

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
L. A. GEELHOED

της 3ης Οκτωβρίου 2002¹

I — Εισαγωγή

1. Η παρούσα υπόθεση αφορά την επανομαζόμενη «επιτροπολογία». Με τον όρο αυτό νοείται μια διαδικασία λήψης 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.

2. Η προσφυγή της Επιτροπής αποσκοπεί στη μερική ακύρωση του κανονισμού (ΕΚ) 1655/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2000, σχετικά με το χρηματοδοτικό μέσον για το περιβάλλον (LIFE) (στο εξής: κανονισμός LIFE ή προσβαλλόμενος κανονισμός)². Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει τον κανονισμό LIFE, καθώςον υπο-

βάλλει τη θέσπιση των μέτρων εφαρμογής του προγράμματος LIFE στη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής του άρθρου 5 της αποφάσεως 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (στο εξής: δεύτερη απόφαση περί επιτροπών ή απόφαση)³.

3. Σύμφωνα με το άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ, το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής σε ορισμένους όρους που έχουν θεσπιστεί προηγουμένως. Η δεύτερη απόφαση περί επιτροπών εκδόθηκε βάσει της ως άνω διατάξεως και αντικατέστησε την πρώτη απόφαση περί επιτροπών του Συμβουλίου του 1987⁴. Η δεύτερη απόφαση περί επιτροπών απλοποίησε τις λεγόμενες διαδικασίες της κανονιστικής επιτροπής και της διαχειριστικής επιτροπής. Επιπλέον, η απόφαση εισήγαγε, στο άρθρο 2, κριτήρια για την επιλογή της ακολουθητέας διαδικασίας για τη θέσπιση των εκτελεστικών μέτρων. Η εφαρμογή των ως άνω κριτηρίων βρίσκεται στο επίκεντρο της παρούσας διαφοράς.

4. Η Επιτροπή εκθέτει ότι, στο πρόγραμμα LIFE, τα εκτελεστικά μέτρα προσιδιάζουν σε

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.
2 — ΕΕ L 192, σ. 1.

3 — ΕΕ L 184, σ. 23.

4 — Απόφαση 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 1987, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ L 197, σ. 33).

μέτρα διαχείρισεως, λόγω των ουσιαστικών επιπτώσεών τους επί του προϋπολογισμού. Λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων επιλογής που καθορίζονται στο άρθρο 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, ο κοινοτικός νομοθέτης εσφαλμένως επέλεξε τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής. Καίτοι η Επιτροπή δέχεται ότι τα κριτήρια επιλογής δεν είναι δεσμευτικά, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν έλαβε υπόψη, κατά τη γνώμη της, τις έννομες συνέπειες του άρθρου 2, καθόσον δεν παρέθεσε επαρκή αιτιολογία, στον κανονισμό LIFE, όσον αφορά τη διαδικασία που επέλεξε αποκλίνοντας από τα ως άνω κριτήρια.

5. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εκθέτουν ότι η Επιτροπή στηρίζεται σε εσφαλμένη ερμηνεία του άρθρου 202 ΕΚ και αμφισβητούν ότι τα κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 2 της αποφάσεως παράγουν έννομα αποτελέσματα. Είναι απολύτως θεμιτό ο κοινοτικός νομοθέτης να αποκλίνει από τα κριτήρια επιλογής κατά την επιλογή της διαδικασίας επιτροπής, χωρίς να υποχρεούται να αιτιολογήσει την επιλογή του αυτή. Επικουρικώς, το Συμβούλιο προβάλλει ότι η πραγματοποιηθείσα στον κανονισμό LIFE επιλογή της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής ήταν επαρκώς αιτιολογημένη.

6. Η άσκηση προσφυγής εκ μέρους της Επιτροπής δεν αποτελεί έκπληξη. Σε δήλωση που διατύπωσε η Επιτροπή κατά την έκδοση του κανονισμού LIFE, είχε όντως ήδη αναγγείλει την πρόθεσή της να προσφύγει ενώπιον του Δικαστηρίου όσον αφορά τη διαδικασία επιτροπής. Η επιλογή της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής ή της διαδικασίας της διαχειριστικής επιτροπής προσδιορίζει την ελευθερία δράσεως της Επιτροπής έναντι του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου κατά το στάδιο της εκτελέσεως. Κατά συνέπεια, η απόφαση του Δικαστηρίου έχει

θεμελιώδη σημασία για τη θεσμική ισορροπία μεταξύ των οργάνων της Ενώσεως, ιδίως όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας.

II — Νομικό πλαίσιο

7. Η παρούσα υπόθεση έχει ιδιαίτερα εκτεταμένο νομικό πλαίσιο. Επιβάλλεται να ληφθούν υπόψη όχι μόνο το περιεχόμενο του προσβαλλόμενου κανονισμού και της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, αλλά και οι δηλώσεις που διατυπώθηκαν σχετικά και το κείμενο της Συνθήκης.

A — Η Συνθήκη ΕΚ

8. Το άρθρο 202 ΕΚ αφορά τα καθήκοντα του Συμβουλίου και προβλέπει τα εξής:

«Για την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας Συνθήκης και κατά τους όρους αυτής, το Συμβούλιο:

[...]

— 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.»

απλοποίηση του συνόλου των όρων ασκήσεως 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 εκδοθεί με τη διαδικασία που καθορίζεται στο άρθρο 251 ΕΚ.

12. Τρίτος στόχος της αποφάσεως, σύμφωνα με τη δέκατη αιτιολογική σκέψη, είναι να βελτιώσει την ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Τέταρτος στόχος της αποφάσεως, σύμφωνα με την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη, είναι να βελτιώσει την ενημέρωση του κοινού σχετικά με την επιτροπολογία.

B — Η δεύτερη απόφαση περί επιτροπών

9. Η δεύτερη απόφαση περί επιτροπών αντικατέστησε, όπως μνημονεύθηκε, την πρώτη απόφαση περί επιτροπών του Συμβουλίου του 1987. Ειδικότερα, η απόφαση στηρίζεται επί του άρθρου 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ.

13. Το άρθρο 2 περιλαμβάνει τα κριτήρια για την επιλογή διαδικασίας επιτροπής. Η διάταξη αυτή προβλέπει τα εξής:

10. Σύμφωνα με την πέμπτη αιτιολογική σκέψη, πρώτος στόχος της αποφάσεως είναι, προκειμένου να επιτευχθεί μεγαλύτερη συνοχή και προβλεψιμότητα στην επιλογή επιτροπής, να καθορίσει κριτήρια για την επιλογή της διαδικασίας επιτροπής, με την προϋπόθεση ότι τα κριτήρια αυτά δεν είναι δεσμευτικά.

«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»

11. Σύμφωνα με την ένατη αιτιολογική σκέψη, δεύτερος στόχος της αποφάσεως είναι η

- 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.

«Άρθρο 4

Διαδικασία της διαχειριστικής 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.»

14. Τα άρθρα 3 έως 6 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών καθορίζουν, αντίστοιχως, τέσσερις διαδικασίες, οι οποίες τιτλοφορούνται «διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής» (άρθρο 3)· «διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής» (άρθρο 4)· «διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής» (άρθρο 5) και «διαδικασία διασφάλισης» (άρ-

θρο 6). Εν προκειμένω, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι διαδικασίες των άρθρων 4 και 5:

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 ελλείψει γνώμης, 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 τον 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 υπερ-

βαίνει τους τρεις μήνες από την ημερομηνία υποβολής στο Συμβούλιο.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο πρόταση βάσει της Συνθήκης.

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.»

15. Εκτός από το άρθρο 5, παράγραφος 5, της απόφασης, και το άρθρο 8 αφορά τη συμμετοχή του Κοινοβουλίου κατά τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων. Αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δηλώσει, με αιτιολογημένο ψήφισμα, ότι σχέδιο εκτελεστικών μέτρων του οποίου μελετάται η έγκριση και το οποίο υποβλήθηκε σε επιτροπή δύναμει βασικής πράξεως που έχει εκδοθεί σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 ΕΚ 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 προθεσμών της εν εξελίξει διαδικασίας, να υποβάλει στην επιτροπή νέο σχέδιο εκτελεστικών μέτρων, να συνεχίσει τη διαδικασία ή να υποβάλει στο

16. Σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 1, της απόφασης, κάθε επιτροπή θεσπίζει τον εσωτερικό της κανονισμό με βάση πρότυπους διαδικαστικούς κανόνες που δημοσιεύονται στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*⁵. Το άρθρο 7, παράγραφος 2, ορίζει ότι οι κανόνες και οι αρχές της δημοσιοποίησης των εγγράφων που ισχύουν για την Επιτροπή θα ισχύουν και για τις επιτροπές. Βάσει του άρθρου 7, παράγραφοι 3 έως 5, επιβάλλεται στην Επιτροπή η υποχρέωση να ενημερώνει τακτικά το Κοινοβούλιο και να δημοσιεύει ετησίως κατάλογο των επιτροπών που την επικουρούν, καθώς και έκθεση επί των εργασιών των επιτροπών.

17. Η έκδοση της δεύτερης απόφασης περί επιτροπών συνοδεύτηκε από την ακόλουθη δήλωση του Συμβουλίου και της Επιτροπής⁶:

«Το Συμβούλιο και η Επιτροπή συμφωνούν ότι οι διατάξεις σχετικά με τις επιτροπές που επικουρούν την Επιτροπή κατά την άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που προβλέπονται κατ' εφαρμογή της απόφασης 87/373/ΕΟΚ θα πρέπει να προσαρμοστούν χωρίς καθυστέρηση ώστε να ευθυγραμμιστούν με τα άρθρα 3, 4, 5 και 6 της απόφασης 1999/468/ΕΚ σύμφωνα με τις κατάλληλες νομοθετικές διαδικασίες.

5 — Βλ. ΕΕ 2001, C 38, σ. 3.

6 — Δημοσιεύθηκε στο τεύχος ΕΕ 1999, C 203, σ. 1.

Η προσαρμογή αυτή πρέπει να γίνει ως εξής: Γ — Ο κανονισμός LIFE

- η τρέχουσα διαδικασία I μετατρέπεται στη νέα διαδικασία συμβουλευτικής επιτροπής,
- οι τρέχουσες διαδικασίες II α και II β μετατρέπονται στη νέα διαδικασία διαχειριστικής επιτροπής,
- οι τρέχουσες διαδικασίες III α και III β μετατρέπονται στη νέα διαδικασία κανονιστικής επιτροπής.

18. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του προσαλλόμενου κανονισμού, γενικός στόχος του προγράμματος LIFE είναι η συμβολή στην εφαρμογή, αναπροσαρμογή και ανάπτυξη της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος και της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ειδικότερα όσον αφορά την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος σε άλλες πολιτικές, καθώς και η συμβολή στη βιώσιμη ανάπτυξη εντός της Κοινότητας. Προς τούτο, συνιστάται το χρηματοδοτικό μέσο για το πρόγραμμα LIFE για το περιβάλλον, το οποίο περιλαμβάνει διαδικαστικούς κανόνες που διέπουν τη χορήγηση χρηματοδοτικής συνδρομής σε έργα που συμβάλλουν στην επίτευξη του ως άνω γενικού στόχου.

19. Το άρθρο 8 του κανονισμού LIFE καθορίζει, μεταξύ άλλων, το χρηματοδοτικό πλαίσιο:

Η τροποποίηση του τύπου της επιτροπής που προβλέπεται σε βασική πράξη πρέπει να γίνεται κατά περίπτωση, κατά τη συνήθη αναθεώρηση της νομοθεσίας, σύμφωνα και με τα κριτήρια που προβλέπονται στο άρθρο 2.

«Διάρκεια της τρίτης φάσης και δημοσιονομικοί πόροι

Αυτές οι προσαρμογές ή τροποποιήσεις πρέπει να γίνονται λαμβάνοντας υπόψη τις υποχρεώσεις που ανατίθενται στα κοινοτικά θεσμικά όργανα. Δεν πρέπει να θέτουν σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων της βασικής πράξης ούτε την αποτελεσματικότητα της κοινοτικής δράσης.»

1. Το LIFE υλοποιείται κατά φάσεις. Η τρίτη φάση αρχίζει την 1η Ιανουαρίου 2000 και λήγει στις 31 Δεκεμβρίου 2004. Το χρηματοδοτικό πλαίσιο για την υλοποίηση της τρίτης φάσης για τη περίοδο 2000 έως 2004 καθορίζεται σε 640 εκατομμύρια ευρώ.

2. Οι δημοσιονομικοί πόροι που διατίθενται για τις δράσεις που προβλέπονται στον παρόντα κανονισμό εγγράφονται ως ετήσιες πιστώσεις στο γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή εγκρίνει τις διαθέσιμες πιστώσεις για κάθε έτος, εντός των ορίων των δημοσιονομικών προοπτικών.

2. Όταν γίνεται αναφορά στην παρούσα παράγραφο, εφαρμόζονται τα άρθρα 5 και 7 της απόφασης 1999/468/ΕΚ, τηρουμένων των διατάξεων του άρθρου 8 αυτής.

Η περίοδος που αναφέρεται στο άρθρο 5, παράγραφος 6, της απόφασης 1999/468/ΕΚ ορίζεται σε τρεις μήνες.

[...]

20. Στην εικοστή αιτιολογική σκέψη αναφέρονται τα εξής:

3. Η επιτροπή θεσπίζει τον εσωτερικό της κανονισμό.»

«Τα απαιτούμενα μέτρα για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού θα πρέπει να θεσπισθούν σύμφωνα με την απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή.»

