροπή δεν εγκρίνει τα μέτρα αυτά. Ο/η πρόεδρος μπορεί να υποβάλει στην επιτροπή είτε το σχέδιο μέτρων για περαιτέρω συζήτηση είτε τροποποιημένη εκδοχή του σχεδίου μέτρων.

4. Εάν δεν διατυπωθεί γνώμη, η Επιτροπή μπορεί να εγκρίνει το σχέδιο μέτρων. Σε περίπτωση που η Επιτροπή δεν εγκρίνει το σχέδιο μέτρων, ο/η πρόεδρος μπορεί να υποβάλει στην επιτροπή τροποποιημένη εκδοχή του σχεδίου μέτρων.

5. Κατά παρέκκλιση της παραγράφου 3, η Επιτροπή μπορεί να εγκρίνει το σχέδιο μέτρων τα οποία δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής σε περίπτωση που η μη έγκρισή τους εντός επιτακτικής προθεσμίας θα προκαλούσε σημαντική διαταραχή

των αγορών ή κίνδυνο για την ασφάλεια ή την προστασία ανθρώπων ή για τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης.

Σε μια τέτοια περίπτωση, η Επιτροπή ενημερώνει αμελλητί την επιτροπή για τους λόγους για τους οποίους προβαίνει στην έγκριση των μέτρων και μπορεί να υποβάλει τα μέτρα σε δεύτερη συζήτηση από την επιτροπή. Εάν τα μέτρα που εγκρίθηκαν δεν είναι σύμφωνα με τη δεύτερη γνώμη της επιτροπής, ή εάν δεν έχουν υποβληθεί σε δεύτερη συζήτηση από την επιτροπή εντός ενός μηνός από την έγκρισή τους, η Επιτροπή τα καταργεί πάραυτα. Εάν τα μέτρα είναι σύμφωνα με τη δεύτερη γνώμη της επιτροπής, ή εάν δεν διατυπωθεί γνώμη, τα μέτρα αυτά παραμένουν σε ισχύ.

Άρθρο 6 Μέτρα που έχουν άμεση εφαρμογή

1. Κατά παρέκκλιση των άρθρων 4 και 5, βασική πράξη μπορεί να προβλέπει ότι, όταν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι επείγουσας ανάγκης, εφαρμόζονται οι διατάξεις των παραγράφων 2 έως 5 του παρόντος άρθρου.

2. Η Επιτροπή θεσπίζει μέτρα τα οποία έχουν άμεση εφαρμογή.

3. Ο/η πρόεδρος υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση στη σχετική επιτροπή τα μέτρα που αναφέρονται στην παράγραφο 2 για να λάβει τη γνώμη της σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στη βασική πράξη.

4. Στην περίπτωση της διαδικασίας εξέτασης, εάν τα μέτρα δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής όπως προβλέπεται στο άρθρο 5 παράγραφος 3, η Επιτροπή καταργεί τα μέτρα που εγκρίθηκαν σύμφωνα με την παράγραφο 2.

5. Κατά παρέκκλιση της παραγράφου 4, η Επιτροπή μπορεί να διατήρηση σε ισχύ τα μέτρα για λόγους που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος ή της υγείας ή την ασφάλεια ανθρώπων, ζώων ή φυτών, τη διατήρηση των θαλάσσιων πόρων, για λόγους ασφαλείας και προστασίας ή για να αποφευχθεί η διαταραχή ή η απειλή διαταραχής των αγορών. Στις περιπτώσεις αυτές, ο/η πρόεδρος υποβάλλει εκ νέου χωρίς καθυστέρηση στην επιτροπή είτε τα ίδια μέτρα για δεύτερη συζήτηση είτε τροποποιημένη εκδοχή των μέτρων.

Τα μέτρα που αναφέρονται στην παράγραφο 2 παραμένουν σε ισχύ έως ότου καταργηθούν ή αντικατασταθούν από άλλη εκτελεστική πράξη.

