

EL

EL

EL



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 9.12.2009
COM(2009)673 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ**

Εφαρμογή του άρθρου 290 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Εφαρμογή του άρθρου 290 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το άρθρο 290 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως προκύπτει από τη συνθήκη που υπογράφηκε στη Λισαβόνα στις 13 Δεκεμβρίου 2007¹ (στο εξής, «η νέα συνθήκη»), επιτρέπει στο νομοθέτη να αναθέτει στην Επιτροπή την εξουσία έκδοσης μη νομοθετικών πράξεων γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία νομοθετικής πράξης. Οι νομοθετικές πράξεις που εκδίδονται έτσι από την Επιτροπή είναι, σύμφωνα με την ορολογία που χρησιμοποιεί η νέα συνθήκη, «κατ'εξουσιοδότηση πράξεις» (άρθρο 290 παράγραφος 3).

Η διάταξη αυτή δεν απαιτεί τη θέσπιση ουδεμίας νομικά δεσμευτικής πράξης του παράγωγου δικαίου η οποία να διασφαλίζει την εφαρμογή της· είναι αυτάρκης και περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία που χρειάζεται ο νομοθέτης για να καθορίσει, κατά περίπτωση, το πεδίο εφαρμογής, το περιεχόμενο και τις λεπτομέρειες μιας εξουσιοδότησης. Η Επιτροπή θεωρεί ωστόσο ότι είναι σκόπιμο και αναγκαίο να προσδιορίσει το γενικό πλαίσιο εντός του οποίου θα πρέπει να εγγράφονται αυτές οι εξουσιοδοτήσεις. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, υπογραμμίζοντας ότι η προσέγγιση αυτή θα πρέπει να διαφυλάσσει την ελευθερία του νομοθέτη, κατέληξε συγχρόνως σε παρόμοιο συμπέρασμα και πρότεινε να θεσπίσουν τα όργανα μία στερεότυπη διατύπωση για τις εξουσιοδοτήσεις, την οποία θα παρεμβάλλει κάθε φορά η Επιτροπή στο ίδιο το σχέδιο της νομοθετικής πράξης².

Πράγματι, χωρίς να αμφισβητείται η ελευθερία που διαθέτουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να καθορίζουν τα όρια και τους όρους μιας εξουσιοδότησης κατά το χρόνο θέσπισης μιας νομοθετικής πράξης, οι αρχές της βελτίωσης της νομοθεσίας, καθώς και η ορθή διεξαγωγή της διοργανικής διαδικασίας, ευνοούν μια συντονισμένη και συνεκτική προσέγγιση. Η Επιτροπή, η οποία είναι επιφορτισμένη με την προπαρασκευή και την έκδοση των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, όπως και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο που είναι επιφορτισμένα με τον έλεγχο τους, θα πρέπει να ευνοήσουν την εφαρμογή ενός συστήματος όσο το δυνατό περισσότερο ομοιογενούς και προβλέψιμου.

Αντικείμενο της παρούσας ανακοίνωσης είναι να παρουσιαστούν οι απόψεις της Επιτροπής για το πεδίο εφαρμογής αυτών των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, για τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να πλαισιωθούν οι εξουσιοδοτήσεις, για τις μεθόδους εργασίας που προτίθεται να ακολουθεί η Επιτροπή κατά την προπαρασκευή της έκδοσης των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων και, τέλος, για τους όρους με τους οποίους θα μπορεί ο νομοθέτης να ασκεί έλεγχο στην άσκηση των εξουσιών που ανατίθενται στην Επιτροπή.

¹ ΕΕ C 306 της 17.12.2007.

² Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 7ης Μαΐου 2009 σχετικά με τον νέο ρόλο και τις αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου ως προς την εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας (2008/2063(INI)).

2. ΠΕΛΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤ'ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ ΠΡΑΞΕΩΝ

Για να οριοθετηθεί το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 290, δεν αρκεί να αναλυθούν προσεκτικά οι όροι που επέλεξαν οι συντάκτες της νέας συνθήκης για να καθορίσουν τις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις, αλλά χρειάζεται να ενταχθεί η διάταξη αυτή στο πλαίσιο της, εξετάζοντας ιδίως τις ιστορικές σχέσεις της με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο και με το άρθρο 291 που αφορά τις εκτελεστικές πράξεις. Πράγματι, το νομικό πλαίσιο που θα υποκαταστήσει το σύστημα της «επιτροπολογίας», το οποίο ετέθη σε εφαρμογή βάσει της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, πρέπει να οικοδομηθεί γύρω από τα δύο άρθρα 290 και το 291.

Μια εξουσιοδότηση, κατά την έννοια του άρθρου 290, είναι δυνατή μόνο σε μια νομοθετικής πράξης. Αντίθετα, δεν έχει μεγάλη σημασία αν αυτή η νομοθετική πράξη εκδίδεται ή όχι από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Το άρθρο 290 δεν προβλέπει πράγματι καμία διάκριση μεταξύ της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (πρώην «συναπόφαση») και των ειδικών νομοθετικών διαδικασιών.

2.1. Σχέσεις με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο (στο εξής «ΚΔΕ»)

Ο ορισμός των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, όπως απορρέει από την παράγραφο 1 του άρθρου 290, είναι από καθαρά συντακτική άποψη πολύ παρεμφερής με τον ορισμό των πράξεων οι οποίες, σύμφωνα με την απόφαση 1999/468/ΕΚ³ («απόφαση επιτροπολογίας»), υπάγονται στην ΚΔΕ η οποία θεσπίστηκε στις 17 Ιουλίου 2006 με την απόφαση 2006/512/ΕΚ⁴. Πράγματι, και στις δύο περιπτώσεις, οι εν λόγω πράξεις είναι γενικής ισχύος και συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης.

Η ομοιότητα των κριτηρίων δεν σημαίνει εντούτοις ότι θα εφαρμοστούν με πανομοιότυπο τρόπο· σε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο, το πεδίο εφαρμογής των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων δεν θα είναι αναγκαστικά το ακριβές αντίγραφο του πεδίου εφαρμογής της ΚΔΕ. Θα πρέπει λοιπόν να αποφεύγεται οποιαδήποτε μηχανιστική αναπαραγωγή των προηγούμενων.

2.2. Σχέσεις με τις εκτελεστικές πράξεις

Η έννοια της κατ'εξουσιοδότηση πράξης, προτού εξεταστεί αυτοτελώς, πρέπει να εκτιμηθεί σε σχέση με την έννοια της εκτελεστικής πράξης, όπως αυτή απορρέει από το άρθρο 291.