22. Ο κανονισμός LIFE συνοδεύεται από δύο δηλώσεις της Επιτροπής και μια δήλωση του Συμβουλίου, οι οποίες δημοσιεύθηκαν μαζί με τον κανονισμό στην Επίσημη Εφημερίδα.

21. Το άρθρο 11 του προσβαλλόμενου κανονισμού προβλέπει τα εξής:

«Δήλωση της Επιτροπής

«Επιτροπή

Η Επιτροπή διαπιστώνει τη συμφωνία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό ρυθμιστικής διαδικασίας στην περίπτωση της επιλογής των έργων, σε αντίθεση με τη διαχειριστική διαδικασία που προτάθηκε από την Επιτροπή στην τροποποιημένη πρόταση που ακολούθησε τη δεύτερη ανάγνωση του Κοινοβουλίου.

1. Η Επιτροπή επικουρείται από μια επιτροπή (καλούμενη στο εξής “επιτροπή”).

Η Επιτροπή επιμένει, όπως άλλωστε δήλωσε κατά την έγκριση της κοινής θέσης, στη σημασία που έχει η εφαρμογή των κριτηρίων του άρθρου 2 της απόφασης 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι δεδομένου ότι η επιλογή των έργων ενέχει σοβαρές επιπτώσεις για τον προϋπολογισμό, θα έπρεπε να πραγματοποιείται σύμφωνα με τη διαχειριστική διαδικασία.

Η Επιτροπή φρονεί ότι το να αγνοούνται οι όροι του άρθρου 2 της απόφασης 1999/468/ΕΚ, σε περίπτωση τόσο εμφανή όσο η παρούσα, αντίκειται τόσο στο πνεύμα όσο και στο γράμμα της απόφασης του Συμβουλίου.

Η Επιτροπή επιφυλάσσεται, συνεπώς, να λάβει θέση επί του θέματος, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματός της να προβεί στο μέλλον σε δέουσες ενέργειες ενώπιον του Δικαστηρίου.

Δήλωση του Συμβουλίου

Το Συμβούλιο σημειώνει τη δήλωση της Επιτροπής σχετικά με την επιλογή της διαδικασίας επιτροπής για τη θέσπιση, από την Επιτροπή, εκτελεστικών μέτρων στο πλαίσιο του κανονισμού.

Επιλέγοντας τη ρυθμιστική διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 5 της απόφασης 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, το Συμβούλιο έλαβε υπόψη του την πείρα που αποκτήθηκε με τη ρυθμιστική διαδικασία στο πλαίσιο του LIFE κατά την πρώτη φάση (από το 1992) και κατά τη δεύτερη φάση (από το 1996), καθώς και τη φύση αυτού του μέσου, το οποίο διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην προστασία του περιβάλλοντος στην Κοινότητα και συμβάλλει στην εφαρμογή και στην εξέλιξη της κοινοτικής πολιτικής στον εν λόγω τομέα.

Το Συμβούλιο υπενθυμίζει ότι τα κριτήρια που αναφέρονται στο άρθρο 2 της απόφασης 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου δεν είναι νομικώς δεσμευτικά και έχουν ενδεικτικό χαρακτήρα. Το Συμβούλιο θεωρεί ότι το πεδίο εφαρμογής των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στον εν λόγω κανονισμό δικαιολογεί πλήρως την προσφυγή στη ρυθμιστική διαδικασία.

Δήλωση της Επιτροπής

[...]»

23. Ο κανονισμός LIFE αναπτύσσει τα δύο πρώτα στάδια που είχαν προβλεφθεί στον κανονισμό (ΕΟΚ) 1973/92, της 21ης Μαΐου 1992 (LIFE-I), όπως τροποποιήθηκε σημα-

ντικά με τον κανονισμό (ΕΚ) 1404/96, της 15ης Ιουλίου 1996 (LIFE-II)⁷. Οι δύο τελευταίοι κανονισμοί καταργήθηκαν με τον προσαλλόμενο κανονισμό.

3) να καταδικάσει τα καθόν στα δικαστικά έξοδα.

26. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν να απορριφθεί η προσφυγή και να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

III — Διαδικασία

24. Η προσφυγή πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 13 Οκτωβρίου 2000.

27. Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 30ής Απριλίου 2001, επετράπη στο Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας να παρέμβει υπέρ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Η επ' ακροατηρίου συζήτηση διεξήχθη στις 4 Ιουνίου 2002.

25. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να ακυρώσει τον κανονισμό LIFE, καθόσον υποβάλλει τη θέσπιση των μέτρων εφαρμογής του προγράμματος LIFE στη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής, που προβλέπεται στο άρθρο 5 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών,

IV — Ισχυρισμοί και κύρια επιχειρήματα των διαδίκων

2) να διατηρήσει τα αποτελέσματα του ως άνω κανονισμού μέχρι την τροποποίησή του, η οποία πρέπει να λάβει χώρα το συντομότερο δυνατό μετά την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου,

28. Η Επιτροπή παρατηρεί εκ προοιμίου ότι οι αρχές και οι κανόνες στους οποίους αναφέρεται το άρθρο 202 ΕΚ έχουν θεσμικό χαρακτήρα. Τούτο απορρέει ρητώς από το γεγονός ότι, δυνάμει του άρθρου 202 ΕΚ, οι όροι ασκήσεως των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων «πρέπει να ανταποκρίνονται» στις αρχές και στους κανόνες που θα έχει θεσπίσει προηγουμένως το Συμβούλιο. Συνεπώς, κάθε βασική πράξη του κοινοτικού νομοθέτη, έστω και αν εκδίδεται στο πλαίσιο της διαδικασίας συναποφάσεως, πρέπει να τηρεί τους κανόνες που θεσπίστηκαν κατά τα ανωτέρω.

⁷ — ΕΕ L 206, σ. 1, και ΕΒ L 181, σ. 1.

29. Προς στήριξη της προσφυγής της, η Επιτροπή προβάλλει δύο λόγους ακυρώσεως. Οι λόγοι αυτοί αντλούνται, αφενός, από την παράβαση του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών και, αφετέρου, από τη μη ορθή εκτίμηση του γράμματος και του σκοπού της εν λόγω αποφάσεως.

30. Στο πλαίσιο του λόγου ακυρώσεως που αντλείται από την παράβαση του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, η Επιτροπή στηρίζεται στη μη τήρηση των κριτηρίων που καθορίζονται στην ως άνω διάταξη. Το άρθρο 2, στοιχείο α', ορίζοντας ότι τα προγράμματα που έχουν ουσιαστικές δημοσιονομικές επιπτώσεις πρέπει να υποβάλλονται στη διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής, αποσκοπεί προφανώς στο να υποβάλει την εκτέλεση όλων των κοινοτικών προγραμμάτων στην ως άνω διαδικασία. Κατά τη γνώμη της Επιτροπής, τα μέτρα εφαρμογής που πρέπει να θεσπιστούν στο πλαίσιο του κανονισμού LIFE είναι κλασικά μέτρα διαχείρισεως, τα οποία επίσης υποβάλλονται στη διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής στο πλαίσιο άλλων κοινοτικών προγραμμάτων⁸.

31. Η Επιτροπή προσθέτει ότι τα έννομα αποτελέσματα του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, καθώς και οι εξ αυτών απορρέουσες υποχρεώσεις, δεν εκτιμήθηκαν ορθά. Σύμφωνα με την πέμπτη αιτιολογική σκέψη της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, τα κριτήρια του άρθρου 2 δεν είναι δεσμευτικά. Εντούτοις, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι η διάταξη του άρθρου 2 δεν

παράγει έννομα αποτελέσματα, δεδομένου ότι είναι νομική διάταξη και όχι πολιτική διακήρυξη. Αν το Συμβούλιο επιθυμούσε να προσδώσει απλώς ενδεικτική αξία στα εν λόγω κριτήρια, θα μπορούσε απλώς να μη συμπεριλάβει τα κριτήρια στο άρθρο 2, αλλά σε μια διακήρυξη ή στα πρακτικά της συνεδριάσεώς του της 28ης Ιουνίου 1999.

32. Επομένως, μόνον ειδικοί λόγοι μπορούν να δικαιολογήσουν, σε συγκεκριμένη περίπτωση, την εκ μέρους του νομοθέτη απόκλιση από την προβλεπόμενη διαδικασία, ο οποίος πρέπει να εκθέσει τους λόγους για τους οποίους ακολούθησε διαδικασία διαφορετική από την υποδειχθείσα. Έστω και αν η δήλωση που διατύπωσε το Συμβούλιο κατά την έκδοση του κανονισμού LIFE μπορούσε από τυπικής απόψεως να ληφθεί υπόψη, η ως άνω δήλωση δεν επαρκεί, κατά τη γνώμη της Επιτροπής, προκειμένου να εκπληρωθεί η υποχρέωση αιτιολογήσεως. Το επιχείρημα που αντλεί το Συμβούλιο από την αποκτηθείσα εμπειρία δεν μπορεί να δικαιολογήσει την εφαρμογή της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής, παρά μόνον αν θεωρηθεί ότι τα κριτήρια της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα και μπορούν να αγνοηθούν πλήρως. Η Επιτροπή εκτιμά ότι μια τέτοια «αιτιολογία» αντίκειται στη δέσμευση, την οποία ανέλαβαν το Συμβούλιο και η Επιτροπή με τη δήλωση που διατύπωσαν κατά την έκδοση της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, να λαμβάνουν υπόψη τα ως άνω κριτήρια. Η Επιτροπή αμφισβητεί επίσης το επιχείρημα που αντλείται από τη φύση του προγράμματος LIFE. Εκθέτει ότι το πρόγραμμα LIFE αποσκοπεί στη χρηματοδότηση έργων σε εθελοντική βάση. Το πρόγραμμα δεν συνεπάγεται υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη ούτε τη λήψη γενικών μέτρων κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο β', της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών.

8 — Η Επιτροπή παραπέμπει, π.χ., στο αναπτυξιακό πρόγραμμα για τη Νότια Αφρική και στα προγράμματα «Allene», «Save» και «Socrates». Βλ. τον τίτλο V, Ε, τον ανά χειρας προτάσεως.

33. Όσον αφορά τον λόγο ακυρώσεως που αντλείται από τη μη ορθή εκτίμηση του γράμματος και του σκοπού της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, η Επιτροπή εκθέτει ότι η επιλογή της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής για την εφαρμογή του προγράμματος LIFE αντιβαίνει στον στόχο που επιδιώκει ρητώς η δεύτερη απόφαση περί επιτροπών, ήτοι την αποσαφήνιση των διαδικασιών επιτροπών. Η πρώτη απόφαση περί επιτροπών δεν περιελάμβανε κανένα κριτήριο και η επιλογή της διαδικασίας επαφίετο στην ελεύθερη εκτίμηση του νομοθέτη. Η προσέγγιση αυτή οδήγησε σε μια ελάχιστα συνεπή πρακτική, η οποία προκαλούσε συνεχώς δυσχέρειες μεταξύ των θεσμικών οργάνων, τις οποίες ακριβώς έχει σκοπό να εξαλείψει η δεύτερη απόφαση περί επιτροπών. Ο κοινοτικός νομοθέτης, μη εκτιμώντας ορθά τα κριτήρια και υποβάλλοντας το πρόγραμμα LIFE στη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής, επαναφέρει την κατάσταση της αβεβαιότητας και της ελλείψεως συνέπειας.

34. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ο στόχος της προβλεψιμότητας και της συνέπειας μπορεί να επιτευχθεί και μέσω μη δεσμευτικών κριτηρίων. Εντούτοις, τα ως άνω κριτήρια πρέπει να εφαρμόζονται ορθά σε μια σαφή περίπτωση, όπως εκείνη του προγράμματος LIFE. Τυχόν απόκλιση πρέπει να αιτιολογείται, πράγμα το οποίο κατ' ουδέναν τρόπο συμβαίνει εν προκειμένω. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, υπό το καθεστώς της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν μπορεί να ενεργεί όπως ενεργούσε υπό το καθεστώς της προγενέστερης αποφάσεως του 1987, η οποία δεν περιελάμβανε κριτήρια για την επιλογή διαδικασίας.

35. Από το γράμμα και από την οικονομία της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών η

Επιτροπή συνάγει ότι υφίσταται διαφορά μεταξύ των εκτελεστικών μέτρων που πρέπει να υποβάλλονται στη διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής ή στη διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής και των γενικότερων μέτρων που βρίσκονται στο μεταίχμιο μεταξύ εκτελεστικών και νομοθετικών μέτρων και εκδίδονται κατά τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής του άρθρου 5 της αποφάσεως περί επιτροπών. Η διάταξη αυτή, όπως τονίζει η Επιτροπή, αφορά ειδικότερα τα μέτρα που αφορούν την προστασία της υγείας ή την ασφάλεια, που αποτελούν σχετικά νέους τομείς στη σφαίρα της κοινοτικής δράσεως και απαιτούν, εν πάση περιπτώσει, ταχεία προσαρμογή στην επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο. Απεναντίας, τα εκτελεστικά μέτρα μπορούν να υποβληθούν στη διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής σε πλέον παραδοσιακούς τομείς της κοινοτικής δράσεως, όπως είναι η κοινή γεωργική πολιτική ή η κοινή αλιευτική πολιτική, όπου ο νομοθέτης έχει ήδη καθορίσει ένα ακριβές πλαίσιο.

