

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προσαρμογή στα άρθρα 290 και 291 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαφόρων νομικών πράξεων οι οποίες προβλέπουν τη χρήση της κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο»

COM(2013) 751 final — 2013/0365 (COD)

(2014/C 177/09)

Γενικός εισηγητής: ο κ. PEZZINI

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αντιστοίχως στις 10 Δεκεμβρίου 2013 και στις 18 Νοεμβρίου 2013, και σύμφωνα με το άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), αποφάσισαν να ζητήσουν γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΕΟΚΕ) σχετικά με την:

Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προσαρμογή στα άρθρα 290 και 291 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαφόρων νομικών πράξεων οι οποίες προβλέπουν τη χρήση της κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο

COM(2013) 751 final — 2013/0365 (COD).

Λόγω του επείγοντος χαρακτήρα των εργασιών, κατά την 495η σύνοδο ολομέλειας, της 21ης και 22ας Ιανουαρίου 2014 (συνεδρίαση της 21ης Ιανουαρίου 2014), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή όρισε γενικό εισηγητή τον κ. PEZZINI και υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 112 ψήφους υπέρ και 2 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρωτοβουλία της Επιτροπής, στο βαθμό που παρέχει ασφάλεια των πηγών του δικαίου της ΕΕ, επιδιώκει την απλοποίηση και την αύξηση της αποτελεσματικότητας και εξασφαλίζει την πλήρη άσκηση των εξουσιών του δημοκρατικού ελέγχου, καθώς και διαφανή και σαφή πληροφόρηση σε όλους τους ενδιαφερόμενους.

1.2 Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι η Επιτροπή, κατά τη διατύπωση των προτάσεων αυτών, έλαβε υπόψη τις διάφορες θέσεις που έχει εκφράσει σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της.

1.3 Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει ότι η πρόταση της Επιτροπής καλύπτει αλλαγές σε περισσότερες από 80 νομοθετικές πράξεις, συμπεριλαμβανομένων κανονισμών και οδηγιών, και εκφράζει τη λύπη της σχετικά με την έλλειψη αξιολόγησης για κάθε πράξη, δεδομένης της πληθώρας των θεμάτων που αφορούν τα εξής:

- Δίκτυα·
- Περιεχόμενα και τεχνολογίες των επικοινωνιών·
- Πρωτοβουλίες για το κλίμα·
- Ενέργεια·
- Επιχειρήσεις και βιομηχανία·
- Περιβάλλον·
- Στατιστικές·
- Εσωτερική αγορά και υπηρεσίες·
- Κινητικότητα και μεταφορές·
- Υγεία και καταναλωτές·
- Ανθρωπιστική βοήθεια.

1.4 Η ΕΟΚΕ, συνιστά να πραγματοποιηθούν περαιτέρω αξιολογήσεις σε βάθος σχετικά με τους στόχους, το περιεχόμενο, την έκταση και τη διάρκεια της εξουσιοδότησης, η οποία θα πρέπει να καθιστά δυνατή την πλήρη άσκηση του δημοκρατικού ελέγχου σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και τα προνόμια και τις λειτουργίες που εξασφαλίζονται στα εθνικά κοινοβούλια κατά την ευρωπαϊκή νομοθετική διαδικασία. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι οι έννοιες του «μη ουσιώδους μέτρου» και των «εξουσιών εκχώρησης αρμοδιοτήτων» πρέπει να προσδιορίζονται ομοιόμορφα, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τις ερμηνείες του Δικαστηρίου της ΕΕ.

1.5 Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει τη σημασία:

- της πλήρους συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (ΕΚ)
- του εξορθολογισμού και της απλούστευσης των διαδικασιών επιτροπολογίας
- της μεγαλύτερης ενημέρωσης, τόσο για την ανάθεση σε επιτροπές όσο και για τα σχετικά μέτρα, που καθορίζονται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας
- της πλήρους πρόσβασης των πολιτών και της κοινωνίας των πολιτών στην ενημέρωση.

1.6 Η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει ότι οι διαδικασίες επιτροπολογίας πρέπει να είναι όσο το δυνατόν περισσότερο διαφανείς και κατανοητές σε όλους τους ευρωπαίους πολίτες, ειδικά σε εκείνους που αφορούν άμεσα οι πράξεις αυτές.

1.7 Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει ότι θα πρέπει να δοθεί πλήρης ισχύ στο άρθρο 8 της Συνθήκης της Λισαβόνας, το οποίο προβλέπει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες, εξασφαλίζοντας την πλήρη πρόσβαση των πολιτών και της κοινωνίας των πολιτών στις πληροφορίες.