Καταρχήν, είναι σαφές ότι η ίδια πράξη δεν μπορεί να εμπίπτει σε δύο άρθρα. Μια πράξη που εμπίπτει στο άρθρο 290 αποκλείεται εξ ορισμού από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 291 και αντιστρόφως. Οι συντάκτες της νέας συνθήκης συνέλαβαν προφανώς τα δύο άρθρα ως αλληλοαποκλειόμενα. Εξάλλου, οι πράξεις που απορρέουν από αυτά φέρουν διαφορετικές νομικές ονομασίες.

Κατά δεύτερο λόγο, πρέπει να επισημανθεί ότι οι συντάκτες της νέας συνθήκης δεν ξεκινούν από την ίδια βάση για να καθορίσουν τα αντίστοιχα πεδία εφαρμογής των δύο άρθρων. Η έννοια της κατ'εξουσιοδότηση πράξης καθορίζεται ως προς την έκταση της ισχύος της και τα αποτελέσματά της - πράξη γενικής ισχύος που συμπληρώνει ή τροποποιεί ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία - ενώ η έννοια της εκτελεστικής πράξης, που δεν περιγράφεται ποτέ,

³ EE L 184 της 17.7.1999, σ. 23. Παγιωμένη έκδοση, όπως τροποποιήθηκε από την απόφαση 2006/512/ΕΚ, που δημοσιεύτηκε στην EE C 255 της 21.10.2006, σ. 4.

⁴ EE L 200 της 22.7.2006, σ. 11.

απορρέει από το λόγο ύπαρξής της - αναγκαιότητα ενιαίων προϋποθέσεων για την εκτέλεση. Η απόκλιση αυτή εξηγείται από το γεγονός ότι οι εξουσίες που ανατίθενται στην Επιτροπή από καθεμιά από αυτές τις δύο διατάξεις είναι πολύ διαφορετικές ως προς τη φύση και την έκτασή τους.

Όταν ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία να εκδίδει κατ'εξουσιοδότηση πράξεις δυνάμει του άρθρου 290, της επιτρέπεται να συμπληρώνει ή να τροποποιεί το έργο του νομοθέτη. Μια τέτοια εξουσιοδότηση είναι πάντα προαιρετική: ο νομοθέτης αναθέτει στην Επιτροπή τις εξουσίες που του ανήκουν, για λόγους αποτελεσματικότητας. Στο σύστημα που εισάγεται από το άρθρο 291, η Επιτροπή δεν ασκεί καμία «οιονεί νομοθετική» εξουσία· η εξουσία της είναι καθαρά εκτελεστική. Τα κράτη μέλη είναι «φύσει» επιφορτισμένα με την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, αλλά, δεδομένου ότι αυτό πρέπει να γίνεται με ενιαίες προϋποθέσεις, η Επιτροπή πρέπει να ασκήσει την εκτελεστική αρμοδιότητά της. Η παρέμβασή της δεν είναι προαιρετική αλλά υποχρεωτική, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 291.

Τέλος, είναι σκόπιμο να επιμείνουμε στο γεγονός ότι η γενική ισχύς των πράξεων που εκδίδονται από την Επιτροπή δεν επαρκεί από μόνη της για να οδηγήσει στην προτίμηση του νομικού καθεστώτος των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων και όχι του καθεστώτος των εκτελεστικών πράξεων. Πράγματι, το άρθρο 291 επιτρέπει επίσης στην Επιτροπή να εκδίδει εκτελεστικά μέτρα γενικής ισχύος. Για να διασφαλιστεί η ομοιόμορφη εκτέλεση μιας νομικά δεσμευτικής πράξης της Ένωσης, η Επιτροπή θα μπορεί πράγματι να προσφεύγει είτε σε μεμονωμένα μέτρα είτε σε πράξεις γενικής ισχύος. Αντίθετα, προκύπτει σαφώς από το άρθρο 290 ότι η Επιτροπή δεν θα έχει ποτέ το δικαίωμα να εκδίδει μια κατ'εξουσιοδότηση πράξη που αφορά μέτρο ατομικού χαρακτήρα.

2.3. Κριτήρια εφαρμογής του άρθρου 290

Ο νομοθέτης είναι ο μόνος υπεύθυνος για την εφαρμογή των κριτηρίων που καθορίζονται στο άρθρο 290, τα οποία πρέπει να σημειωθεί ότι είναι σωρευτικά: η πράξη δεν πρέπει να είναι μόνον γενικής ισχύος αλλά και να τροποποιεί ή να συμπληρώνει ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης. Εάν δεν πληρούνται ένας από αυτούς τους δύο όρους, δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστεί το άρθρο 290.

Η Επιτροπή δεν προτίθεται να προβεί σε αφηρημένη ερμηνεία αυτών των κριτηρίων· το πολύ ευρύ φάσμα των μέτρων που μπορούν να θεσπιστούν σε μία δεδομένη κατάσταση αποκλείει εκ των προτέρων κάθε απόπειρα ταξινόμησης. Ωστόσο, η Επιτροπή θα ήθελε να κάνει δύο παρατηρήσεις.

Καταρχάς, η Επιτροπή εκτιμά ότι οι συντάκτες της νέας συνθήκης, κάνοντας χρήση του ρήματος «τροποποιούν», θέλησαν να καλύψουν τις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να τροποποιήσει επισήμως μια βασική πράξη. Η επίσημη αυτή τροποποίηση μπορεί να αφορά το κείμενο ενός ή περισσότερων άρθρων του διατακτικού, ή το κείμενο ενός παραρτήματος, το οποίο νομικά αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της νομοθετικής πράξης. Είναι άνευ σημασίας αν το παράρτημα περιλαμβάνει μέτρα καθαρά τεχνικού χαρακτήρα· από τη στιγμή, λοιπόν, που η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να τροποποιήσει ένα παράρτημα που περιλαμβάνει μέτρα γενικής ισχύος, πρέπει να εφαρμοστεί το καθεστώς των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων.

Στη συνέχεια, η Επιτροπή θα ήθελε να υπογραμμίσει τη σημασία που πρέπει να αποδοθεί στο ρήμα «συμπληρώνουν», το νόημα και το πεδίο εφαρμογής του οποίου είναι λιγότερο σαφή από αυτά του ρήματος «τροποποιούν».

Η Επιτροπή θεωρεί ότι, για να προσδιοριστεί αν ένα μέτρο «συμπληρώνει» τη βασική πράξη, ο νομοθέτης θα έπρεπε να εκτιμήσει κατά πόσον το μελλοντικό μέτρο προσθέτει συγκεκριμένα νέα μη ουσιώδη στοιχεία που αλλάζουν το πλαίσιο της νομοθετικής πράξης, αφήνοντας ένα περιθώριο εκτίμησης στην Επιτροπή. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το μέτρο «συμπληρώνει» τη βασική πράξη. Στην αντίθετη περίπτωση, τα μέτρα που αποσκοπούν μόνον να ενεργοποιήσουν τους υφιστάμενους κανόνες της βασικής πράξης δεν θα έπρεπε να θεωρούνται συμπληρωματικά μέτρα.