36. Σε αντίθεση με ό,τι υποστηρίζει το Συμβούλιο στη δήλωση που διατύπωσε κατά την έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού, η φύση του προγράμματος LIFE και το πεδίο εφαρμογής των εκτελεστικών μέτρων που ανατέθηκαν στην Επιτροπή δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής, όπως καθορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο β', της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών.

37. Επιπλέον, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής δεν είναι η ενδεδειγμένη για την εκτέλεση του προγράμματος LIFE. Το γεγονός ότι το άρθρο 5 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών παρέχει τη δυνατότητα στο Συμβούλιο να εναντιωθεί, ενδεχομένως, σε πρόταση της Επιτροπής στο πλαίσιο της ως άνω

διαδικασίας, κατά τρόπο ώστε εντέλει να μην εκδίδεται απόφαση περί εκτελέσεως, αντίκειται στην έννοια που ακριβώς διέπει τη λειτουργία της διαδικασίας της διαχειριστικής επιτροπής, ήτοι στην προαγωγή της αποτελεσματικότητας της λήψης αποφάσεων.

38. Η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 11 του προσβαλλόμενου κανονισμού προσκρούει στη δεύτερη απόφαση περί επιτροπών και ως εκ τούτου πρέπει να ακυρωθεί. Εντούτοις, προκειμένου να μη διαταραχθεί η λειτουργία του προγράμματος LIFE, η Επιτροπή ζητεί να διατηρηθούν τα αποτελέσματα της ως άνω διατάξεως μέχρι την τροποποίησή της, που πρέπει να λάβει χώρα το συντομότερο δυνατό μετά την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου.

39. Το Κοινοβούλιο ισχυρίζεται, πρώτον, ότι η Επιτροπή ερμηνεύει εσφαλμένως το άρθρο 202 ΕΚ και αντικρούει τον ισχυρισμό ότι η δεύτερη απόφαση περί επιτροπών έχει θεσμική αξία και ότι είναι επιβεβλημένη η εκ μέρους του κοινοτικού νομοθέτη τήρηση της ως άνω αποφάσεως κατά την έκδοση βασικής πράξεως.

40. Κανένα στοιχείο δεν υποδεικνύει ότι το Συμβούλιο, βάσει του άρθρου 202 ΕΚ, πρέπει να δεσμεύεται εκ των προτέρων και κατά τρόπο αφηρημένο ως προς την επιλογή διαδικασίας επιτροπής. Αν η προτεινόμενη από την Επιτροπή ερμηνεία του άρθρου 202 ΕΚ γινόταν δεκτή, το Κοινοβούλιο εκτιμά ότι τούτο θα περιόριζε τον δημοκρατικό έλεγχο που ασκείται επί της εκτελεστικής εξουσίας. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το άρθρο 202 ΕΚ μπορεί να αποτελέσει τη νομική βάση αποφάσεως του παραγώγου δικαίου, περιορίζοντας το περιθώριο εκτίμησης του κοινοτικού νομοθέτη κατά την

επιλογή της ακολουθητέας διαδικασίας για τη θέσπιση συγκεκριμένου μέτρου εκτελέσεως. Στο πλαίσιο της κατά το άρθρο 251 ΕΚ διαδικασίας συναποφάσεως, ο όρος «Συμβούλιο» περιλαμβάνει και το Κοινοβούλιο⁹. Επομένως, η συμμετοχή ενός οργάνου της νομοθετικής εξουσίας, ήτοι του Κοινοβουλίου, στη διαδικασία συναποφάσεως θα περιοριζόταν βάσει της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, η οποία εκδόθηκε κατόπιν απλής διαβουλευσεως με το Κοινοβούλιο.

41. Το Κοινοβούλιο εκτιμά ότι η ορθή ερμηνεία των επίμαχων διατάξεων του άρθρου 202 ΕΚ είναι ότι το Συμβούλιο, το οποίο εν προκειμένω ενεργεί από κοινού με το Κοινοβούλιο, μπορεί να υπαγάγει σε ορισμένες διαδικασίες την άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που αναθέτει στην Επιτροπή. Ο όρος «όροι» που περιλαμβάνεται στο άρθρο 202 ΕΚ καταδεικνύει ότι είναι θεμιτό ο κοινοτικός νομοθέτης να επιλέγει, αναλόγως των περιστάσεων κάθε περίπτωσης, μία από τις πιθανές διαδικασίες.

42. Κατά τα λοιπά, το Κοινοβούλιο φρονεί ότι η θέση της Επιτροπής είναι αντιφατική, καθόσον, αφενός, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι τα κριτήρια του άρθρου 2 δεν είναι νομικώς δεσμευτικά και, αφετέρου, υποστηρίζει ότι η εκ μέρους του κοινοτικού νομοθέτη μη τήρηση των ως άνω κριτηρίων επάγεται την ακυρότητα της προσβαλλομένης αποφάσεως. Αν τα κριτήρια δεν είναι νομικώς δεσμευτικά — πράγμα το οποίο δέχεται η

⁹ — Απόφαση της 2ας Οκτωβρίου 1997, C-259/95, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Σύλλογη 1997, σ. I-5303, σκέψη 26).

Επιτροπή — δεν μπορεί να συναχθεί ότι ο κοινοτικός νομοθέτης έχει τη νομική υποχρέωση να αιτιολογήσει κάθε απόφαση που αποκλίνει από τα ως άνω κριτήρια.

43. Δεύτερον, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι η νομική ισχύς που η Επιτροπή προσδίδει στα κριτήρια του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών δεν μπορεί να ανιχνευθεί στη διατύπωση, τον σκοπό και την οικονομία της αποφάσεως.

44. Το Κοινοβούλιο υπενθυμίζει ότι, στην πρόταση δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών που υπέβαλε η Επιτροπή, όπως είχε αρχικώς, το άρθρο 2 ήταν συντεταγμένο κατά τρόπο ώστε να προσδίδεται δεσμευτικός χαρακτήρας στα κριτήρια για την επιλογή διαδικασίας επιτροπής. Από τις αιτιολογικές σκέψεις και τις διατάξεις της αποφάσεως που εξέδωσε το Συμβούλιο, στην τελική τους μορφή, και από την κοινή δήλωση του Συμβουλίου και της Επιτροπής προκύπτει, εντούτοις, σαφώς ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν είχε την πρόθεση να προσδώσει νομικώς δεσμευτικό χαρακτήρα στα ως άνω κριτήρια.

45. Κατά τη γνώμη του Κοινοβουλίου, σε αντίθεση με ό,τι υποστηρίζει η Επιτροπή, το γεγονός και μόνον ότι τα κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών περιλαμβάνονται σε νομικώς δεσμευτική πράξη δεν τα

καθιστά για τον λόγο αυτό, αυτά καθ' εαυτά, δεσμευτικά¹⁰.

46. Τρίτον, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι τυχόν παράβαση του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να επιφέρει την ακύρωση του προσβαλλόμενου κανονισμού. Η συλλογιστική της Επιτροπής καταλήγει στο ότι ο κανονισμός είναι άκυρος επειδή επελέγη η διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής αντί της διαδικασίας της διαχειριστικής επιτροπής. Στην απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στις 10 Μαΐου 1995 επί της υποθέσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, ενάπεκαιο στο Δικαστήριο να εκτιμήσει αν η εκ μέρους του Συμβουλίου αντικατάσταση διαχειριστικής επιτροπής από κανονιστική επιτροπή συνεπαγόταν ουσιώδη τροποποίηση της προτάσεως της Επιτροπής ως προς την οποία έπρεπε να ζητηθεί η γνώμη του Κοινοβουλίου. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η συνολική ισορροπία των αρμοδιοτήτων που αναγνωρίζονται στην Επιτροπή και στο Συμβούλιο δεν επηρεάζεται καθοριστικά από την επιλογή μεταξύ των προαναφερθέντων δύο ειδών επιτροπών¹¹. Δεδομένου ότι οι διαδικασίες της διαχειριστικής και της κανονιστικής επιτροπής δεν τροποποιήθηκαν σημαντικά με τη δεύτερη απόφαση περί επιτροπών, η ως άνω νομολογία πρέπει, κατά το Κοινοβούλιο, να εφαρμοστεί και εν προκειμένω¹².

10 — Κατά το Κοινοβούλιο, η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι δεσμεύεται από τα προαναφερθέντα κριτήρια, καθόσον, από την έκδοση της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, έχει ήδη υποβάλει προτάσεις για προγράμματα τα οποία έχουν ουσιαστικές δημοοικονομικές επιπτώσεις και στο πλαίσιο των οποίων τα εκτελεστικά μέτρα εφόκειο να ληφθούν σύμφωνα με τη διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής — τούτο δε χωρίς καμία ειδική αιτιολογία. Το Κοινοβούλιο επικαλείται, μεταξύ άλλων, το πρόγραμμα στον τομέα της δημόσιας υγείας (πρόταση δημοσιευθείσα στο τεύχος ΕΕ 2000, C 337 Ε, σ. 122) και το πρόγραμμα για την ιώτητα μεταξύ ανδρών και γυναικών (αρχική πρόταση δημοσιευθείσα στο τεύχος ΕΕ 2000, C 337 Ε, σ. 196).

11 — Υπόθεση C-417/93, Σύλλογος 1995, σ. I-1185, σκέψη 26.

12 — Στις γραπτές παρατηρήσεις της, η Επιτροπή αμφισβητεί το επιχείρημα που αντλείται από την απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου.

47. Περαιτέρω, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι η διαφορά μεταξύ των δύο διαδικασιών είναι αμελητέα όσον αφορά τη θεσμική ισορροπία μεταξύ των δύο οργάνων. Ακόμη και η παράβαση του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών δεν θα ήταν τόσο σοβαρή ώστε να δικαιολογήσει την ακύρωση του προσβαλλόμενου κανονισμού.

48. Με το υπόμνημα αντικρούσεως, το Συμβούλιο τονίζει κατ' αρχάς ότι η Επιτροπή, στην αρχική πρόταση του επίδικου κανονισμού την οποία είχε υποβάλει, είχε προβλέψει τη διαδικασία III, εναλλακτική διατύπωση A, κατά την έννοια της πρώτης αποφάσεως περί επιτροπών, η οποία αντιστοιχεί στην ισχύουσα διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής. Μετά την έναρξη ισχύος της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, η Επιτροπή άλλαξε γνώμη. Εντούτοις, ουδεμία τροποποίηση της προτάσεώς της δημοσιεύθηκε και, με την παρούσα προσφυγή, η Επιτροπή αποσκοπεί στην επίτευξη αποτελέσματος το οποίο δεν θα μπορούσε να επιτύχει διά της νομοθετικής οδού, χρησιμοποιώντας τα προνόμια που της χορηγεί το άρθρο 250 ΕΚ. Το Συμβούλιο εκτιμά ότι η συμπεριφορά αυτή δεν είναι σύμφωνη προς το πνεύμα έντιμης συνεργασίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων.

49. Όσον αφορά τους λόγους ακυρώσεως που προέβαλε η Επιτροπή, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι ο νομοθέτης τήρησε το γράμμα και το πνεύμα της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, δεδομένου ότι τα κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 2 δεν είναι δεσμευτικά και ότι είναι θεμιτό ο νομοθέτης να αποκλίνει από τα εν λόγω κριτήρια.

50. Όσον αφορά την προβλεψιμότητα και τη συνέπεια κατά την επιλογή μεταξύ των διαδικασιών επιτροπών, το Συμβούλιο επέλεξε να εκδώσει τη δεύτερη απόφαση περί επιτροπών χωρίς να κάνει δεκτή την προσέγγιση της Επιτροπής, η οποία προέβλεπε δεσμευτικά κριτήρια. Το Συμβούλιο φοβόταν ότι ένα αυστηρό σύστημα τέτοιας φύσεως θα οδηγούσε στην πρόκληση πολλών δικαστικών διενέξεων, λόγω του ασαφούς χαρακτήρα των εν λόγω κριτηρίων, ο οποίος προκύπτει από τη χρήση όρων όπως «ουσιαστικές δημοσιονομικές επιπτώσεις» ή «ουσιαστικά στοιχεία μιας βασικής πράξεως». Για τον λόγο αυτό, το οριστικό κείμενο αποκλίνει από την πρόταση. Από τα εκ μέρους της Επιτροπής μνημονεύμενα παραδείγματα προγραμμάτων στα οποία ακολουθείται η διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής προκύπτει ότι, σε γενικές γραμμές, ο κοινοτικός νομοθέτης διαπνέεται από τα κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών.

51. Το Συμβούλιο εκτιμά ότι, καίτοι η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι τα εν λόγω κριτήρια δεν είναι δεσμευτικά, ερμηνεύει το άρθρο 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών υπό την έννοια ότι το Συμβούλιο μπορεί να αποκλίνει από τα ως άνω κριτήρια μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Συναφώς, στηρίζεται επί του άρθρου 202 ΕΚ, χωρίς όμως να το μνημονεύει. Εντούτοις, κατά το Συμβούλιο, πρόκειται για δύο διαφορετικές περιπτώσεις. Στο άρθρο 202 ΕΚ, η ίδια η Συνθήκη ορίζει ότι το Συμβούλιο αναθέτει εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή και ότι μπορεί να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες μόνο «σε ειδικές περιπτώσεις». Το Δικαστήριο¹³ συνήγαγε εξ αυτού μια υποχρέωση αιτιολογήσεως, η οποία προβλέπεται στο

13 — Στο υπόμνημα αντικρούσεως, το Συμβούλιο δεν μνημονεύει την απόφαση στην οποία αναφέρεται εν προκειμένω, αλλά είναι προφανές ότι παραπέμπει σωτηρώς στην απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1989, 1688, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1989, σ. 3457).