Άρθρο 7 Εσωτερικός κανονισμός

1. Κάθε επιτροπή θεσπίζει με πλειοψηφία των μελών που την απαρτίζουν τον εσωτερικό της κανονισμό μετά από πρόταση του/της προέδρου της, με βάση πρότυπους διαδικαστικούς κανόνες που δημοσιεύονται από την Επιτροπή στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι υφιστάμενες επιτροπές προσαρμόζουν τους εσωτερικούς τους κανονισμούς προς τους πρότυπους κανόνες, εφόσον είναι αναγκαίο.

2. Οι κανόνες και οι αρχές για τη δημοσιοποίηση των εγγράφων και για την προστασία δεδομένων που ισχύουν για την Επιτροπή ισχύουν και για τις επιτροπές.

## Άρθρο 8 Πληροφορίες για τις εργασίες των επιτροπών

1. Η Επιτροπή τηρεί μητρώο των εργασιών των επιτροπών, στο οποίο καταγράφονται:

- α) οι ημερήσιες διατάξεις των συνεδριάσεων των επιτροπών,
- β) τα συνοπτικά πρακτικά, από κοινού με τους καταλόγους των αρχών και των οργανισμών όπου ανήκουν τα άτομα που έχουν διορίσει τα κράτη μέλη για να τα εκπροσωπούν,
- γ) το σχέδιο μέτρων επί των οποίων οι επιτροπές καλούνται να διατυπώσουν γνώμη,
- δ) τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας,
- ε) το τελικό σχέδιο μέτρων όπως διαμορφώθηκε μετά τη διατύπωση της γνώμης των επιτροπών,
- στ) τις πληροφορίες που αφορούν την τελική έγκριση των μέτρων από την Επιτροπή, και
- ζ) στατιστικά δεδομένα για την εργασία των επιτροπών.

2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν πρόσβαση στις πληροφορίες που αναφέρονται στην παράγραφο 1.

3. Τα στοιχεία όλων των εγγράφων που αναφέρονται στα σημεία α) έως στ) της παραγράφου 1, καθώς και οι πληροφορίες που αναφέρονται στο σημείο ζ) της παραγράφου 1 δημοσιεύονται στο μητρώο.

## Άρθρο 9 Κατάργηση της απόφασης 1999/468/EK

Η απόφαση 1999/468/EK καταργείται.

Τα αποτελέσματα του άρθρου 5α της καταργηθείσας απόφασης διατηρούνται για τους σκοπούς των υφιστάμενων βασικών πράξεων που παραπέμπουν στο εν λόγω άρθρο.

## Άρθρο 10 Τροποποίηση υφιστάμενων βασικών πράξεων

1. Όταν βασικές πράξεις που εκδόθηκαν πριν από τη θέση σε ισχύ του παρόντος κανονισμού προβλέπουν την άσκηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή σύμφωνα με την απόφαση 1999/468/EK, εφαρμόζονται οι ακόλουθοι κανόνες:

- α) οι παραπομπές στο άρθρο 3 της απόφασης 1999/468/EK νοούνται ως παραπομπές στο άρθρο 4 του παρόντος κανονισμού·
- β) οι παραπομπές στα άρθρα 4 και 5 της απόφασης 1999/468/EK νοούνται ως παραπομπές στο άρθρο 5 του παρόντος κανονισμού·

γ) οι παραπομπές στο άρθρο 6 της απόφασης 1999/468/EK νοούνται ως παραπομπές στο άρθρο 6 του παρόντος κανονισμού·

δ) οι παραπομπές στα άρθρα 7 και 8 της απόφασης 1999/468/EK νοούνται ως παραπομπές στο άρθρο 8 του παρόντος κανονισμού.

2. Τα άρθρα 3 και 7 του παρόντος κανονισμού εφαρμόζονται σε όλες τις υφιστάμενες επιτροπές.

#### Άρθρο 11 Μεταβατική ρύθμιση

Ο παρών κανονισμός δεν θίγει τις εκκρεμούσες διαδικασίες στο πλαίσιο των οποίων μια επιτροπή έχει ήδη διατυπώσει γνώμη σύμφωνα με την απόφαση 1999/468/EK.