Ο νομοθέτης έχει την εξουσία να ρυθμίζει με πλήρη και διεξοδικό τρόπο ένα τομέα δράσης, αναθέτοντας στην Επιτροπή τη μέριμνα να εξασφαλίζει την εναρμονισμένη εφαρμογή των εν λόγω ρυθμίσεων με τη θέσπιση εκτελεστικών πράξεων· παρομοίως, ο νομοθέτης μπορεί να επιλέξει να ρυθμίσει μόνον εν μέρει τον εν λόγω τομέα, αφήνοντας τότε στην Επιτροπή την ευθύνη να συμπληρώσει τη ρύθμιση με κατ'εξουσιοδότηση πράξεις.

3. ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΕΩΝ

Όταν ο νομοθέτης αναθέτει στην Επιτροπή εξουσίες πρέπει να καθορίζει το πλαίσιο άσκησής τους σε κάθε νομοθετική πράξη. Το άρθρο 290 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο της νέας συνθήκης απαιτεί από το νομοθέτη να οριοθετεί ρητά τους στόχους, το περιεχόμενο, την έκταση και τη διάρκεια της εξουσιοδότησης. Καθορίζει έτσι δύο είδη ορίων στην εξουσιοδότηση: ουσιαστικά όρια και χρονικά όρια.

3.1. Ουσιαστικά όρια

Η εξουσιοδότηση πρέπει να είναι σαφής, ακριβής και εμπεριστατωμένη. Ο νομοθέτης καθορίζει τους στόχους τους οποίους η θέσπιση των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων πρέπει να επιτρέψει να επιτευχθούν, καθώς και, ενδεχομένως, τα όρια τα οποία δεν δύνανται να υπερβούν αυτές οι πράξεις.

Έτσι, αν υποτεθεί ότι ο νομοθέτης θα επιθυμούσε να αναθέσει στην Επιτροπή την εξουσία να τροποποιήσει το παράρτημα ενός κανονισμού, θα όφειλε, για παράδειγμα, να διευκρινίσει ότι η Επιτροπή δύναται, με μια κατ'εξουσιοδότηση πράξη, να τροποποιήσει το εν λόγω παράρτημα, εν όλω ή εν μέρει, όταν συντρέχουν ορισμένες περιστάσεις – έχει σημειωθεί επιστημονική τεχνική πρόοδος, συνέβη ένα συγκεκριμένο γεγονός, έχει παρέλθει ορισμένο χρονικό διάστημα, κλπ. Παρομοίως, θα μπορούσαν να επιβληθούν όρια στην Επιτροπή στο πλαίσιο αυτής της τροποποίησης του παραρτήματος· αν το παράρτημα αφορά, για παράδειγμα, τον καθορισμό ποσοτικών τιμών, θα μπορούσε να επιβληθεί από το νομοθέτη στην Επιτροπή η υποχρέωση να μην υπερβεί ορισμένα κατώτατα όρια.

3.2. Χρονικά όρια

Το άρθρο 290 ορίζει ότι η διάρκεια της εξουσιοδότησης καθορίζεται από το νομοθέτη. Η Επιτροπή δεν πιστεύει ότι η απαίτηση αυτή παγιώνει την πρακτική των λεγόμενων «ρητρών λήξης ισχύος» («sunset clauses») οι οποίες, όταν περιληφθούν σε μια νομοθετική πράξη, θέτουν αυτομάτως χρονικό όριο στις εξουσίες που ανατέθηκαν στην Επιτροπή, υποχρεώνοντάς την, στην πράξη, να υποβάλει νέα νομοθετική πρόταση όταν εκπνεύσει η προθεσμία που έχει επιβληθεί από το νομοθέτη. Το άρθρο 290 απαιτεί πάνω από όλα να

θεσπίζεται ένα πλαίσιο σαφές και προβλέψιμο για τις εξουσιοδοτήσεις · αντίθετα, δεν επιβάλλει να υπόκειται η Επιτροπή σε αυστηρές προθεσμίες. Ο νομοθέτης πρέπει να μπορεί να βρίσκει τη σωστή ισορροπία μεταξύ της ανάγκης να πλαισιώνονται οι εξουσιοδοτήσεις και της ανάγκης να διασφαλίζεται η συνέχεια της έκδοσης των νομικών πράξεων που είναι ουσιώδους σημασίας για την εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης. Να αναγκάζεται η Επιτροπή να υποβάλλει, σε τακτά διαστήματα, νέες νομοθετικές προτάσεις για να ανανεώσει μία εξουσιοδότηση θα ήταν αντίθετο στους στόχους της αποτελεσματικότητας και της ταχύτητας που αιτιολογούν ακριβώς την προσφυγή στις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι προτιμότερο να μην επιβαρυνθεί ο φόρτος εργασίας των οργάνων με την εφαρμογή ενός δεσμευτικού συστήματος βραχυπρόθεσμων εξουσιοδοτήσεων. Θα πρέπει λοιπόν να είναι οι εξουσιοδοτήσεις καταρχάς αορίστου χρόνου. Εξάλλου, μια τέτοια πρακτική συνάδει απολύτως προς τη σημερινή κατάσταση. Η πείρα δείχνει πράγματι ότι ο νομοθέτης δεν επιθυμεί, κατά κανόνα, να περιορίζει χρονικά τις εξουσίες που αναθέτει στην Επιτροπή, ακόμη και όταν της αναθέτει τη μέριμνα να λαμβάνει μέτρα οιονεί νομοθετικής φύσεως.

Τούτο δεν σημαίνει ωστόσο ότι οι εξουσιοδοτήσεις θα πρέπει να είναι αμετάβλητες. Σχετικά με αυτό το θέμα, είναι σημαντικό να υπενθυμιστεί ότι, σε εφαρμογή του άρθρου 290 παράγραφος 2 στοιχείο α), ο νομοθέτης μπορεί να περιλάβει στη βασική πράξη τη δυνατότητα ανάκλησης της εξουσιοδότησης. Από νομική άποψη, τα αποτελέσματα μιας ανάκλησης είναι πανομοιότυπα με τα αποτελέσματα μιας ρήτρας λήξης ισχύος· και οι δύο παύση των εξουσιών που ανατέθηκαν στην Επιτροπή, στην οποία εναπόκειται πλέον να υποβάλει αργότερα νομοθετική πρόταση, εάν τούτο είναι σκόπιμο και αναγκαίο. Αυτό σημαίνει ότι, αν ο νομοθέτης εκτιμά ότι σε ορισμένους τομείς είναι αναγκαίο να αποφευχθεί να μετατραπεί η εξουσιοδότηση σε μόνιμη εντολή, μπορεί να προβλέψει το δικαίωμα ανάκλησης, το οποίο μπορεί να αποδειχθεί πιο ευέλικτο μέσο από ό,τι μια ρήτρα αυτόματης λήξης ισχύος.