άρθρο 1 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών. Αντιθέτως, στο άρθρο 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών δεν γίνεται καμία παραπομπή σε οιαδήποτε ειδική περίπτωση. Τούτο εξηγείται ευχερώς λόγω του ότι, σε αντίθεση με το άρθρο 202 ΕΚ, το άρθρο 2 της ως άνω αποφάσεως δεν θέτει καμία αρχή από την οποία μπορούν να υπάρξουν εξαιρέσεις μόνο σε ειδικές περιπτώσεις. Η διάταξη αυτή παρέχει απλώς κατευθυντήριες γραμμές δράσεως. Η μόνη πρακτική αποτελεσματικότητα που μπορεί να συναχθεί από αυτή είναι ότι ο συντάκτης της αποφάσεως είχε την πρόθεση να μην προσδώσει δεσμευτικό χαρακτήρα στην ως άνω διάταξη. Επομένως, είναι θεμητό το Συμβούλιο να αποκλίνει από τα κριτήρια που περιέχονται στο άρθρο 2. Αν η επιλογή η οποία αποκλίνει από τα ως άνω κριτήρια έπρεπε να αιτιολογηθεί ειδικώς, το Συμβούλιο θα το είχε μνημονεύσει ρητώς στην απόφαση.

52. Όσον αφορά την αιτιολογία που παρατίθεται στον επίδικο κανονισμό, το Συμβούλιο τονίζει ότι η επιλογή της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής είναι εν πάση περιπτώσει επαρκώς αιτιολογημένη. Η αιτιολογία αυτή βρισκεται στην εικοστή αιτιολογική σκέψη και διασαφηνίζεται στη δήλωση του Συμβουλίου που περιλαμβάνεται στα πρακτικά και δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα. Από την αιτιολογία προκύπτει ότι το Συμβούλιο έλαβε υπόψη την πείρα που αποκτήθηκε και τη φύση του χρηματοδοτικού μέσου. Η πείρα που αποκτήθηκε με τα μέτρα εκτελέσεως που ελήφθησαν στο πλαίσιο των δύο προγενεστέρων προγραμμάτων καταδεικνύει ότι η διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής παρέχει τη δυνατότητα να εφαρμοστούν αποτελεσματικά τα προγράμματα χωρίς πρόσθετες καθυστερήσεις. Συνέπεια της φύσεως του χρηματοδοτικού μέσου, το οποίο καλύπτει το σύνολο του τομέα του περιβάλλοντος, είναι ότι το εν λόγω μέσο έχει επιπτώσεις επί ζητημάτων που αφορούν, παραδείγματος χάρη, τη

χωροταξία των κρατών μελών ή τη διαχείριση των υδατινών πόρων και επηρεάζουν τους κατοίκους των οικείων περιοχών. Για τον λόγο αυτό, εξάλλου, το Συμβούλιο θεώρησε ότι, όσον αφορά το πρόγραμμα LIFE, δεν μπορούσαν να γίνουν δεκτοί οι ίδιοι όροι εκτελέσεως με εκείνους που έγιναν δεκτοί σε άλλες περιπτώσεις που αφορούσαν είτε τρίτα κράτη είτε την προαγωγή ορισμένων δραστηριοτήτων είτε την παροχή δυνατοτήτων κινητικότητας στους υπηκόους των κρατών μελών, πράγμα που συμβαίνει στα παραδείγματα τα οποία μνημονεύει η Επιτροπή. Έτσι, το Συμβούλιο, καίτοι δεν είχε σχετική υποχρέωση, αιτιολόγησε επαρκώς την επιλογή της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής.

53. Η Κυβέρνηση του *Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας* περιόρισε τις παρατηρήσεις της στο ζήτημα της φύσεως των υποχρεώσεων που υπέχει το Συμβούλιο από το άρθρο 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών. Κατά την ως άνω κυβέρνηση, από τη διατύπωση και από το ιστορικό της εν λόγω αποφάσεως προκύπτει ότι τα ως άνω κριτήρια δεν είναι δεσμευτικά. Η μόνη νομική υποχρέωση που υπέχει ο κοινοτικός νομοθέτης είναι να λαμβάνει υπόψη τις κατευθυντήριες αυτές γραμμές. Κατά τα λοιπά, το Συμβούλιο είναι ελεύθερο να επιλέξει τη διαδικασία που θεωρεί ενδεδειγμένη.

V — Εκτίμηση

A — Εισαγωγή

54. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του εγκύρου της επιλογής της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής στον κανονισμό LIFE. Το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί με γνώμονα δύο λόγους ακυρώσεως που αντλούνται, μεταξύ άλλων, από τον σκοπό της δεύτερης απο-

φάσεως περί επιτροπών και από τα κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 2 αυτής. Καιτί οι λόγοι ακυρώσεως προβάλλονται διακεκριμένως, συνδέονται στενά μεταξύ τους και ως εκ τούτου θα εξεταστούν από κοινού. Κατά την παρούσα διαδικασία, το Κοινοβούλιο διερωτάται επιπλέον, σιωπηρώς τω όντι, αν η δεύτερη απόφαση περί επιτροπών είναι με τη σειρά της συμβατή με το άρθρο 202 ΕΚ. Φρονώ ότι το περιεχόμενο της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών δεν μπορεί όντως να εξεταστεί χωριστά από την ερμηνεία του άρθρου 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ.

55. Τούτο με οδηγεί να διαμορφώσω ως εξής το σχεδιάγραμμα των προτάσεων αυτών, οι οποίες αναπτύσσονται στο πλαίσιο της πρώτης υποθέσεως στην οποία το Δικαστήριο καλείται ρητώς να αποφανθεί επί της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών. Κατ' αρχάς, θα επιχειρηθεί μια γενική επισκόπηση του ιστορικού του συστήματος της «επιτροπολογίας» και των εννοιών που διέπουν τη λειτουργία του (τίτλος Β). Εν συνεχεία, θα εξεταστούν η φύση και το περιεχόμενο της επίμαχης εξουσιοδοτικής διατάξεως που περιλαμβάνεται στο άρθρο 202 ΕΚ (τίτλος Γ). Περαιτέρω, θα εξεταστεί η νομική ισχύς των κριτηρίων που καθορίζονται στο άρθρο 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, καθώς και το περιεχόμενο της υποχρέωσης αιτιολογήσεως, την οποία επικαλείται η Επιτροπή (τίτλος Δ). Τέλος, όλα τα ανωτέρω στοιχεία θα παράσχουν τη δυνατότητα να εκτιμηθεί το βάσιμο της προσφυγής της Επιτροπής ενόψει του κανονισμού LIFE (τίτλοι Ε και ΣΤ).

56. Η παρατήρηση του Συμβουλίου ότι η Επιτροπή, με την παρούσα προσφυγή, αποσκοπεί στην επίτευξη ενός αποτελέσματος το οποίο δεν μπόρεσε να επιτύχει διά της νομοθετικής οδού, κάνοντας χρήση των προνομίων που της χορηγεί το άρθρο 250 ΕΚ, μπορεί, με αυστηρή ερμηνεία, να εκλη-

φθεί ως ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής. Όπως υποστήριξε και η Επιτροπή, ο ισχυρισμός αυτός δεν θίγει, κατά τη γνώμη μου, το παραδεκτό της προσφυγής. 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 προνομίου 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 συμφέροντος¹⁴. Κατά συνέπεια, οι λόγοι που ώθησαν την Επιτροπή να ασκήσει την παρούσα προσφυγή δεν ασκούν επιρροή επί του ζητήματος του παραδεκτού.

Β — Το ιστορικό του συστήματος της «επιτροπολογίας»

57. Το φαινόμενο της «επιτροπολογίας»¹⁵ αναπτύχθηκε στην κοινοτική διοίκηση κατά τη διάρκεια του πρώτου ημίσεος της δεκαετίας του '60 του προηγούμενου αιώνα. Οι διαδικασίες επιτροπών κινήθηκαν για πρώτη φορά κατά την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής. Ενώ αρχικώς οι αρμοδιότητες των επιτροπών καθορίζονταν κατά περίπτωση, κατά το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του '60 διαγράφηκε μια τάση ευθυγραμμίσεως, λόγω του ότι οι διαδικασίες

14 — Βλ., υπ' αυτήν την έννοια, παραδείγματος χάριν, την απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1988, 131/86, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 905, σκέψη 6).

15 — Βλ., εν' αυτού, πρόσφατα, Κ. Lenaerts και Α. Verhoeven, «Towards a Legal Framework for Executive Rule-Making in the EU? The Contribution of the New Comitology Decision», *Common Market Law Review* 37 (2000), σ. 645-686. Για εκτεταμένες παραρτημένες στη θεωρία ως προς το ζήτημα της «επιτροπολογίας», βλ. υποσημείωση 2 του ως άνω άρθρου.

στις οποίες εμπλέκονταν οι επιτροπές αποκρυσταλλώθηκαν σε ορισμένο αριθμό κυρίων διαδικασιών. Από την περίοδο αυτή οι διαδικασίες επιτροπών εφαρμόζονται και σε άλλους τομείς, όπως στους τομείς της ασφάλειας τροφίμων, των μεταφορών, των τελωνείων, των χρηματοδοτικών συνδρομών και του περιβάλλοντος¹⁶. Ο αριθμός των επιτροπών που επικουρούν το Συμβούλιο και την Επιτροπή υπολογίστηκε ότι ανερχόταν το 1996 σε πλέον των 600¹⁷.

58. Στην καθημερινή πρακτική, οι επιτροπές είναι ιδιαίτερα σημαντικές για την κοινοτική διοίκηση. Η πραγματική επιρροή που ασκεί μια ειδική επιτροπή επί της καταρτίσεως των κοινοτικών πράξεων εξαρτάται από ορισμένους παράγοντες. Η ως άνω επιρροή σχετίζεται, πρώτον, με την έκταση των αρμοδιοτήτων που έχει αναθέσει ο νομοθέτης στην Επιτροπή, ενώ οι αρμοδιότητες που έχει διατηρήσει ο κοινοτικός νομοθέτης με τη βασική απόφαση είναι επίσης σημαντικές. Επιπλέον, οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στις επιτροπές στο πλαίσιο των διαφόρων διαδικασιών διαδραματίζουν και αυτές ρόλο, όπως εν προκειμένω. Μια επιτροπή μπορεί να ασκεί επιρροή αν το Συμβούλιο, με βασική απόφαση, αναθέσει στην Επιτροπή ευρείες εκτελεστικές αρμοδιότητες, συνδέοντας την ως άνω απόφαση με μια «βαρύνουσα» διαδικασία, όπως είναι η διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής. Μπορεί να

αναφερθεί ως παράδειγμα ο σημαντικός γνωμοδοτικός ρόλος της διαρκούς επιτροπής για τα τρόφιμα κατά τη διάθεση στο εμπόριο και τον έλεγχο των τροφίμων εντός της Κοινότητας¹⁸. Επίσης, η διαρκής κτηνιατρική επιτροπή είναι ευρύτερα γνωστή σε σχέση με τη λήψη εκτάκτων μέτρων για τον περιορισμό της παραγωγής και της διαθέσεως στο εμπόριο, στον τομέα της κτηνοτροφίας, σε περίπτωση σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών, πανώλους των χοίρων ή αφθώδους πυρετού. Η Επιτροπή θεσπίζει τα ως άνω μέτρα μετά από γνώμη της σημαντικής αυτής επιτροπής. Επιπλέον, η παρούσα υπόθεση καταδεικνύει ότι οι επιτροπές διαδραματίζουν βασικό ρόλο κατά την ανάθεση ιδιωτικών ή δημοσίων σχεδίων δυναμένων να λάβουν κοινοτική χρηματοδότηση.

59. Αρχικώς, οι επιτροπές είχαν συγκροτηθεί *praeter legem*. Εντούτοις, οι διαδικασίες επιτροπών μπόρεσαν 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 ουσιαστικά στοιχεία του προς ρύθμιση θέματος¹⁹. Μπορεί να αναθέτει στην Επιτροπή γενικές αρμοδιότητες για τη θέσπιση των κανόνων εκτελέσεως, χωρίς να είναι υποχρεωμένο να διευκρινίζει τα σημαντικότερα στοιχεία των αρμοδιοτήτων που ανατέθηκαν²⁰. Αν το Συμβούλιο έχει αναθέσει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες, η Επιτροπή είναι

16 — Όχι μόνον η Επιτροπή, αλλά και το Συμβούλιο επικουρείται από επιτροπές εθνικών εμπειρογνομόνων, όπως, παραδείγματος χάρι, στον τομέα του δεύτερου και του τρίτου «πυλώνα» της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Για μια εκτεταμένη επισκόπηση των διαφόρων επιτροπών, βλ. τα σχετικά άρθρα στο έργο των Pedler, R. H., και Schaefer, G. F., (Eds.), *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1996.

17 — van der Knaap, P., «Government by Committee: A Legal Typology, Quantitative Assessment and Institutional Repercussions of Committees in the European Union», σε: Pedler, R. H., και Schaefer, G. F., (Eds.), *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, όπ.π., σ. 83.

18 — Όπως, παραδείγματος χάρι, στην περίπτωση των λεγόμενων «νέων» τροφίμων, βλ. τον κανονισμό (ΕΚ) 258/97 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 1997, σχετικά με τα νέα τρόφιμα και τα νέα συστατικά τροφίμων (ΕΕ L 43, σ. 1).

19 — Βλ., παραδείγματος χάρι, την απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1979, 230/78, *Eridania* (Σύλλογος τόμος 1979/II, σ. 341, σκέψη 7).