1.8 Η ΕΟΚΕ ζητά, τέλος, να αξιολογηθούν οι επιπτώσεις της εφαρμογής του νέου κανονιστικού πλαισίου, με την υποβολή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην ίδια την ΕΟΚΕ περιοδικής έκθεσης σχετικά με την αποτελεσματικότητα, τη διαφάνεια και τη διάδοση των πληροφοριών.

2. Εισαγωγή

2.1 Με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας εισήχθη η διάκριση μεταξύ των εξουσιών που ανατίθενται στην Επιτροπή να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις, δηλαδή μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία μιας νομοθετικής πράξης με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 290 της ΣΛΕΕ (κατ' εξουσιοδότηση πράξεις), και των εξουσιών που ανατίθενται στην Επιτροπή με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 291 όσον αφορά την έγκριση ενιαίων προϋποθέσεων για την εκτέλεση νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, δηλαδή τις αποκαλούμενες εκτελεστικές πράξεις.

2.1.1 Η εφαρμογή της διαδικασίας των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων προσδιορίζεται σύμφωνα με πράξεις χωρίς υποχρεωτική ισχύ, όπως:

- η ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 290 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ⁽¹⁾.
- η κοινή διοργανική συναίνεση για τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις του 2006.
- τα άρθρα 87α και 88 του Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που τροποποιήθηκαν με την απόφαση της 10ης Μαΐου 2012 ⁽²⁾.

2.2 Όπως υπενθύμισε η ΕΟΚΕ στη γνωμοδότησή της του 2008 ⁽³⁾ σχετικά με τις κανονιστικές διαδικασίες με έλεγχο, ήδη από τον Ιούλιο του 2006 ⁽⁴⁾, το Συμβούλιο είχε τροποποιήσει την απόφαση για τις διαδικασίες της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που έχουν εκχωρηθεί στην Επιτροπή ⁽⁵⁾, με την προσθήκη μιας νέας κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο.

2.2.1 Χάρη σε αυτή τη διαδικασία, οι νομοθετικές αρχές μπορούν να αντιτάσσονται στην υιοθέτηση οιονεί νομοθετικών πράξεων και συγκεκριμένα μέτρων γενικής εμβέλειας που «τροποποιούν» μη ουσιώδη στοιχεία βασικών πράξεων που έχουν υιοθετηθεί με τη διαδικασία συναπόφασης, εάν θεωρούν ότι το σχέδιο υπερβαίνει τις εκτελεστικές εξουσίες που προβλέπονται στη βασική πράξη, είναι ασύμβατο με τον σκοπό ή την ουσία της πράξης αυτής ή δεν τηρεί τις αρχές της επικουρικότητας ή της αναλογικότητας.

⁽¹⁾ COM(2009) 673 final της 9.12.2009.

⁽²⁾ Έγγρ. Α7-0072/2012.

⁽³⁾ ΕΕ C 224 της 30.8.2008, σ.35.

⁽⁴⁾ Απόφαση 2006/512/CE (ΕΕ L 200 της 22.7.2006).

⁽⁵⁾ Απόφαση 1999/468/CE (ΕΕ L 184 της 17.7.1999).

2.2.2 Πρόκειται για τυπικά μέτρα της διαδικασίας επιτροπολογίας, που διέπονται από την απόφαση του Συμβουλίου 1999/468/ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε με την απόφαση 2006/512/ΕΚ, η οποία προβλέπει την υποχρέωση για την Επιτροπή να υποβάλλει τα σχέδια εκτελεστικών μέτρων σε επιτροπές που απαρτίζονται από υπαλλήλους των εθνικών διοικήσεων, σύμφωνα με τις πέντε διαδικασίες επιτροπολογίας: διαβούλευση, διαχείριση, κανονιστική διαδικασία, κανονιστική διαδικασία με έλεγχο και διασφάλιση. Ήδη τον Δεκέμβριο του 2006, η Επιτροπή ενέκρινε τις 25 προτάσεις ⁽⁶⁾ για τις οποίες η ΕΟΚΕ είχε την ευκαιρία να αποφανθεί ⁽⁷⁾.

2.3 Η κανονιστική διαδικασία με έλεγχο χρησιμοποιήθηκε για την υιοθέτηση εκτελεστικών μέτρων με στόχο την τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων βασικών νομοθετικών πράξεων. Μεταξύ του 2009 και του 2014, το άρθρο 5α της απόφασης περί επιτροπολογίας και η κανονιστική διαδικασία με έλεγχο παραμένουν σε ισχύ, για μια μεταβατική περίοδο, εν αναμονή της προσαρμογής στο καθεστώς των υφιστάμενων διατάξεων των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, μέσω της ευθυγράμμισης μιας σειράς κανονισμών, οδηγιών και αποφάσεων.