Τούτο δεν σημαίνει ότι αυτή καθαυτή η ανάκληση μπορεί να θεωρηθεί μόνον ως «υποκατάστατο» των ρητρών λήξης ισχύος. Όπως θα δείξουμε αργότερα (βλ. παρακάτω, σημείο 5.2), η ανάκληση μπορεί να εξυπηρετεί άλλους στόχους. Διαπιστώνουμε, ωστόσο, ότι με αυτό το προνόμιο ο νομοθέτης έχει στη διάθεσή του ένα μηχανισμό, του οποίου η πρακτική αποτελεσματικότητα είναι παρόμοια με αυτή της ρήτρας λήξης ισχύος.

Ωστόσο, σε ιδιαίτερες περιπτώσεις, ενδέχεται να είναι σκόπιμο για το νομοθέτη να καθορίσει με ακρίβεια λήξη ισχύος της εξουσιοδότησης. Σε τέτοιες περιπτώσεις, και για να μην υποχρεωθούν τα όργανα να προσφύγουν στη νομοθετική οδό για να ανανεώσουν την εξουσιοδότηση, πρέπει να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός σιωπηρής παράτασης, βάσει έκθεσης της Επιτροπής, με την επιφύλαξη βεβαίως ότι ο νομοθέτης θα έχει τη δυνατότητα να εμποδίζει μία τέτοια αυτόματη παράταση.

4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΔΟΣΗΣ ΤΩΝ ΚΑΤ'ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ ΠΡΑΞΕΩΝ

4.1. Αυτονομία της Επιτροπής

Το άρθρο 290 δεν περιέχει καμία διάταξη που να αναφέρεται άμεσα ή έμμεσα στη διαδικασία έκδοσης των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων. Κάνοντας χρήση των εξουσιών που της έχουν ανατεθεί από το νομοθέτη, η Επιτροπή εκδίδει τις πράξεις που είναι αναγκαίες για να επιτύχει τους στόχους που θεσπίζονται από τη βασική πράξη.

Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 290 σχετικά με το πλαίσιο της εξουσιοδότησης υποχρεώνει την Επιτροπή να τηρεί τα ουσιαστικά και χρονικά όρια της εξουσιοδότησης, τα οποία αποτελούν, κατά κάποιο τρόπο, το κύριο μέρος της εντολής που της αναθέτει ο νομοθέτης. Αυτή η πρώτη παράγραφος αφορά λοιπόν το πρώτο στάδιο, προτού καν η Επιτροπή αρχίσει την προπαρασκευή μιας κατ'εξουσιοδότηση πράξης.

Η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 290 σχετικά με τον έλεγχο που μπορεί να ασκεί ο νομοθέτης εφαρμόζεται σε μεταγενέστερο στάδιο, αφού έχει εκτελεστεί η εντολή, επενεργώντας είτε στην ίδια την εξουσιοδότηση, η οποία δύναται να ανακληθεί αν ο νομοθέτης εκτιμά ότι δεν χρησιμοποιείται ορθά, είτε στις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις, οι οποίες μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο διατύπωσης αντιρρήσεων μόλις εκδοθούν, απαγορεύοντας έτσι τη θέση τους σε ισχύ.

Αντίθετα, καμία από αυτές τις δύο διατάξεις δεν υπεισέρχεται στη διαδικασία με την οποία η Επιτροπή εκδίδει μία κατ'εξουσιοδότηση πράξη. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή διαθέτει μεγάλη αυτονομία, όσον αφορά αυτό το θέμα.

4.2. Προπαρασκευαστικές εργασίες για την έγκριση των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων

Η Επιτροπή προτίθεται να εκτελεί σωστά το προπαρασκευαστικό έργο που θα κρίνει αναγκαίο για να εγγυηθεί ότι, αφενός, από τεχνική και νομική άποψη οι κατ'εξουσιοδότηση πράξεις θα ανταποκρίνονται τέλεια στους στόχους που καθορίζονται από τη βασική πράξη και ότι, αφετέρου, από πολιτική και θεσμική άποψη, υπάρχουν όλα τα στοιχεία ώστε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να μην εγείρουν αντιρρήσεις.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι προπαρασκευαστικές αυτές εργασίες δεν θα απαιτούν καμία νέα εμπειρογνωμοσύνη, η Επιτροπή προτίθεται να διαβουλευέται συστηματικά με τους εμπειρογνώμονες των εθνικών αρχών όλων των κρατών μελών που θα είναι επιφορτισμένα με την εφαρμογή των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων μόλις αυτές εκδοθούν. Οι διαβουλεύσεις αυτές θα πραγματοποιούνται εγκαίρως ώστε οι εμπειρογνώμονες να έχουν την ευκαιρία να συμβάλουν χρήσιμα και αποτελεσματικά στο έργο της Επιτροπής. Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή θα μπορεί να δημιουργεί ομάδες εμπειρογνομόνων⁵ ή να προσφεύγει στις ήδη υφιστάμενες.

Η Επιτροπή αποδίδει ύψιστη σημασία σε αυτές τις εργασίες που της εξασφαλίζουν, στο τεχνικό επίπεδο, αποτελεσματική συνεργασία με τους εμπειρογνώμονες των εθνικών αρχών. Ωστόσο, πρέπει να διευκρινιστεί ότι οι εμπειρογνώμονες θα έχουν συμβουλευτικό και όχι θεσμικό ρόλο στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Μετά το πέρας των διαβουλεύσεων, η Επιτροπή θα ενημερώνει τους εμπειρογνώμονες σχετικά με τα συμπεράσματα τα οποία εκτιμά ότι θα πρέπει να συναγάγει από τις συζητήσεις καθώς και σχετικά με τις πρώτες αντιδράσεις και τον τρόπο με τον οποίο προτίθεται να ενεργήσει.

Στον ειδικό τομέα των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να συνεχίσει να διαβουλευέται με εμπειρογνώμονες που ορίζονται από τα κράτη μέλη κατά την εκπόνηση των σχεδίων κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, σύμφωνα με την πάγια πρακτική της

⁵ Όπως για όλες τις ομάδες εμπειρογνομόνων, οι κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με τις συσταθείσες ομάδες θα τίθενται στη διάθεση του κοινού μέσω του μητρώου των ομάδων εμπειρογνομόνων.