20 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1970, 25/70, *Köster* (Σύλλογος τόμος 1969-1971, σ. 617, σκέψη 9).

αρμόδια, εντός των ορίων που καθορίζει ο σχετικός κανονισμός, για τη θέσπιση όλων των πρόσφορων και αναγκαίων μέτρων για την εφαρμογή του²¹. Η νομολογία έχει επίσης καθορίσει κριτήρια τα οποία πρέπει να πληροί, προκειμένου να είναι έγκυρη, η μεταβίβαση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων σε οργανισμούς²².

60. Όσον αφορά την παρούσα υπόθεση, έχει επίσης σημασία το Δικαστήριο να μεριμνήσει για τη διασφάλιση της ισορροπίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων και για την τήρηση των διαδικασιών που είχαν συμφωνηθεί προηγουμένως. Με το υπόμνημα αντικρούσεως, το Συμβούλιο υπενθυμίζει την απόφαση Επιτροπής κατά Συμβουλίου, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι υφίσταται ειδική υποχρέωση αιτιολόγησης οσάκις το Συμβούλιο επιφυλάσσεται να ασκήσει εκτελεστικές αρμοδιότητες²³. Η απόφαση Γερμανία κατά Επιτροπής της 10ης Φεβρουαρίου 1998 είναι κατά τι πιο διαφωτιστική επ' αυτού. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο ακύρωσε, λόγω παραβίασεως ουσιώδους τύπου, απόφαση της Επιτροπής περί εφαρμογής μιας βασικής απόφασης. Η γνώμη της μόνιμης επιτροπής, της οποίας η έκδοση ήταν υποχρεωτική, είχε εκδοθεί χωρίς να έχουν λάβει εμπροθέσμως οι Γερμανοί μόνιμοι αντιπρόσωποι, στη γερμανική γλώσσα, την πρόταση που τέθηκε σε ψηφοφορία και παρά το επίσημο αίτημα περί αναβολής της ψηφοφορίας που υπέβαλε η Γερμανία. Το Δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι επρόκειτο

απλώς για ασήμαντη διαδικαστική πλημμέλεια, δεδομένου ότι το αγγλικό κείμενο είχε αποσταλεί εμπροθέσμως, το δε γερμανικό κείμενο είχε αποσταλεί με ελάχιστη καθυστέρηση²⁴.

61. 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 αναθέτει πολλές εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή σε τομείς όπου επιβάλλεται η λήψη πολλών αποφάσεων, αντί να λαμβάνει το ίδιο τις αποφάσεις αυτές. Κατ' αυτόν τον τρόπο, μπορεί να προληφθεί η «υπερφόρτωση» του Συμβουλίου από απόψεις όγκου εργασίας. Εκ προοιμίου, η ως άνω πρακτική ορθώς προκάλεσε τη διατύπωση επικρίσεων, καθόσον ενδέχεται να καταλήξει στο να καταστήσει κατά μεγάλο μέρος τη βασική απόφαση κενή περιεχομένου. Τα προνόμια του Κοινοβουλίου, ως συννομοθέτη, ενδέχεται να θεθούν υπό αμφισβήτηση. Ο μηχανισμός της «επιτροπολογίας» παρέχει όντως στο Συμβούλιο τη δυνατότητα να θεσπίσει, στο βασικό νομοθέτημα, γενικούς κανόνες επί διαφόρων θεμάτων, οι οποίοι εν συνεχεία εξειδικεύονται και εφαρμόζονται μέσω μιας διαδικασίας επιτροπής, χωρίς να μπορεί το Κοινοβούλιο να ασκήσει περαιτέρω επιρροή σ' αυτούς. Με την ενίσχυση του ρόλου του Κοινοβουλίου κατά τη νομοθετική διαδικασία²⁵, η αιτίαση αυτή έγινε ακόμη πειστικότερη. Περαιτέρω, έχουν διατυπωθεί επικρίσεις κατά του περίπλοκου και αδιαφανούς χαρακτήρα των διαδικασιών επιτροπής, οι οποίες περιτλέκουν την άσκηση

21 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση Küstler, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 20, και την απόφαση της 15ης Μαΐου 1984, 121/83, Zuckerfabrik Franken (Σύλλογη 1984, σ. 2039, σκέψη 13).

22 — Οι «λαμπρές» αποφάσεις εν προκειμένω είναι οι αποφάσεις της 13ης Ιουνίου 1958, 9/56, Μετόνι Ι (Σύλλογη τόμος 1954-1964, σ. 171) και 10/58, Μετόνι ΙΙ (Σύλλογη τόμος 1954-1964, σ. 227). Οι υποθέσεις αυτές αφορούσαν την ερμηνεία της Συνθήκης ΕΚΑΧ. Το Δικαστήριο απεδάνθη, μεταξύ άλλων, ότι η «εξισορρόπηση των εξουσιών» μεταξύ των κοινοτικών θεσμικών οργάνων, χαρακτηριστικό της θεσμικής δομής της Κοινότητας, πρέπει να θεωρηθεί ως «θεμελιώδης εξασφάλιση» (βλ. σ. 193).

23 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13, σκέψη 10.

24 — Υπόθεση C-263/95, Σύλλογη 1998, σ. I-441.

25 — Βλ., μεταξύ άλλων, το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 16ης Δεκεμβρίου 1993 που αφορά τα προβλήματα «επιτροπολογίας» που σχετίζονται με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 1994, C 20, σ. 176). Κατά την επ' ακροατηρίου σύζητηση, ο εκπρόσωπος του Κοινοβουλίου ανέφερε απερίφραστα ότι το Κοινοβούλιο δεν τάσσεται υπέρ του περιεχομένου του άρθρου 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ. Βλ. επίσης, κατωτέρω, το σημείο 64 των ανά χειράς προτάσεων.

του πολιτικού και νομικού ελέγχου επί των εργασιών των επιτροπών. Τρίτον, έχουν διατυπωθεί επικρίσεις για λόγους αρχής κατά της διαδικασίας επιτροπής στο πλαίσιο της οποίας το Συμβούλιο μπορεί να ασκήσει δικαίωμα αρνησιδικίας 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») ²⁶. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, ενδέχεται να μη θεσπιστούν μέτρα τα οποία, αυτά καθεαυτά, είναι αναγκαία.

62. Σε απάντηση των ανωτέρω επικρίσεων, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πρόξη του 1986 παρέσχε νομική βάση, εντός της Συνθήκης, για την παρέμβαση των επιτροπών. Το άρθρο 145, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ) ορίζει ότι το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την εκ μέρους της Επιτροπής άσκηση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων σε ορισμένους «όρους», που 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. Το Συμβούλιο θέσπισε τις ως άνω «αρχές και τους κανόνες» το 1987 με την πρώτη απόφαση περί επιτροπολογίας ²⁷.

63. Η πρώτη απόφαση περί επιτροπών κωδικοποίησε κατά μεγάλο μέρος τις διαδι-

κασίες που υφίσταντο τότε. Σύμφωνα με το άρθρο 1, δεύτερο εδάφιο, της ως άνω αποφάσεως, το Συμβούλιο μπορούσε να υπαγάγει την άσκηση των εν λόγω εκτελεστικών αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους οι οποίοι έπρεπε να είναι σύμφωνοι με τις διαδικασίες που απαριθμούνταν στα άρθρα 2 και 3 της πρώτης αποφάσεως περί επιτροπών. Στις δύο αυτές διατάξεις περιλαμβάνονταν επτά διαδικασίες: η διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής, η διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής, η οποία περιελάμβανε δύο εναλλακτικές διατυπώσεις, η διαδικασία της εναλλακτικής επιτροπής, η οποία περιελάμβανε δύο εναλλακτικές διατυπώσεις, και η διαδικασία διασφάλισης, η οποία περιελάμβανε δύο εναλλακτικές διατυπώσεις. Επομένως, οι επιλογές που παρέχονταν στο Συμβούλιο περιορίζονταν στις ως άνω διαδικασίες ²⁸, αλλά, κατά τα λοιπά, το Συμβούλιο ήταν ελεύθερο να επιλέξει μια συγκεκριμένη διαδικασία.

64. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, καθιερώνοντας τη διαδικασία της συναποφάσεως στο νυν άρθρο 251 ΕΚ, επανέφερε στην επιφάνεια τη συζήτηση σχετικά με την έλλειψη επιρροής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις διαδικασίες της «επιτροπολογίας». Οσάκις η απόφαση λαμβάνεται κατά τη διαδικασία του άρθρου 251 ΕΚ, το Κοινοβούλιο μπορεί να εναντιωθεί στην εκ μέρους βασιικής αποφάσεως παραπομπή σε διαδικασία επιτροπής ή στην επιλογή συγκεκριμένης εναλλακτικής διατυπώσεως, αν θεωρεί ότι η επιρροή του απειλείται σφόδρα από αυτή ²⁹. Το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή βρήκαν λύση στο λεπτό αυτό πρόβλημα συνάπτοντας διοργανική συμφωνία στις 20 Δε-

26 — Οι ως άνω επικρίσεις ανεφύθησαν, κατά τα τέλη της δεκαετίας του '60, κατά τη σύσταση της μόνιμης κτηνιατρικής επιτροπής, η οποία λειτουργούσε σύμφωνα με την ως άνω διαδικασία «contre-filet». Βλ. Karpelyn, P. J. G., και VerLoren van Themaat, P., «Introduction to the Law of the European Communities», Third Edition (Ed. L. Gormley), *Kluwer Law International*, London, 1998, σ. 392-393.

27 — Ορισμένες ειδικές διαδικασίες επιτροπών εκφεύγουν του πεδίου εφαρμογής των αποφάσεων περί επιτροπών, όπως οι εν λόγω διαδικασίες στον τομέα του ανταγωνισμού και της κοινής εμπορικής πολιτικής. Στους τομείς αυτούς, η Συνθήκη αναθέτει ευθέως στην Επιτροπή ίδια εξουσία λήψεως αποφάσεων κατά την έννοια του άρθρου 211 ΕΚ. Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, προταραπεθείσα στην υποσημείωση 13, σκέψη 9, και υποσημείωση 37.

28 — Βλ. επίσης τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του προομίου της αποφάσεως 87/373.

29 — Τουτό έχει όντως συμβεί. Ένα ευρέως γνωστό παράδειγμα, στο οποίο γίνεται παραπομπή στη θεωρία, είναι η εκ μέρους του Κοινοβουλίου απόρριψη της κοινής θέσεως του Συμβουλίου για την εφαρμογή των αρχών της παροχής ανοικτού δικτύου στη φωνητική τηλεφωνία (ΕΕ 1994, C 261, σ. 13).

κεμβρίου 1994, η οποία αποσκοπούσε στο να ρυθμίσει προσωρινά το ζήτημα, εν αναμονή οριστικής λύσεως κατά τη διακυβερνητική συνδιάσκεψη του 1996³⁰. Εντούτοις, κατά τη συνδιάσκεψη διατυπώθηκε απλώς μια δήλωση με την οποία η Επιτροπή εκκαλείτο να υποβάλει στο Συμβούλιο, το αργότερο στα τέλη του 1998, πρόταση τροποποιήσεως της πρώτης αποφάσεως περί επιτροπών³¹. Αφού η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση απόφασεως στις 16 Ιουλίου 1998³², το Συμβούλιο εξέδωσε τη δεύτερη απόφαση περί επιτροπών στις 28 Ιουνίου 1999.

65. Από τις αιτιολογικές σκέψεις της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών προκύπτει ότι το Συμβούλιο εξέδωσε την εν λόγω απόφαση έχοντας την πρόθεση να επιφέρει τις ακόλουθες τροποποιήσεις σε σχέση με την προγενέστερη απόφαση περί επιτροπών:

- να θεσπίσει μη δεσμευτικά κριτήρια για την επιλογή διαδικασίας επιτροπής, προκειμένου να επιτευχθεί μεγαλύτερη συνοχή και προβλεψιμότητα κατά την επιλογή επιτροπής·
- να μειώσει τον αριθμό των διαδικασιών από επτά σε τέσσερις και να απλοποιήσει τις εν λόγω διαδικασίες·

- να ενισχυθεί ο ρόλος του Κοινοβουλίου οσάκις η βασική απόφαση εκδίδεται κατά τη διαδικασία της συναποφάσεως βάσει του άρθρου 251 ΕΚ και, γενικότερα, να βελτιωθεί η ενημέρωση του Κοινοβουλίου·

- να βελτιωθεί η ενημέρωση του κοινού σχετικά με τις διαδικασίες επιτροπών.

66. Εν προκειμένω, η επίμαχη επιλογή είναι μεταξύ της διαδικασίας της διαχειριστικής επιτροπής και της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής κατά την έννοια της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών. Οι διαδικασίες αυτές διαδέχθηκαν τις διαδικασίες της διαχειριστικής και της κανονιστικής επιτροπής που περιλαμβάνονταν στην πρώτη απόφαση περί επιτροπών.