2.4 Πρόσφατα η ΕΟΚΕ αποφάνθηκε ⁽⁸⁾ επί δύο προτάσεων καθολικών κανονισμών για 12 διαφορετικούς τομείς, υποστηρίζοντας την πρωτοβουλία της Επιτροπής διότι «είναι απαραίτητη για την ασφάλεια των πηγών του δικαίου της ΕΕ και επιδιώκει τον στόχο της απλούστευσης και της αποτελεσματικότητας», αλλά καλώντας το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «να επιδείξουν τη μέγιστη προσοχή και να αξιολογήσουν λεπτομερώς όλες τις πράξεις που περιλαμβάνονται σε αυτή τη διαδικασία ευθυγράμμισης» στην οποία εμπίπτουν 165 νομοθετικές πράξεις που αρχικά υπόκειντο στο καθεστώς της κανονιστικής διαδικασίας με έλεγχο και πλέον υπάγονται στο νέο καθεστώς των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων.

2.5 Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει την πρόσφατα εγκριθείσα λεπτομερή έκθεσή της για τη διαδικασία των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και συνιστά να ληφθεί υπόψη για την κατανόηση της παρούσας γνωμοδότησης.

3. Προτάσεις της Επιτροπής

3.1 Η παρούσα πρόταση ακολουθεί τη μεθοδολογία που υιοθετήθηκε προηγουμένως, με ένα κανονιστικό πλαίσιο.

3.2 Το προτεινόμενο κανονιστικό πλαίσιο καλύπτει τροποποιήσεις σε 76 νομοθετικές πράξεις μεταξύ των οποίων κανονισμοί και οδηγίες για διάφορα θέματα. Πάντα με στόχο την ευθυγράμμιση με τις διατάξεις της ΣΛΕΕ, προβλέπονται επίσης τροποποιήσεις στους κανονισμούς (ΕΚ) αριθ. 66/2010 και (ΕΚ) αριθ. 1221/2009 για το περιβάλλον· στην οδηγία 97/70/ΕΚ για τις μεταφορές· στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1333/2008 και στην οδηγία 2002/46/ΕΚ όσον αφορά την υγεία και τους καταναλωτές ⁽⁹⁾· και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1257/96 του Συμβουλίου για την ανθρωπιστική βοήθεια.

4. Γενικές παρατηρήσεις

4.1 Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρωτοβουλία της Επιτροπής, στον βαθμό που παρέχει βεβαιότητα των πηγών του δικαίου της ΕΕ, επιδιώκει την απλοποίηση και την αύξηση της αποτελεσματικότητας και εξασφαλίζει την πλήρη άσκηση των εξουσιών του δημοκρατικού ελέγχου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

4.2 Η ΕΟΚΕ –αν και εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι διάφορα στοιχεία προηγούμενων γνωμοδοτήσεων της έχουν ληφθεί υπόψη στις υπό εξέταση προτάσεις– επαναλαμβάνει τα όσα έχει εκφράσει προσφάτως και, ειδικότερα, «ότι, σύμφωνα με το άρθρο 290 της ΣΛΕΕ η διάρκεια της εξουσίας έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση πράξεων πρέπει να προβλέπεται ρητά στη βασική νομοθετική πράξη και ότι, μέχρι στιγμής, εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων, οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις συνήθως καθορίζονται για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, ενδεχομένως με δυνατότητα ανανέωσης, μέσω έκθεσης σχετικά με την εκτέλεση των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων» ⁽¹⁰⁾.

4.3 Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει ότι το ίδιο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο ψήφισμά του, της 5ης Μαΐου 2010, σχετικά με την αρμοδιότητα νομοθετικής εξουσιοδότησης, ανέδειξε τη λεπτότητα του εγχειρήματος της εξουσιοδότησης, υπογραμμίζοντας ότι «οι στόχοι, το περιεχόμενο, η έκταση και η διάρκεια μιας εξουσιοδότησης σύμφωνα με το άρθρο 290 ΣΛΕΕ πρέπει να ορίζονται ρητώς και λεπτομερώς σε κάθε βασική πράξη»: η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι τα στοιχεία αυτά πρέπει να καθιστούν δυνατή την πλήρη άσκηση των εξουσιών και των λειτουργιών που εξασφαλίζονται στα εθνικά κοινοβούλια κατά την ευρωπαϊκή νομοθετική διαδικασία.

⁽⁶⁾ COM(2006) από 901 final έως 926 final.

⁽⁷⁾ EE C 161 της 13.7.2007, σ. 45.

⁽⁸⁾ EE C 67 της 6.3.2014, σ. 104.