(βλ. τη δήλωση αριθ. 39 που προσαρτάται στην τελική πράξη της διακυβερνητικής διάσκεψης που εξέδωσε τη συνθήκη της Λισαβόνας⁶).

Εξάλλου, και όταν αποδειχθεί αναγκαίο, η Επιτροπή θα πραγματοποιεί κάθε χρήσιμη μελέτη, ανάλυση, ακρόαση και διαβούλευση, με τη μορφή που κρίνεται ως η πλέον κατάλληλη για τους σχετικούς τομείς και στις προβλεπόμενες προθεσμίες.

Εν γένει, η Επιτροπή προτίθεται να εφαρμόζει ένα σύστημα «έγκαιρης προειδοποίησης», για να επιτρέπει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο να σχεδιάζουν καλύτερα την άσκηση των προνομίων τους εντός προθεσμίας δύο μηνών μετά την έκδοση των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, προθεσμία η οποία μπορεί να παραταθεί κατά ένα μήνα μετά από αίτηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου (βλ. παρακάτω σημείο 5.3.1.). Στην περίπτωση φακέλων που θεωρούνται πιο ευαίσθητοι, η Επιτροπή θα μεριμνεί εξάλλου να δίνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο συμπληρωματικές πληροφορίες σχετικά με τις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις που προτίθεται να εκδώσει.

5. ΈΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΚΑΤ'ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΗ

5.1. Γενικές παρατηρήσεις

Το άρθρο 290 παράγραφος 2 της νέας συνθήκης καθορίζει τις δύο προϋποθέσεις στις οποίες υπόκειται η εξουσιοδότηση: το δικαίωμα ανάκλησης, αφενός, και το δικαίωμα διατύπωσης αντιρρήσεων, δηλ. το δικαίωμα αντίθεσης, αφετέρου. Ενώ η αντίθεση είναι μία «ειδική πρόταση δυσπιστίας» που απευθύνεται σε μια σαφώς προσδιορισμένη κατ'εξουσιοδότηση πράξη, η ανάκληση στερεί με γενικό και απόλυτο τρόπο την Επιτροπή από τις εξουσίες που της έχουν ανατεθεί. Η αντίθεση πρέπει να θεωρείται έτσι ως μέσο ελέγχου του «κοινού δικαίου» που ασκεί ο νομοθέτης στο σύνολο των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, ενώ η ανάκληση φαίνεται να αποτελεί πιο έκτακτο μέτρο που υπαγορεύεται, για παράδειγμα, από την εμφάνιση στοιχείων που θέτουν σε αμφισβήτηση την ίδια τη βάση της εξουσιοδότησης.

Ο νομοθέτης δεν είναι υποχρεωμένος να επιβάλλει σωρευτικά αυτές τις δύο προϋποθέσεις, οι οποίες είναι ανεξάρτητες η μία από την άλλη. Ο νομοθέτης θα μπορούσε έτσι να θεωρήσει ότι δεν είναι πάντα αναγκαίο να προβλέπει τη δυνατότητα ανάκλησης της εξουσιοδότησης, στο μέτρο που η εξουσία αυτή, στην περίπτωση μιας πράξης που υπάγεται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, παρέχει σε έναν από τους δύο κλάδους της νομοθετικής εξουσίας τη μονομερή εξουσία να καθιστά ανενεργή μια διάταξη που έχει εκδοθεί από κοινού. Παρομοίως, η χρήση του δικαιώματος αντίθεσης θα μπορούσε ενίοτε να αποβεί δυσχερής, ιδίως όταν ο νομοθέτης επιθυμεί να αναθέσει στην Επιτροπή την εξουσία να εγκρίνει κατ'εξουσιοδότηση πράξεις σε πολύ σύντομες προθεσμίες και με ιδιαίτερος αυστηρό χρονοδιάγραμμα (βλ. παρακάτω, σημεία 5.2 και 5.3.1.).

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, για να ασκήσει μία από τις δύο εξουσίες ελέγχου που του αναγνωρίζονται από τη συνθήκη, αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν και το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, σύμφωνα με το άρθρο 290 παράγραφος 2 δεύτερο εδάφιο.

⁶ EE C 115 της 9.5.2008, σ. 350.

5.2. Δικαίωμα ανάκλησης

Το δικαίωμα ανάκλησης θα μπορούσε να προβλεφθεί ιδίως στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο νομοθέτης επιθυμεί να έχει τη δυνατότητα να αφαιρέσει ανά πάσα στιγμή τις εξουσίες που έχει αναθέσει στην Επιτροπή, προκειμένου να λάβει υπόψη νέες περιστάσεις που θα αιτιολογούσαν νομοθετική παρέμβαση.

Ο νομοθέτης ενδέχεται επίσης να επιθυμεί να έχει το δικαίωμα ανάκλησης όταν κρίνει ότι είναι αναποτελεσματικό ή δυσχερές να έχει δικαίωμα αντίθεσης, για παράδειγμα, όταν απαιτείται από την Επιτροπή να εκδώσει κατ'εξουσιοδότηση πράξεις που υπόκεινται σε χρονικούς περιορισμούς ασυμβίβαστους με την άσκηση δικαιώματος αντίθεσης εκ μέρους του νομοθέτη. Όταν ο νομοθέτης δεν μπορεί να ασκήσει έλεγχο σε καθεμιά από τις εκδοθείσες πράξεις, λόγω της συχνότητάς τους, θα έχει το συνολικό έλεγχο της εξουσιοδότησης μέσω του δικαιώματος ανάκλησης.

Όταν προβλέπεται από τη νομοθετική πράξη, η άσκηση του δικαιώματος ανάκλησης θα πρέπει να συνοδεύεται από υποχρέωση αιτιολόγησης αφού προηγηθεί ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των οργάνων. Θα πρέπει επίσης να προβλέπονται οι έννομες συνέπειες.

Θα ήταν σκόπιμο το όργανο που επιθυμεί να αποσύρει την εμπιστοσύνη του από την Επιτροπή να εκθέτει τους λόγους. Τούτο θα ήταν χρήσιμο για δύο λόγους. Καταρχάς, θα βοηθούσε το όργανο που δεν ασκεί το δικαίωμα ανάκλησης να κατανοήσει τους λόγους για τους οποίους το άλλο όργανο αποφάσισε μονομερώς να τροποποιήσει τη βασική πράξη. Επίσης, θα λειτουργούσε και προληπτικά ως προς τη χρήση της ανάκλησης: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο, εκθέτοντας τους λόγους της απόφασής τους, θα έδειχναν σαφώς στην Επιτροπή αυτό που θα έπρεπε να πράττει ή να μην πράττει για να αποφεύγει στο μέλλον άλλες ανακλήσεις.