67. Στους κανονισμούς που προηγήθηκαν του ισχύοντος κανονισμού LIFE, είχε επιλεγεί η «ελαφρότερη» εκδοχή της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής, ήτοι η διαδικασία III, εναλλακτική διατύπωση Α³³. Στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας, η επιτροπή διατύπωνε τη γνώμη της επί του σχεδίου της Επιτροπής σχετικά με τα εκτελεστικά μέτρα που επρόκειτο να ληφθούν. Όταν τα σχεδιαζόμενα μέτρα δεν ήσαν σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής, ή ελλείπει γνώμη, η Επιτροπή υπέβαλλε στο Συμβούλιο πρόταση σχετικά με τα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν. Εν συνέχεια, το Συμβούλιο αποφάσιζε με ειδική πλειοψηφία. Εάν το Συμβούλιο δεν είχε αποφασίσει εντός τριών μηνών το αργότερο από την ημερομηνία υποβολής της προτάσεως, η Επιτροπή ανακτούσε την εξουσία λήψεως αποφάσεως: πρόκειται για την επονομαζόμενη διαδικασία «filet». Η επαχθέστερη διαδικασία κανονιστικής επι-

30 — Modus vivendi που συνήφθη στις 20 Δεκεμβρίου 1994 μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής ως προς τα εκτελεστικά μέτρα που θα ισχύουν για όσες πράξεις εκδίδονται με τη διαδικασία του άρθρου 189 Β της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ 1996, C 102, σ. 1, βλ. ιδίως το σημείο 3).

31 — Δήλωση αριθ. 31 (ΕΕ 1997, C 340, σ. 1).

32 — ΕΕ C 279, σ. 5.

33 — Βλ. άρθρο 13 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1973/92, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1404/96, που μηνιμονεύεται ανωτέρω στην υποσημείωση 7.

τροπής, ήτοι η διαδικασία III, εναλλακτική διατύπωση B, περιελάμβανε το σύστημα «contre-filet», το οποίο παρείχε τη δυνατότητα στο Συμβούλιο να αποφασίσει, τελικώς, με απλή πλειοψηφία ότι αντιτίθεται προς τα σχεδιαζόμενα μέτρα, χωρίς να αντικαταστήσει την απόφαση με δική του απόφαση.

68. Η διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής της πρώτης απόφασης περί επιτροπών, στην «ελαφρότερη» εκδοχή της διαδικασίας II, εναλλακτική διατύπωση A, χαρακτηριζόταν επίσης από το γεγονός ότι το Συμβούλιο μπορούσε εντός ορισμένης προθεσμίας — ενός μηνός το πολύ — να αντικαταστήσει το μέτρο που αποφασίστηκε από την Επιτροπή με μέτρο που αποφάσισε το ίδιο το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία, αν το μέτρο που αποφασίστηκε από την Επιτροπή δεν ήταν σύμφωνο προς της γνώμη της επιτροπής. Όταν η επιτροπή δεν κατέληγε στη διατύπωση γνώμης ελλείψει της απαιτούμενης πλειοψηφίας, το Συμβούλιο δεν ήταν εντούτοις αρμόδιο να απορρίψει την προτεινόμενη από την Επιτροπή απόφαση. Η διαφορά της ως άνω διαδικασίας με την επαχθέστερη διαδικασία II, εναλλακτική διατύπωση B, συνίστατο, μεταξύ άλλων, στο γεγονός ότι η προθεσμία εντός της οποίας το Συμβούλιο μπορούσε να λάβει διαφορετική απόφαση σε περίπτωση αποκλίνουσας γνώμης ήταν το πολύ τρεις μήνες. Επιπλέον, στην εναλλακτική διατύπωση B, η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη να αναβάλει, για συγκεκριμένη χρονική περίοδο, την εφαρμογή των μέτρων σε περίπτωση αποκλίνουσας γνώμης, ενώ, στο πλαίσιο της εναλλακτικής διατύπωσης A, είχε απλώς ευχέρεια να το πράξει.

69. Είναι άξια λόγου η διαπίστωση ότι η διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής που καθορίζεται στο άρθρο 4 της δεύτερης απόφασης περί επιτροπών, συγκρινόμενη με τις προγενέστερες αυτής διαδικασίες της πρώ-

της απόφασης περί επιτροπών, αντιστοιχεί κατά μεγάλο μέρος στον μηχανισμό της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής που καθορίζεται στην πρώτη απόφαση περί επιτροπών. Η Επιτροπή είναι, κατ' ουσίαν, αρμόδια να εκδώσει τη σχεδιαζόμενη απόφαση, αν η επιτροπή διατυπώσει αποκλίνουσα γνώμη και το Συμβούλιο δεν αποφασίσει εντός προθεσμίας τριών μηνών το πολύ ή αν η επιτροπή δεν διατύπωσε γνώμη εντός ορισμένης προθεσμίας. Η εναλλακτική διατύπωση, που όριζε σε έναν μήνα την προθεσμία εντός της οποίας το Συμβούλιο έπρεπε να αποφασίσει, εξέλειπε. Αυτό που κυρίως αλλάζει σε σχέση με τις προγενέστερες διαδικασίες διαχειριστικής επιτροπής είναι ότι η Επιτροπή αποφασίζει εφεξής αν η εφαρμογή των μέτρων πρέπει να αναβληθεί για χρονικό διάστημα τριών μηνών το πολύ, ενώ στο πλαίσιο της προγενέστερης διαδικασίας II, εναλλακτική διατύπωση B, η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη να αναβάλει την εφαρμογή των μέτρων. Συναφώς, το περιθώριο ελιγμών της Επιτροπής είναι ευρύτερο από εκείνο που διέθετε στο πλαίσιο της πρώτης απόφασης περί επιτροπών.

70. Υπάρχουν περισσότερες διαφορές μεταξύ των διαδικασιών κανονιστικής επιτροπής κατά την έννοια της πρώτης απόφασης περί επιτροπών και της ισχύουσας διαδικασίας κανονιστικής επιτροπής, η οποία καθορίζεται στο άρθρο 5 της δεύτερης απόφασης περί επιτροπών και την οποία χαρακτηρίζει εφαρμοστέα ο προσβαλλόμενος κανονισμός. Αφενός, η διαδικασία του «contre-filet», στο πλαίσιο της οποίας το Συμβούλιο έχει την τελευταία λέξη προκειμένου να μη δεχθεί τα προτεινόμενα από την Επιτροπή μέτρα, είναι σήμερα καθιερωμένη και ισχύει για κάθε είδους ρυθμίσεις. Προγενέστερως, η «ελαφρότερη» διαδικασία III, εναλλακτική διατύπωση A, η οποία εφαρμοζόταν βάσει του πρώτου κανονισμού LIFE, περιελάμβανε ακόμη τον μηχανισμό του «filet». Αφετέρου, η Επιτροπή έχει μεγαλύτερο περιθώριο ελιγμών στο

πλαίσιο της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής, δεδομένου ότι, εξ επόψεως της Επιτροπής, ο μηχανισμός του «contre-filet» έχει απαμβλυνθεί. Έτσι, το Συμβούλιο μπορεί τελικώς να εμποδίσει τη λήψη του σχεδιαζόμενου εκτελεστικού μέτρου μόνον αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, ενώ προηγουμένως, κατά τη διαδικασία ΙΙ, εναλλακτική διατύπωση Β, αρκούσε να αποφασίζει το Συμβούλιο με απλή πλειοψηφία. Επιπλέον, η Επιτροπή μπορεί πάντοτε να υποβάλλει πρόταση, τροποποιημένη ή όχι, στον κοινοτικό νομοθέτη. Μια άλλη διαφορά είναι ότι καθορίστηκε προσηκόντως η παρέμβαση του Κοινοβουλίου στο πλαίσιο της αποφάσεως περί επιτροπών.

71. Όλα τα ανωτέρω συντελούν στη μείωση των διαφορών μεταξύ των δύο διαδικασιών, εάν συγκριθούν με τις αντίστοιχες διαδικασίες που περιλαμβάνονταν στην πρώτη απόφαση περί επιτροπών. Εντούτοις, υφίσταται ακόμη σαφής διαφορά μεταξύ της διαδικασίας της διαχειριστικής επιτροπής και της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής. Οι διαφορές που ακόμη υπάρχουν μεταξύ των δύο διαδικασιών ελαχιστοποιήθηκαν, κακώς κατά τη γνώμη μου, από το Κοινοβούλιο με τις γραπτές παρατηρήσεις του και από το Συμβούλιο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Εξ επόψεως της Επιτροπής, η διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής παρέχει όντως μικρότερο περιθώριο ελιγμών από τη διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής, λόγω της μεγαλύτερης συμμετοχής του Κοινοβουλίου και ειδικότερα λόγω του μηχανισμού του «contre-filet», ο οποίος υφίσταται μόνο στο πλαίσιο της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής.

Γ — Φύση και περιεχόμενο της εξουσιοδοτικής διατάξεως του άρθρου 202 ΕΚ

72. Στην παρούσα διαδικασία, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι «όροι» και οι «αρχές και

κανόνες», αντιστοίχως, του άρθρου 202 ΕΚ είναι θεσμικής φύσεως και δεσμεύουν τον κοινοτικό νομοθέτη και, ως εκ τούτου, οι δευτερεύουσες ρυθμίσεις πρέπει να είναι σύμφωνες προς τα ανωτέρω. Η θέση της Επιτροπής αμφισβητείται ιδίως από το Κοινοβούλιο, το οποίο υποστηρίζει ότι το άρθρο 202 ΕΚ χορηγεί απλώς αρμοδιότητα προκειμένου να υποβληθεί η εκτέλεση των κανόνων σε ορισμένες διαδικασίες.

73. Στην απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1992, Γερμανία κατά Επιτροπής, το Δικαστήριο έκρινε ότι, δεδομένου ότι η απόφαση 87/373 αποτελεί πράξη παραγώγου δικαίου, δεν μπορεί να προσθέσει τίποτε στους κανόνες της Συνθήκης³⁴. Συναφώς, είναι επίσης προφανές ότι οι όροι που περιλαμβάνονται στη δεύτερη απόφαση περί επιτροπών ουδόλως μπορούν να επηρεάσουν το περιεχόμενο του άρθρου 202 ΕΚ.

74. Από την ανάγνωση του άρθρου 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ προκύπτει ότι το Συμβούλιο, οσάκις καθορίζει τα εκτελεστικά μέτρα σε μια βασική απόφαση³⁵, μπορεί να επιλέγει μεταξύ διαφόρων εναλλακτικών λύσεων. Κατ' εξαίρεση, το Συμβούλιο ασκεί απευθείας ορισμένες εκτελεστικές αρμοδιότητες «σε ειδικές περιπτώσεις» (αυτοεξουσιοδότηση)³⁶. Κατ' αρχήν, το Συμβούλιο αναθέτει στην Επιτροπή την αρμοδιότητα εκτέλεσεως των κανόνων. Σύμφωνα με το γράμμα της διατάξεως, δεν αποκλείεται το Συμβούλιο να αναθέτει αρμοδιότητες στην

34 — Υπόθεση C-240/90, Συλλογή 1992, σ. I-5383, σκέψη 42. Στην υπόθεση αυτή, επρόκειτο για την αρμοδιότητα επιβολής κυρώσεων.

35 — Υπό το πρίσμα της Συνθήκης, το Κοινοβούλιο δεν αναθέτει εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή. Όπως επισήμανε το Κοινοβούλιο, από την απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, που μνημονεύεται στην υποσημείωση 9, απορρέει ότι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το Κοινοβούλιο παρεμβαίνει ως συννομοθέτης, η αρμοδιότητα αναθέσεως περιέρχεται και στο Κοινοβούλιο.

36 — Οσάκις το Συμβούλιο διατηρεί το δικαίωμα να ασκεί απευθείας ορισμένες εκτελεστικές αρμοδιότητες, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι το Συμβούλιο «πρέπει να αιτιολογήσει επιμεριστάμενα» την απόφαση αυτή, βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, ήδη μνημονευθείσα στην υποσημείωση 13, σκέψη 10. Η τεχνική της αυτοεξουσιοδότησεως χρησιμοποιείται κυρίως στον γεωργικό τομέα.

Επιτροπή, χωρίς να υπαγάγει την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών σε άλλους όρους. Εντούτοις, η εναλλακτική αυτή δυνατότητα κατέστη άνευ αντικειμένου, αφότου το Συμβούλιο υπήγαγε την ανάθεση αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή σε «ορισμένους όρους» που πρέπει να ανταποκρίνονται «στις αρχές και στους κανόνες» που έχει θεσπίσει προηγουμένως το Συμβούλιο³⁷.

75. Το κείμενο της διατάξεως του άρθρου 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ χαρακτηρίζεται από γενικά διατυπωμένους κανόνες και συγκεκριμένες νομικές έννοιες, που πρέπει να διευκρινιστούν από το Συμβούλιο και, ενδεχομένως, από το Δικαστήριο.

76. Ειδικότερα, η Συνθήκη δεν προσδιορίζει την έκταση της αρμοδιότητας εξουσιοδότησεως. Δεν υφίσταται ορισμός της έννοιας της «εκτελέσεως». Όπως μνημονεύθηκε, η νομολογία θεώρησε ότι οι κανόνες που θεσπίζει το Συμβούλιο μπορούν να είναι γενικής φύσεως και ότι αρκεί το Συμβούλιο να θεσπίζει, στη βασική απόφαση, τα ουσιώδη στοιχεία του προς ρύθμιση θέματος³⁸. Η αρμοδιότητα εξουσιοδότησεως δεν χορηγείται στο Συμβούλιο απεριόριστα· δεν επιτρέπεται το Συμβούλιο να μεταβιβάζει κατά τρόπο ανεξέλεγκτο στην Επιτροπή την εκτελεστική αρμοδιότητα που αντλείται από τη Συνθήκη.