⁽⁹⁾ Για παράδειγμα, θα ήταν ευπρόσδεκτες περισσότερες διευκρινίσεις όσον αφορά την κατάργηση του σημείου θ) στο άρθρο 29 «κοινοτική διαδικασία για την κοινοποίηση σοβαρών ανεπιθύμητων αντιδράσεων και συμβάντων και μορφή κοινοποίησης» στην οδηγία 2002/98/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 2003, για τη θέσπιση προτύπων ποιότητας και ασφάλειας για τη συλλογή, τον έλεγχο, την επεξεργασία, την αποθήκευση και τη διανομή ανθρώπινου αίματος και συστατικών του αίματος.

⁽¹⁰⁾ Βλ. οποιοδήποτε 8.

4.4 Εξάλλου, κατά τη γνώμη της ΕΟΚΕ, η μετατροπή σε κατ' εξουσιοδότηση πράξεις θα πρέπει να επιβεβαιώνεται μόνον ενόψει της ανάγκης «έκδοσης μη νομοθετικών πράξεων γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία μιας νομοθετικής πράξης», σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 290 της ΣΛΕΕ, και, στην περίπτωση πράξεων αμιγώς εκτελεστικών, να γίνεται χρήση των διατάξεων του άρθρου 291 της ΣΛΕΕ, ενώ απαιτείται να αποκλείονται από κάθε δυνατότητα εξουσιοδότησης οι πράξεις που αφορούν «ουσιώδη στοιχεία ενός τομέα». Επίσης πρέπει να διευκρινιστεί η έννοια των «μη ουσιωδών στοιχείων» και να πραγματοποιηθεί μια ακριβής ανάλυση της λειτουργίας του μηχανισμού.

4.5 Εν προκειμένω, η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει τις συστάσεις προς την Επιτροπή «να προσαρμόσει την διαδικασία της “μαζικής ευθυγράμμισης”, λαμβάνοντας περισσότερο υπόψη τις ιδιαιτερότητες ορισμένων βασικών νομοθετικών πράξεων»⁽¹⁾ και να συνεκτιμήσει τις ερμηνείες της έννοιας του «μη ουσιώδους μέτρου» και των «εξουσιών που εκχωρούνται στην Επιτροπή να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις» από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4.6 Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει τη σημασία:

- της πλήρους συμμετοχής του ΕΚ, με δικαίωμα να απορρίπτει συνεπώς μια απόφαση σε τελευταία ανάλυση·
- της μεγαλύτερης ενημέρωσης του ΕΚ και του Συμβουλίου όσον αφορά είτε τις επιτροπές είτε τα μέτρα που τους υποβάλλονται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας·
- του ενισχυμένου ρόλου του ΕΚ, με τη διαδικασία διαβούλευσης της Επιτροπής και της επιτροπής εμπειρογνομώνων με το Συμβούλιο, σε περίπτωση αρνητικής γνώμης του ΕΚ.

4.7 Η ΕΟΚΕ, όπως έχει ήδη επισημάνει, επαναλαμβάνει ότι «οι διαδικασίες επιτροπολογίας, στις οποίες συμμετέχουν αποκλειστικά εκπρόσωποι της Επιτροπής και των κυβερνήσεων των κρατών μελών και αποσκοπούν, ανάλογα με τη φύση της εκάστοτε επιτροπής, στη διαχείριση, τη διαβούλευση ή τη ρύθμιση που αποδεικνύονται αναγκαίες από τον έλεγχο και την εφαρμογή των νομοθετικών πράξεων, θα έπρεπε να είναι πιο διαφανείς και πιο ευνόητες για τους κατοίκους της ευρωπαϊκής επικράτειας και ιδιαίτερα για εκείνους που αφορούν αυτές οι πράξεις»⁽²⁾.

4.8 Η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντική την περιοδική αξιολόγηση των επιπτώσεων της εφαρμογής του νέου προτεινόμενου κανονιστικού πλαισίου με την υποβολή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην ΕΟΚΕ περιοδικής έκθεσης σχετικά με την αποτελεσματικότητα, τη διαφάνεια και τη διάδοση πληροφοριών φιλικών προς το χρήστη και προσιτών σε όλους των ενωσιακών κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, ώστε να καταστεί δυνατή η εποπτεία αυτής της διαδικασίας που συνδυάζει την κανονιστική ρύθμιση και την πραγματικά ορθή εκτέλεση.

4.9 Εν προκειμένω, η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει –και σε αυτή την περίπτωση– ότι απαιτείται να εφαρμόζεται πλήρως το άρθρο 8Α της Συνθήκης της Λισαβόνας, το οποίο προβλέπει ότι οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες, εξασφαλίζοντας στους πολίτες και στην κοινωνία των πολιτών πλήρη πρόσβαση στην ενημέρωση.

Βρυξέλλες, 21 Ιανουαρίου 2014

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henry MALOSSE

⁽¹⁾ Βλ. υποσημείωση 8.

⁽²⁾ Βλ. υποσημείωση 7.