Το όργανο που προτίθεται να προβεί σε ανάκληση θα πρέπει να ενημερώνει σχετικά με την πρόθεσή του όχι μόνο την Επιτροπή αλλά και το όργανο το οποίο δεν ασκεί το δικαίωμα ανάκλησης. Τούτο θα επέτρεπε να πραγματοποιείται διοργανικός διάλογος πριν από τη λήψη της απόφασης ανάκλησης. Εξάλλου, το όργανο που λαμβάνει την πρωτοβουλία της ανάκλησης θα πρέπει να αναφέρει ρητά τις εξουσιοδοτήσεις για τις οποίες ζητείται η ανάκληση. Πράγματι, πρέπει να προβλεφθεί η περίπτωση κατά την οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο προβλέπει να ανακαλέσει μόνον ένα μέρος των εξουσιών που ανατέθηκαν στην Επιτροπή. Εν ολίγοις, θα πρέπει να είναι δυνατή η «μερική ανάκληση».

Τέλος, τα αποτελέσματα της ανάκλησης θα πρέπει να προβλέπονται ρητά στη βασική πράξη. Θα μπορούσε έτσι να διευκρινίζεται ότι η απόφαση ανάκλησης παύει την εξουσιοδότηση με ρητή αναφορά στις ανατεθείσες αρμοδιότητες που ανακαλούνται, αλλά ότι δεν επηρεάζει τις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις που είναι ήδη σε ισχύ.

5.3. Δικαίωμα αντίθεσης

Το δικαίωμα αντίθεσης, όταν θα προβλέπεται από τη νομοθετική πράξη, θα πρέπει να ανταποκρίνεται σε ορισμένες απαιτήσεις όσον αφορά τη διαδικασία που θα ακολουθείται: αφού εκδώσει μία κατ'εξουσιοδότηση πράξη, η Επιτροπή θα την κοινοποιεί στο νομοθέτη - και ταυτόχρονα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η βασική πράξη θα διέπεται από τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Θα ενεργοποιείται τότε το δικαίωμα αντίθεσης το οποίο θα λειτουργεί ως αναβλητική αίρεση: η θέση σε ισχύ της κατ'εξουσιοδότηση πράξης που έχει εκδοθεί από την Επιτροπή θα αναστέλλεται για

περίοδο που θα καθορίζεται από τη νομοθετική πράξη, στη διάρκεια της οποίας ο νομοθέτης θα έχει το δικαίωμα να διατυπώσει αντίρρηση.

Εξάλλου, η Επιτροπή θα λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε οι κατ'εξουσιοδότηση πράξεις να δημοσιεύονται αμέσως μόλις εκδοθούν.

5.3.1. Προθεσμίες

Η προθεσμία που θα διαθέτει ο νομοθέτης για να εξετάζει την κατ'εξουσιοδότηση πράξη θα καθορίζεται στη βασική πράξη. Ο νομοθέτης θα είναι ελεύθερος να αποφασίζει σχετικά με τη χρονική περίοδο την οποία κρίνει ότι θα χρειαστεί, κατά περίπτωση. Εντούτοις, η Επιτροπή φρονεί ότι πρέπει να αποφεύγεται να καθορίζονται χρονικά όρια τελείως διαφορετικά στους διαφόρους επιμέρους τομείς, εκτός αν τούτο αιτιολογείται πλήρως από τον επείγοντα χαρακτήρα των μέτρων που πρέπει να ληφθούν - περίπτωση κατά την οποία θα πρέπει να καθοριστούν βραχύτερες προθεσμίες - ή, αντίστροφα, λόγω του πολύπλοκου χαρακτήρα των πράξεων τις οποίες η Επιτροπή είναι εξουσιοδοτημένη να εκδώσει - περίπτωση κατά την οποία είναι σκόπιμο να παραταθεί ο χρόνος εξέτασης.

Η προθεσμία για τη διατύπωση αντίρρησης θα αρχίζει να υπολογίζεται από το χρονικό σημείο που η Επιτροπή διαβίβασε την εκδοθείσα κατ'εξουσιοδότηση πράξη σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ένωσης.

Η πείρα που αποκτήθηκε από την ΚΔΕ δείχνει ότι η προθεσμία των τριών μηνών που προβλέπεται συνήθως για την άσκηση του δικαιώματος αντίθεσης είναι μεγαλύτερη απ'ό,τι χρειάζεται, στο μέτρο που το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο είναι συχνά σε θέση να διαπιστώσουν ταχύτερα κατά πόσο η εν λόγω πράξη ενδέχεται να δημιουργήσει προβλήματα. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η προθεσμία των τριών μηνών γίνεται έτσι μια απλή διαδικαστική προθεσμία, η οποία καθυστερεί τη θέση σε ισχύ της πράξης χωρίς πραγματική προστιθέμενη αξία.

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή προτιμά ένα σύστημα σύμφωνα με το οποίο η προθεσμία αντίθεσης θα καθορίζεται σε δύο μήνες, διάρκεια που θα μπορούσε ωστόσο να παραταθεί αυτομάτως κατά ένα μήνα με πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου. Ο μηχανισμός αυτός θα επέτρεπε έτσι να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών χωρίς να τεθεί σε αμφισβήτηση η αρχή της γενικής προθεσμίας των τριών μηνών. Σε ειδικές περιπτώσεις, όταν, λόγω του περίπλοκου χαρακτήρα ή της ευαισθησίας των θεμάτων για τα οποία χορηγείται η εξουσιοδότηση στην Επιτροπή, η προθεσμία των δύο μηνών δεν επαρκεί για να μπορέσουν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να ασκήσουν τις εξουσίες τους, θα ήταν σκόπιμο να προβλέπεται πάγια προθεσμία τριών μηνών.

Εξάλλου, πρέπει να προβλεφτεί η δυνατότητα να αποφασίζουν τα δύο όργανα να ενημερώνουν την Επιτροπή ότι δεν θα αντιτεθούν στην κατ'εξουσιοδότηση πράξη προτού εκπνεύσει η νόμιμη προθεσμία, επιτρέποντας έτσι την άμεση θέση σε ισχύ της πράξης.

Είναι αυτονόητο ότι αυτή η πάγια μέθοδος δεν θα ήταν κατάλληλη για όλους τους τομείς δράσης. Ορισμένες πολιτικές απαιτούν από την Επιτροπή να δράσει πολύ γρήγορα, ακόμη και σε περιπτώσεις που δεν έχουν επείγοντα χαρακτήρα. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ο νομοθέτης θα μπορούσε να κληθεί να μειώσει σημαντικά τη διάρκεια της προθεσμίας ελέγχου, ή ακόμη και να την καταργήσει, εάν μάλιστα έχει και το δικαίωμα ανάκλησης (βλ. ανωτέρω, σημείο 5.2).