77. Περαιτέρω, η Συνθήκη δεν παρέχει ενδείξεις ως προς το περιεχόμενο και την έκταση των «όρων» που δεσμεύουν το Συμβούλιο κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων εξουσιοδότησεως που διαθέτει. Οι όροι αυτοί πρέπει απλώς να ανταποκρίνονται «στις

αρχές και στους κανόνες» που έχει θεσπίσει προηγουμένως το Συμβούλιο. Κατά τη γνώμη μου, τούτο καταδεικνύει ότι, αν το Συμβούλιο θεσπίσει όρους, υποχρεούται το ίδιο το Συμβούλιο να υπαχθεί «στις αρχές και στους κανόνες» κατά την επιλογή των διαδικασιών επιτροπής. Εντούτοις, είναι θεμιτό το Συμβούλιο να καθορίσει τις εν λόγω αρχές και τους εν λόγω κανόνες προσαρμόζοντας την ελευθερία εκτιμήσεώς του, ήτοι περιορίζοντάς την σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό.

78. Όπως υποστηρίζει το Κοινοβούλιο, από τη διάταξη του άρθρου 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ δεν μπορεί να συναχθεί υποχρεωτική επιλογή συγκεκριμένης διαδικασίας επιτροπής σε μια βασική απόφαση. Αντιστρόφως, η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει το Συμβούλιο να αυτοδεσμεύεται να επιλέξει μεταξύ περιορισμένου αριθμού διαδικασιών, βάσει της υποχρεώσεως να καθορίσει προηγουμένως τους ως άνω όρους³⁹. Το ίδιο ισχύει, κατά μείζονα λόγο, όταν το Συμβούλιο θεσπίζει κριτήρια για τον καθορισμό της επιλογής της διαδικασίας. Από την άποψη της γραμματικής διατυπώσεως της ως άνω διατάξεως, η χρήση του όρου «κανόνες» συνεπάγεται τη δυνατότητα καθορισμού ουσιαστικών κριτηρίων που αποσκοπούν στο να παράσχουν έρεισμα στην επιλογή ορισμένης διαδικασίας εκ μέρους του κοινοτικού νομοθέτη. Επιπλέον, αν εξεταστεί το ιστορικό και ο σκοπός της διατάξεως του άρθρου 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ, καθίσταται προφανές ότι η εν λόγω διάταξη παρέχει στο Συμβούλιο τη σχετική αρμοδιότητα. Περαιτέρω, τίποτε δεν εμποδίζει τα κριτήρια που καθορίζονται σε μια τέτοια *sui generis* θεσμική απόφαση⁴⁰ να δεσμεύουν και το Συμβούλιο.

37 — Η υποχρέωση της Επιτροπής να ασκεί εκτελεστικές αρμοδιότητες προβλέπεται και στο άρθρο 211 ΕΚ, τελευταία περίπτωση: «Για τη διασφάλιση της λειτουργίας και αναπτύξεως της κοινής αγοράς, η Επιτροπή [...] ασκεί τις αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει».

38 — Βλ. σημείο 59 των ανά γείρας προτάσεων.

39 — Μέχρι σήμερα, το Δικαστήριο έχει δεχθεί εμμέσως τον ως άνω ισχυρισμό, όπως μπορεί να συναχθεί από την απόφαση Επιτροπή κατά Συμβούλιο, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13, στην οποία δεν εξετάστηκε το ζήτημα του κύρους της αποφάσεως 87/373.

40 — Η πράξη αυτή δεν μνημονεύεται στο άρθρο 249 ΕΚ.

79. Φρονώ ότι το επιχείρημα του Κοινοβουλίου ότι δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ότι η δεύτερη απόφαση περί επιτροπών έχει θεσμικό χαρακτήρα, καθόσον τούτο θα παραβίαζε την αρχή του δημοκρατικού ελέγχου επί της εκτελεστικής εξουσίας, είναι αλυσιτελής. Έχει αποδειχθεί ότι η επιτροπή που ασκεί το Κοινοβούλιο κατά την έκδοση των αποφάσεων που το Συμβούλιο στηρίζει επί του άρθρου 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ είναι περιορισμένη. Συγκεκριμένα, κατά τη διαδικασία θεσπίσεως των «όρων» στους οποίους το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει, αποφασίζοντας ομόφωνα, την άσκηση των αρμοδιοτήτων εκτελέσεως που ανατίθενται στην Επιτροπή, ζητείται απλώς η «γνώμη» του Κοινοβουλίου. Όσο λυπηρό και αν είναι, από απόψεως δημοκρατικής νομιμοποίησης, το ότι το άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ δεν έχει τροποποιηθεί μέχρι σήμερα, οι συντάκτες της Συνθήκης επέλεξαν προδήλως να έχει το Κοινοβούλιο περιορισμένο ρόλο κατά τη θέσπιση των όρων αναθέσεως εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή.

80. Εντούτοις, ο έλεγχος του Κοινοβουλίου επί των εκτελεστικών μέτρων που πρόκειται να λάβει η Επιτροπή δεν αποκλείεται εντελώς. Αν μια βασική απόφαση εκδίδεται στο πλαίσιο της διαδικασίας συναποφάσεως, το Κοινοβούλιο μπορεί να ασκήσει τα προνόμιά του. Στο πλαίσιο αυτό, τα κοινοτικά θεσμικά όργανα συμφώνησαν το 1994 ως προς τον *modus vivendi* που καθορίζεται στη διοργανική συμφωνία. Τούτο εξηγεί επίσης την αύξηση της παρεμβάσεως του Κοινοβουλίου, στο πλαίσιο της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η βασική απόφαση, με την οποία ανατίθενται αρμοδιότητες λήψεως αποφάσεων στην Επιτροπή, εκδόθηκε με τη διαδικασία του άρθρου 251 ΕΚ.

81. Περαιτέρω, το Κοινοβούλιο δεν στερήθηκε πλήρως τις αρμοδιότητές του και για έναν άλλο λόγο. Αν το Συμβούλιο έχει θεσπίσει κριτήρια για την επιλογή διαδικασίας επιτροπής, το Κοινοβούλιο μπορεί εκ προοιμίου να ελέγξει ποιες διαδικασίες προσφέρονται προς επιλογή και να τις λάβει υπόψη ως συννομοθέτης κατά την κατάρτιση της βασικής αποφάσεως. Έτσι, η ενσωμάτωση των κριτηρίων επιλογής βελτιώνει, αυτή καθ' εαυτή, τον δημοκρατικό έλεγχο.

82. Για τους λόγους αυτούς, φρονώ ότι η δεύτερη απόφαση περί επιτροπών έχει θεσμικό χαρακτήρα και ότι, όσον αφορά τις πτυχές της που είναι επίμαχες εν προκειμένω, είναι σύμφωνη με το άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ. Κατά τη γνώμη μου, το Συμβούλιο είναι αρμόδιο, βάσει της εν λόγω διατάξεως, να θεσπίζει κανόνες και αρχές που περιορίζουν τον αριθμό των διαδικασιών επιτροπής που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, καθώς και να καθορίζει κριτήρια για την επιλογή διαδικασίας επιτροπής.

Δ — Η νομική ισχύς των κριτηρίων του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών

83. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να εκτιμηθούν τα έννομα αποτελέσματα των κριτηρίων για την επιλογή διαδικασίας επιτροπής που καθορίζονται στη δεύτερη απόφαση περί επιτροπών.

84. Οι διάδικοι δεν αμφισβητούν ότι ο κοινοτικός νομοθέτης, κατά την επιλογή συγκεκριμένου τύπου επιτροπής, μπορεί να απο-

κλίνει από τα κριτήρια που καθορίζονται στη δεύτερη απόφαση περί επιτροπών. Στο δικόγραφο της προσφυγής της, η Επιτροπή αναγνωρίζει και αυτή ότι τα κριτήρια δεν είναι δεσμευτικά. Τα επιχειρήματα που προβάλλονται προς αυτή την κατεύθυνση είναι όντως πειστικά.

85. Κατ' αρχάς, αν εξεταστεί η διατύπωση του άρθρου 2, η χρήση της συνηκτικής εγκλίσεως στις περισσότερες γλωσσικές αποδόσεις καταδεικνύει ότι τα κριτήρια που χρησιμοποιούν στην επιλογή μεταξύ της διαδικασίας της διαχειριστικής επιτροπής και της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής δεν είναι υποχρεωτικά⁴¹.

86. Ένα πιο κρίσιμο επιχειρήμα είναι ότι στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη της δεύτερης απόφασης περί επιτροπών εκτίθεται απερίφραστα ότι τα κριτήρια για την επιλογή των διαδικασιών επιτροπής «δεν είναι δεσμευτικά». Καιτίο το προοίμιο μιας κοινοτικής πράξεως δεν είναι νομικώς δεσμευτικό και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως βάση για την παρέγκλιση από τις καθαυτού διατάξεις της οικείας πράξεως⁴², το προοίμιο αποτελεί, κατά πάγια νομολογία, σημαντικό στοιχείο

για την ερμηνεία του σώματος της πράξεως⁴³. Φρονώ ότι η αιτιολογική σκέψη δεν αποκλίνει από τις διατάξεις της απόφασης. Συγκεκριμένα, υπάρχει θεμελιώδης διαφορά μεταξύ του περιεχομένου ενός κανόνα δικαίου και της εκτάσεως της νομικής δεσμευτικότητάς του. Επιπλέον, το κείμενο της αιτιολογικής σκέψεως πρέπει να ερμηνευθεί στο πλαίσιο της εκδόσεως της δεύτερης απόφασης περί επιτροπών. Στην αρχική πρόταση, η Επιτροπή είχε ταχθεί εμμέσως πλην σαφώς υπέρ του καθορισμού δεσμευτικών κριτηρίων⁴⁴, αλλά το Συμβούλιο δεν δέχθηκε τη σχετική πρόταση.

87. Η δήλωση του Συμβουλίου και της Επιτροπής, η οποία επισυνήφθη στη δεύτερη απόφαση περί επιτροπών, επιβεβαιώνει επίσης ότι τα κριτήρια του άρθρου 2 της απόφασης δεν είναι δεσμευτικά. Στην ως άνω δήλωση αναφέρεται ότι η προσαρμογή ή η τροποποίηση των υφιστάμενων διαδικασιών επιτροπών πρέπει να γίνεται «κατά περίπτωση», κατά τη συνήθη αναθεώρηση της νομοθεσίας, σύμφωνα, «μεταξύ άλλων», με τα κριτήρια που προβλέπονται στο άρθρο 2⁴⁵. Όπως ορθώς επισήμαναν το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, η πρόθεση ήταν προδήλως να προσαρμοστούν οι βασικές αποφάσεις στους κανόνες της δεύτερης απόφασης περί επιτροπών, χωρίς εντούτοις να είναι αναγκαίο τα κριτήρια του άρθρου 2

41 — Το άρθρο 2 αρχίζει ως εξής: «le choix [...] s'inspire» «the choice [...] shall be guided» «bei der Wahl [...] werden [...] zugrundegelegt» «la elección [...] se inspira». Τα μέτρα διαχειρίσεως και τα γενικά μέτρα του άρθρου 2, στοιχεία α' και β', της δεύτερης απόφασης περί επιτροπών, «devraient être arrêtées» «should be adopted» «sollten erlassen werden» «deberían aprobarse». Η απόδοση στην ολλανδική γλώσσα χρησιμοποιεί την οριστική έγκλιση, που είναι πιο κατηγορηματική, και ως εκ τούτου δημιουργεί μάλλον την εντύπωση ότι οι συντάκτες της απόφασης είχαν την πρόθεση να προσδώσουν υποχρεωτικό χαρακτήρα στην επιλογή της διαδικασίας για τη θέσπιση των εκτελεστικών μέτρων. Το άρθρο 2 αρχίζει με την ένδειξη ότι η επιλογή διαδικασίας («wordt gebaseerd» και, στο άρθρο 2, στοιχεία α' και β', ότι τα μέτρα διαχειρίσεως και τα γενικά μέτρα «worden [...] vastgesteld».

42 — Βλ., παραδείγματος χάρι, απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1998, C-162/97, Nilsson κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-7477, σκέψη 54).

43 — Βλ., υπ' αυτήν την έννοια, παραδείγματος χάρι, απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, C-376/98, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2000, σ. I-8419, ιδίως τις σκέψεις 90 και 91), και απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, C-184/99, Grzelczyk (Συλλογή 2001, σ. I-6193, σκέψη 44).

44 — Η τέταρτη αιτιολογική σκέψη της πρώτασως της Επιτροπής προέβλεπε τα εξής: «εκμάνοντας ότι οι τροποποιήσεις που πρέπει να γίνουν αποσκοπούν κατ' αρχάς στη διεκκίνηση των κριτηρίων βάσει των οποίων πρέπει να πραγματοποιείται η επιλογή της διαδικασίας που θα ακολουθείται για τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων» (η υπογράμμιση δική μου) (COM 98/0380 τελικό· ΕΕ 1998, C 279, σ. 5). Η πρόταση δεν περιελάμβανε καμία αιτιολογική σκέψη που να αποκλείει ρητώς τη δεσμευτικότητα των κριτηρίων.

45 — Η προσαρμογή των διαδικασιών επιτροπών στη δεύτερη απόφαση περί επιτροπών λαμβάνει χώρα, κατά μεγάλο μέρος, μέσω τριών «διορθωτικών» κανονισμών, οι οποίοι προσαρμόζουν τις διατάξεις περί επιτροπών που έχουν θεσπιστεί σε αποφάσεις εκδοθείσες με τη διαδικασία συναποφάσεως του άρθρου 251 ΕΚ και με τη συμβουλευτική διαδικασία (ειδική πλειοψηφία και ομοφωνία). Οι πρώτασες δημοσιεύθηκαν στο τεύχος ΕΕ 2002, C 75 Ε, σ. 385.