#### Άρθρο 12

Ο παρών κανονισμός αρχίζει να ισχύει την 1η Οκτωβρίου 2010.

Το άρθρο 10 του παρόντος κανονισμού εφαρμόζεται από την 1η Δεκεμβρίου 2010.

Ο παρών κανονισμός είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος.

Βρυξέλλες,

Για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Για το Συμβούλιο

Ο Πρόεδρος Ο Πρόεδρος

[1] Σύμφωνα με την απόφαση περί επιτροπολογίας, η Επιτροπή όφειλε να εγκρίνει το σχέδιο μέτρων σε περίπτωση που η επιτροπή δεν ήταν σε θέση να διατυπώσει γνώμη στο πλαίσιο της διαχειριστικής διαδικασίας και σε περίπτωση που το Συμβούλιο, ενεργώντας ως δευτεροβάθμιο όργανο, δεν ήταν σε θέση να λάβει απόφαση στο πλαίσιο της κανονιστικής διαδικασίας.

[2] ΕΕ C [...] της [...], σ. [...].

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

*Παπάς Σπύρος Α.*, Η αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών «εκτελεστικών» πράξεων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

*Παραράς Παναγιώτης*, Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας, εκδ. Σάκκουλα 1981.

*Στασινόπουλος Μιχαήλ*, Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων, Αθήναι 1951.

*Χρήστου Βασιλική Ε.*, Ανάθεση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή, επιτροπολογία και ζητήματα θεσμικής ισορροπίας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Εφαρμογές Διοικητικού Δικαίου ΙΙ/2008, σελ. 483 επ..

*Christou Vassiliki E.*, Good governance, good administration in European administrative law, Transparency and reform of administrative procedures especially through e-government initiatives for a better public administration, European Public Law Series / Bibliotheque de Droit Public European, vol. XCVIII Regulatory reform, Esperia publications LTD, London, Edited by Andreas I. Pottakis, pp. 93 – 100.

*Yataganas Xenophon A.*, Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The relevance of the American model of independent agencies, Jean Monnet Working Paper 3/01, Cambridge Mass, Harvard Law School, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010301-03.html>

[http://ec.europa.eu/environment/consultations/life.htm#\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/consultations/life.htm#_en.htm)

«Δύο ακόμη διαβουλεύσεις για το περιβάλλον», δημοσίευμα στην εφημερίδα ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ, 24.12.2010



**Comitology: the question of committees' contribution  
to the implementation of decisions of the European Union's institutions.**

Aikaterini A. Sergaki

**ABSTRACT**

The issue discussed has to do with comitology, in the level of committees' assistance to the Commission in carrying out decisions of the European organs, with either regulatory or individual actions.

Comitology refers to a decision-making procedure in which committees support and advise the Commission in the implementation of tasks conferred on it by the Community legislature. At the same time, the Member States maintain a degree of control over the way in which the Commission implements its tasks and, in certain circumstances, the Council can also be involved in the implementing measures.

The committees are autonomous European bodies of a public nature, not directly established by the Treaties, but created as a result of acts of secondary legislation adopted by the Council. They consist of representatives of the Member States, under the chairmanship of a representative of the Commission, have their own legal personality and have been established with a view to fulfilling technical or scientific tasks.

The committees constitute institutional counterweight to the executive power of the Commission and barrier to involvement of the European Parliament in the implementation of European legislation.

The Council promulgated three comitology decisions (87/373/EEC, 1999/468/EC, 2006/512/EC – also the ongoing 2010/0051(COD)procedure) which aimed to improve the efficiency of the Community's decision-making process, to achieve greater consistency and predictability in the choice of type of committee with non-binding criteria, to simplify the requirements for the exercise of implementing powers and to improve the involvement of and information to the European Parliament, as well as to improve information to the public.

Approaching case law and legislation, we do search out the legal substance of comitology and its position in the European edifice, under the light of improvement of the

European institutions, for the interests of European citizens and the values of European civilization.