5.3.2. Αιτιολόγηση

Το άρθρο 290 της ΣΛΕΕ δεν παραθέτει τους λόγους βάσει των οποίων ο νομοθέτης δύναται να εναντιωθεί σε μια πράξη κατ'εξουσιοδότηση. Το δικαίωμα διατύπωσης αντιρρήσεων, το οποίο αντιπροσωπεύει για το νομοθέτη τον έλεγχο «κοινού δικαίου» της εξουσιοδότησης θα έπρεπε, λοιπόν, να εμπίπτει καταρχήν στη διακριτική εξουσία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Εντούτοις, το όργανο που διατυπώνει αντιρρήσεις θα πρέπει να εκθέτει τους λόγους που υπαγορεύουν την απόφασή του. Οι λόγοι αυτοί θα πρέπει να εκτίθενται στην απόφαση του Συμβουλίου ή στο ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου όπου διατυπώνουν επισήμως τις αντιρρήσεις τους. Η πρακτική αυτή θα επιτρέψει να αποφεύγει η Επιτροπή τη συνέχιση της ίδια πορείας που προκάλεσε τη διατύπωση αντιρρήσεων από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο. Αν, για παράδειγμα, το όργανο που διατύπωσε αντιρρήσεις δείξει σαφώς ότι η Επιτροπή υπερέβη το πλαίσιο της εξουσιοδότησης, η Επιτροπή θα μπορέσει να ακολουθήσει, εφόσον είναι αναγκαίο, τη νομοθετική οδό.

5.3.3. Αποτελέσματα της αντίθεσης

Μια κατ'εξουσιοδότηση πράξη για την οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο προέβαλε αντιρρήσεις δεν δύναται να τεθεί σε ισχύ. Η Επιτροπή, στη συνέχεια, έχει τη δυνατότητα να επιλέξει είτε να εκδώσει νέα κατ'εξουσιοδότηση πράξη, η οποία θα έχει ενδεχομένως τροποποιηθεί για να λάβει υπόψη τις διατυπωθείσες αντιρρήσεις, είτε να υποβάλει νομοθετική πρόταση σύμφωνα με τις Συνθήκες, στην περίπτωση κατά την οποία οι αντιρρήσεις βασίζονται σε υπέρβαση των εξουσιών που της έχουν ανατεθεί. Υπάρχει επίσης το ενδεχόμενο να αποφασίσει η Επιτροπή να μην πράξει τίποτα.

5.3.4. Διαδικασία επείγοντος

Η Επιτροπή φρονεί ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, η έκδοση και η θέση σε ισχύ μιας κατ'εξουσιοδότηση πράξης που υπόκειται στο δικαίωμα αντίθεσης θα μπορούσαν να έχουν ιδιαιτέρως επείγοντα χαρακτήρα. Για παράδειγμα, κατά την κορύφωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης, το φθινόπωρο του 2008, κατέστη αναγκαίο να τροποποιηθούν το ταχύτερο δυνατό ορισμένοι λογιστικοί κανόνες. Οι προθεσμίες της ΚΔΕ, οι οποίες ίσχυαν σε αυτή την περίπτωση, χρειάστηκε να συντομευτούν αισθητά ώστε να ληφθούν και να εφαρμοστούν τα μέτρα το συντομότερο δυνατό.

Η κανονική άσκηση του δικαιώματος αντίθεσης μπορεί λοιπόν να αποδειχθεί ασυμβίβαστη με τον επείγοντα χαρακτήρα της συγκεκριμένης κατάστασης. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή εκτιμά ότι θα είχε ουσιαστική σημασία να θεσπιστεί μία διαδικασία επείγοντος, η χρήση της οποίας θα μπορούσε να προβλέπεται από το νομοθέτη.

Υπάρχουν πολλοί τρόποι να οργανωθεί μία τέτοια διαδικασία. Ένας από αυτούς θα ήταν να συντομευτεί η διάρκεια της προθεσμίας αντίθεσης στο απολύτως απαραίτητο. Έτσι, για επιτακτικούς λόγους επείγουσας ανάγκης, μια κατ'εξουσιοδότηση πράξη που εκδόθηκε από την Επιτροπή θα μπορούσε, για παράδειγμα, να τεθεί σε ισχύ οκτώ ημέρες μετά τη διαβίβασή της στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Η προσέγγιση αυτή έχει το πλεονέκτημα να είναι απλή και να μην τροποποιεί την παραδοσιακή διεξαγωγή της διαδικασίας. Εντούτοις, κινδυνεύει να καταστήσει απολύτως κενού περιεχομένου το δικαίωμα αντίθεσης του νομοθέτη, ο οποίος θα δυσκολευόταν πολύ να διατυπώσει αντιρρήσεις σε τόσο μικρό χρονικό διάστημα.

Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή θα ήθελε να συστήσει μια δεύτερη προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία θα της επιτρέπεται να εκδίδει και να θέτει σε ισχύ αμέσως μια κατ'εξουσιοδότηση πράξη, η οποία ωστόσο θα υπόκειται στο δικαίωμα αντίθεσης. Η πράξη αυτή θα κοινοποιείται αμέσως στο νομοθέτη και θα εφαρμόζεται εφόσον δεν θα έχει διατυπωθεί καμία αντίρρηση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο εντός προθεσμίας που θα μπορούσε να καθοριστεί σε έξι εβδομάδες. Στην περίπτωση που διατυπωθούν αντιρρήσεις, η κατ'εξουσιοδότηση πράξη θα πάψει να εφαρμόζεται.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Στην παρούσα ανακοίνωση λαμβάνονται υπόψη διερευνητικές επαφές με τις υπηρεσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και οι συζητήσεις που πραγματοποιήθηκαν με το Συμβούλιο κατά τη διάρκεια των εβδομάδων που προηγήθηκαν της έγκρισής της. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η παρούσα ανακοίνωση θα επιτρέψει στα τρία όργανα να οργανώσουν με τον κατά το δυνατό αρμονικότερο τρόπο τις εξουσιοδοτήσεις που προβλέπονται στο πλαίσιο του άρθρου 290 της νέας συνθήκης.

Σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που παρουσιάστηκαν στην παρούσα ανακοίνωση, η Επιτροπή επισυνάπτει στο παράρτημα ορισμένα υποδείγματα άρθρων για τις μελλοντικές νομοθετικές πράξεις που θα της αναθέτουν την εξουσία να εκδίδει κατ'εξουσιοδότηση πράξεις.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Υποδείγματα

Τα υποδείγματα αυτά παρέχουν μία τυποποιημένη διατύπωση για τα άρθρα μιας βασικής πράξης στην οποία ο νομοθέτης καθορίζει τα όρια της εξουσιοδότησης και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες χορηγείται. Τα υποδείγματα αυτά δεν αφορούν τις ίδιες τις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις. Ωστόσο, η Επιτροπή θα ήθελε να διευκρινίσει ήδη ότι οι κατ'εξουσιοδότηση πράξεις θα περιλαμβάνουν ειδικές αιτιολογικές σκέψεις που θα εξηγούν το λόγο ύπαρξής τους. Οι κατ'εξουσιοδότηση πράξεις θα συνοδεύονται επίσης από μία αιτιολογική έκθεση η οποία θα εκθέτει με αναλυτικότερο τρόπο τους λόγους θέσπισης της πράξης και η οποία θα παρέχει πληροφορίες για τις προπαρασκευαστικές εργασίες που πραγματοποίησε η Επιτροπή, όταν αυτό είναι σκόπιμο.

Εκτιμώντας τα ακόλουθα

Η Επιτροπή θα πρέπει να έχει την εξουσία να εκδίδει κατ'εξουσιοδότηση πράξεις σύμφωνα με το άρθρο 290 της συνθήκης όσον αφορά [...].

Άρθρα που εξουσιοδοτούν

(Μία ή περισσότερες διατάξεις εξουσιοδοτούν την Επιτροπή στη βασική πράξη. Οι διατάξεις αυτές καθορίζουν τους στόχους, το περιεχόμενο και την έκταση της εξουσιοδότησης και παραπέμπουν στο άρθρο Α).

Άρθρο Α

Άσκηση της εξουσιοδότησης

1. Ανατίθεται στην Επιτροπή η εξουσία να εκδίδει τις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις που αναφέρονται στα άρθρα [αναφορά του(των) άρθρου(-ων) που εξουσιοδοτεί(-ούν)] για,

Επιλογή 1

αόριστη διάρκεια.

Επιλογή 2

περίοδο [X] ετών μετά τη θέση σε ισχύ της [...]. Η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση σχετικά με τις εξουσίες που της έχουν ανατεθεί το αργότερο [X] μήνες πριν τη λήξη της περιόδου των [X] ετών. Η εξουσιοδότηση ανανεώνεται αυτομάτως για περιόδους ίδιας διάρκειας, εκτός αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο την ανακαλέσουν σύμφωνα με το άρθρο Β.

2. Η Επιτροπή, μόλις εκδώσει μια κατ'εξουσιοδότηση πράξη, την κοινοποιεί συγχρόνως στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.

3. Η εξουσία έκδοσης κατ'εξουσιοδότηση πράξεων που ανατίθεται στην Επιτροπή υπόκειται στις προϋποθέσεις που καθορίζονται από τα άρθρα [B] [και] [Γ]. [Όταν το απαιτούν επιτακτικοί λόγοι επείγουσας ανάγκης, εφαρμόζεται το άρθρο Δ]⁷.

Άρθρο Β

Ανάκληση της εξουσιοδότησης

1. Η εξουσιοδότηση που αναφέρεται στα άρθρα [αναφορά του(των) άρθρου(-ων) που εξουσιοδοτεί(-ούν)] μπορεί να ανακληθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο.
2. Το όργανο που κίνησε εσωτερική διαδικασία για να αποφασίσει εάν πρόκειται να ανακαλέσει την εξουσιοδότηση ενημερώνει τον άλλο νομοθέτη και την Επιτροπή, το αργότερο ένα μήνα πριν τη λήψη της τελικής απόφασης, αναφέροντας τις εξουσιοδοτήσεις που ενδέχεται να αποτελέσουν αντικείμενο ανάκλησης καθώς και τους λόγους της εν λόγω ανάκλησης.
3. Η απόφαση ανάκλησης περατώνει την ανάθεση εξουσιών που προσδιορίζονται στην παρούσα απόφαση. Αρχίζει να ισχύει αμέσως ή σε μεταγενέστερη ημερομηνία την οποία διευκρινίζει. Δεν επηρεάζει την εγκυρότητα των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων που ισχύουν ήδη. Δημοσιεύεται στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

Άρθρο Γ

Διατύπωση αντιρρήσεων έναντι των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων

1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δύνανται να διατυπώσουν αντιρρήσεις έναντι της κατ'εξουσιοδότηση πράξης.

Επιλογή 1

εντός προθεσμίας δύο μηνών από την ημερομηνία κοινοποίησης. Κατόπιν πρωτοβουλίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου, η προθεσμία αυτή μπορεί να παραταθεί κατά ένα μήνα.

Επιλογή 2

εντός προθεσμίας τριών μηνών που υπολογίζεται από την ημερομηνία κοινοποίησης.

2. Εάν, κατά τη λήξη αυτής της προθεσμίας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο δεν διατύπωσαν αντιρρήσεις έναντι της κατ'εξουσιοδότηση πράξης, ή αν, πριν από την ημερομηνία αυτή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενημέρωσαν αμφότερα την Επιτροπή με το ότι αποφάσισαν να μην εγείρουν αντιρρήσεις, η κατ'εξουσιοδότηση πράξη τίθεται σε ισχύ κατά την ημερομηνία που προβλέπεται στις διατάξεις της.

⁷ Η φράση αυτή περιλαμβάνεται μόνον στις βασικές πράξεις που προβλέπουν διαδικασία επείγοντος.

3. Εάν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο διατυπώσουν αντιρρήσεις έναντι της κατ'εξουσιοδότηση πράξης, η πράξη αυτή δεν τίθεται σε ισχύ. Το όργανο που διατυπώνει αντιρρήσεις έναντι της κατ'εξουσιοδότηση πράξης εκθέτει τους σχετικούς λόγους.

Άρθρο 4

Διαδικασία επείγοντος⁸

1. Η κατ'εξουσιοδότηση πράξη που εκδίδεται σύμφωνα με τη διαδικασία επείγοντος τίθεται σε ισχύ αμέσως και εφαρμόζεται εφόσον δεν έχει διατυπωθεί αντίρρηση σύμφωνα με την παράγραφο 2. Η κοινοποίηση της πράξης στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο εκθέτει τους λόγους για τους οποίους γίνεται χρήση της διαδικασίας επείγοντος.
2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δύνανται, εντός προθεσμίας [έξι εβδομάδων] από την ημερομηνία κοινοποίησης, να προβάλουν αντιρρήσεις έναντι της κατ'εξουσιοδότηση πράξης. Στην περίπτωση αυτή, η πράξη παύει να εφαρμόζεται. Το όργανο που διατυπώνει αντιρρήσεις έναντι της κατ'εξουσιοδότηση πράξης εκθέτει τους σχετικούς λόγους.

⁸ Οι διατάξεις που παραπέμπουν σε αυτό το άρθρο περιλαμβάνουν σαφή μνεία των «επιτακτικών λόγων επείγοντος».