να είναι καθοριστικά συναφώς. Επιπλέον, πρέπει να προστεθεί ότι δεν μπορεί να συναχθεί από τη διατύπωση και από τον σκοπό του άρθρου 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ ότι τα κριτήρια είναι δεσμευτικά. Δεν είναι υποχρεωτικοί οι «κανόνες και οι αρχές» να είναι δεσμευτικοί σε όλες τις περιπτώσεις, καθόσον, όπως δέχθηκε η Επιτροπή, μη δεσμευτικά κριτήρια μπορούν επίσης να συμβάλουν στην επίτευξη των στόχων της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, η οποία βασίζεται στην ως άνω διάταξη. Για τον λόγο αυτό, δεν είναι πειστικό το επιχείρημα, το οποίο προέβαλε η Επιτροπή με το υπόμνημα απαντήσεως, ότι θα ήταν προτιμότερο να μην οριστούν κριτήρια παρά τα κριτήρια να περιέχονται σε μια δήλωσή⁴⁶.

88. Τα προαναφερθέντα δεν μεταβάλλουν το γεγονός ότι το Δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί επί του ζητήματος αν η ενσωμάτωση των κριτηρίων στο άρθρο 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών έχει έννομα αποτελέσματα και, ενδεχομένως, ποια είναι τα αποτελέσματα αυτά. Στην παρούσα διαδικασία, προβάλλονται δύο αντικρουόμενες απόψεις. Αφενός, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο υποστηρίζουν ότι επιλογή η οποία αποκλίνει από τα ως άνω κριτήρια δεν πρέπει να αιτιολογείται ή δεν πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς, καθόσον ο κοινοτικός νομοθέτης είναι απολύτως ελεύθερος να επιλέξει διαδικασία επιτροπής, χωρίς να ακολουθήσει τα κριτήρια του άρθρου 2. Αφετέρου, η Επιτροπή φρονεί ότι επιλογή που αποκλίνει από τα ως άνω κριτήρια απαιτεί ειδική αιτιολογία.

46 — Δεν ενδείκνυται, από νομοτεχνικής απόψεως, η αναγραφή μη δεσμευτικών κριτηρίων στο κείμενο πράξεως η οποία είναι δεσμευτική. Βλ. επίσης, επί αυτού, το σημείο 39 των προτάσεων μου της 31ης Ιανουαρίου 2002 στην υπόθεση C-478/99, Επιτροπή κατά Συμβίας (απόφαση της 7ης Μαΐου 2002, Συλλογή 2002, σ. I-4147).

89. Δεν συμμερίζομαι τη θέση που έλαβαν το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο.

90. Κατ' αρχάς, πρέπει να γίνει δεκτό ότι ενδεικτικοί κανόνες που περιλαμβάνονται σε απόφαση, η οποία είναι δεσμευτική κατά τα λοιπά, μπορούν και αυτοί να έχουν, σε ορισμένη έκταση, έννομα αποτελέσματα⁴⁷. Υπ' αυτήν την έννοια, η Επιτροπή ορθώς τόνισε ότι η ενσωμάτωση κριτηρίων επιλογής σε μια απόφαση έχει, αναμφιστήτητα, ορισμένη νομική βαρύτητα, κατά το πρότυπο άλλων πτυχών της «επιτροπολογίας» που έχουν περιβληθεί νομικό ένδυμα⁴⁸. Επομένως, δεν είναι δυνατό να αποκλειστεί εκ των προτέρων το ενδεχόμενο να έχουν τα κριτήρια του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών έννομα αποτελέσματα.

91. Περαιτέρω, η νομική ισχύς των κριτηρίων δεν πρέπει να συνάγεται από μόνη τη διατύπωση του άρθρου 2 και της πέμπτης αιτιολογικής σκέψεως της αποφάσεως. Η ως άνω ισχύς προσδιορίζεται, κατά τη γνώμη μου, και από τον σκοπό της αποφάσεως, αυτής καθ' εαυτήν, που συνίσταται στην επίτευξη μεγαλύτερης προβλεψιμότητας και συνοχής κατά την επιλογή διαδικασίας επιτροπής. Επιπλέον, η απλοποίηση των ως άνω διαδικασιών και η συμμετοχή του Κοινοβουλίου στην εφαρμογή της αποφάσεως καταδεικνύουν τη βούληση να αυξηθεί η διαφάνεια και να ενισχυθεί ο δημοκρατικός

47 — Βλ., παραδείγματος χάριν, την απόφαση της 7ης Μαΐου 2002, Επιτροπή κατά Συμβίας, παρατεθείσα στην υποσημείωση 46. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι η μεταφορά στο εσωτερικό δικαιο διατάξεως οδηγίας που παραπέμπει σε παράρτημα το οποίο περιέχει ενδεικτικό και μη εξαντλητικό κατάλογο οχημάτων που είναι δυνατό να κηρυχθούν καταχρηστικές δεν προϋποθέτει κατ' ανάγκη τη μεταφορά του εν λόγω παραρτηματος στην εθνική νομοθεσία. Επομένως, ως προς το σημείο αυτό, ο κατάλογος αυτός δεν είναι «δεσμευτικός». Επαντώνεται παρά ταύτα στις εθνικές αρχές, προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος που θέτει η οδηγία, να επιλέγουν τον τύπο και τα μέσα μεταφορές που παρέχουν επαρκή εγγύηση ότι το κοινό θα μπορεί να λάβει σχετικώς γνώση (βλ., μεταξύ άλλων, τις σκέψεις 21 και 22).

48 — Αρχεί η αναφορά στους όρους που έχει καθορίσει το Δικαστήριο σχετικά με το σύστημα της «επιτροπολογίας», βλ. τα σημεία 59 και 60 των ανώ χειρως προτάσεων.

έλεγχος. Ο κοινοτικός νομοθέτης πρέπει να λαμβάνει υπόψη το πλαίσιο αυτό κατά την επιλογή συγκεκριμένης διαδικασίας επιτροπής. Στο πλαίσιο αυτό επίσης πρέπει να εκτιμάται η επιλογή του κοινοτικού νομοθέτη.

92. Όπως προκύπτει από τα προαναφερθέντα, το κανονιστικό πλαίσιο των διαδικασιών επιτροπής εξελίσσεται διαρκώς από νομικής απόψεως. Τη σχετική σύγχυση των δεκαετιών '60 και '70 διαδέχθηκε ένα νομικό πλαίσιο που καθιερώθηκε από τη Συνθήκη, βάσει του οποίου κωδικοποιήθηκαν οι διαδικασίες επιτροπών και θεσπίστηκαν κριτήρια για την επιλογή μεταξύ των διαδικασιών αυτών. Η μεταβολή αυτή έλαβε χώρα υπό την επίδραση των νέων αντιλήψεων σχετικά με τις απαιτήσεις στις οποίες πρέπει να ανταποκρίνεται σήμερα η διοίκηση. Αναπτύχθηκε η αντίληψη ότι ο δημοκρατικός έλεγχος είναι αναγκαίος και κατά το στάδιο της εκτελέσεως. Περαιτέρω, δεδομένου ότι οι δυνατότητες επιλογής είναι περιορισμένες και οι επιλογές ταξινομούνται, η λήψη αποφάσεων καθίσταται στο εξής λιγότερο επαχθής από οικονομικής απόψεως. Η επίτευξη μεγαλύτερης συνοχής, προβλεψιμότητας και διαφάνειας, καθώς και η απλοποίηση των διαδικασιών επιτροπών, ολοκληρώθηκε προοραίνως με τη δεύτερη απόφαση περί επιτροπών⁴⁹.

93. Το εξελισσόμενο νομικό πλαίσιο των διαδικασιών επιτροπών έχει ως συνέπεια ότι ο κοινοτικός νομοθέτης, ο οποίος κατά το παρελθόν ήταν απόλυτα ελεύθερος κατά τη διαμόρφωση της πολιτικής του, υπόκειται στο εξής «στους κανόνες και στις αρχές» που προβλέπει η Συνθήκη. Εντούτοις, η έκταση και η ένταση της κατά τα ανωτέρω υπαγωγής

ποικίλλει αναλόγως του αντικείμενου. Η πλέον καταφανής περίπτωση είναι η υπαγωγή στην επιλογή διαδικασίας επιτροπής μεταξύ ενός περιορισμένου αριθμού διαδικασιών επιτροπών, αν τα εκτελεστικά μέτρα βασικών αποφάσεως θεσπίζονται από την Επιτροπή με την υποστήριξη μιας επιτροπής. Σήμερα, γίνεται δεκτό ότι στο πλαίσιο βασικής αποφάσεως μπορεί να εφαρμοστεί, για τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων, μόνο μία από τις τέσσερις διαδικασίες που απαριθμούνται στη δεύτερη απόφαση περί επιτροπών. Επίσης, η εν λόγω απόφαση θεσπίζει, μεταξύ άλλων, υποχρεωτικούς κανόνες σχετικά με τον εσωτερικό κανονισμό κάθε επιτροπής και την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της επιτροπής.

94. Τα κριτήρια επιλογής της διαδικασίας θεσπίσεως των εκτελεστικών μέτρων αποτέλεσαν επίσης αντικείμενο μεταβολής. Υπό το καθεστώς της πρώτης αποφάσεως περί επιτροπών, το Συμβούλιο ήταν ακόμη απόλυτα ελεύθερο. Ελλείψει ειδικών κριτηρίων, ουδόλως ήταν αναγκαίο να αιτιολογήσει ο κοινοτικός νομοθέτης την επιλογή συγκεκριμένης διαδικασίας επιτροπής. Η πρακτική αυτή έπαυσε να υφίσταται από την έκδοση της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών.

95. Δεν αμφισβητείται ότι το Συμβούλιο είναι ελεύθερο να ακολουθήσει ή όχι τα κριτήρια του άρθρου 2 προκειμένου να επιλέξει τη διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής, τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής ή τη διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής. Τα κριτήρια αυτά δεν είναι δεσμευτικά.

96. Εντούτοις, τα κριτήρια δεν είναι απλώς και μόνον ενδεικτικά. Επί του παρόντος, υφίσταται κίνδυνος εντάσεως μεταξύ του σκοπού της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών και του μη δεσμευτικού χαρακτήρα

49 — Η νομική εξέλιξη δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί. Έτσι, η συμμετοχή του Κοινοβουλίου και τρίτων ενδιαφερομένων δεν έχει ακόμη αναγνωριστεί πλήρως και εξακολουθούν να μην υπάρχουν κανόνες που διέπουν την αυτοεξουσιοδότηση του Συμβουλίου. Βλ., επί αυτού, Lenaerts και Verhoeven, όπ.π., σ. 686.

των κριτηρίων επιλογής. Η Επιτροπή ορθώς επισήμανε ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν μπορεί πλέον να ενεργεί, υπό το καθεστώς της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, όπως ενεργούσε υπό το καθεστώς της πρώτης αποφάσεως περί επιτροπών, επειδή ακριβώς η πρώτη απόφαση περί επιτροπών δεν περιελάμβανε κριτήρια για την επιλογή διαδικασίας. Η δεύτερη απόφαση περί επιτροπών αναγκάζει τον νομοθέτη να διευκρινίσει τους λόγους για τους οποίους δεν ακολούθησε τα κριτήρια. Εναπόκειται στον νομοθέτη να το πράξει στην αιτιολογία της αποφάσεώς του.

97. Αν ο νομοθέτης δεν όφειλε να παράσχει καμία διευκρίνιση ως προς την αποκλίνουσα από τα ως άνω κριτήρια επιλογής διαδικασία επιτροπής στην οποία προέβη, τούτο θα καθιστούσε τη διάταξη του άρθρου 2 της αποφάσεως κενή περιεχομένου. Αυτό θα ήταν διαμετρικά αντίθετο στην εκτεθείσα ανωτέρω νομική εξέλιξη προς περισσότερη διαφάνεια και συνοχή κατά την προσφυγή στη διαδικασία επιτροπών. Τα κριτήρια αποσκοπούν επίσης στο να παράσχουν στον εξωτερικό κόσμο ορισμένες ενδείξεις στις οποίες στηρίχθηκε η επιλογή ορισμένης διαδικασίας επιτροπής στη βασική νομοθεσία. Το γεγονός ότι τα κριτήρια έχουν θεσπιστεί σε μια δεσμευτική απόφαση που έχει θεσμικό χαρακτήρα δημιουργεί συναφώς ορισμένες προσδοκίες. Περαιτέρω, τα κριτήρια εκπληρώνουν την υποχρέωση που επιβάλλει το άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ, να καθορίζουν εκ των προτέρων τους όρους. Κάθε παρέκκλιση από τα ως άνω κριτήρια, τα οποία αποτελούν κανόνες μη δεσμευτικούς, οι οποίοι όμως είναι ουσιώδεις για τον σκοπό μιας αποφάσεως κατά τα λοιπά δεσμευτικής, δεν μπορεί παρά να ερμηνευθεί στενώς.

98. Η μείωση του αριθμού των διαδικασιών επιτροπών που λαμβάνονται υπόψη και η απλοποίηση των εν λόγω διαδικασιών σύμφωνα με τη φύση της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων ενισχύουν τα αποτελέσματα που πρέπει να αναγνωριστούν στα κριτήρια επιλογής. Συγκεκριμένα, όσο περισσότερο μια διαδικασία συνάδει με τον τρόπο λήψεως αποφάσεων τον οποίο ακολουθεί, τόσο περισσότερο η επιλογή άλλης διαδικασίας είναι αντικανονική. Για τον λόγο αυτό, είναι ακόμη πιο αναγκαίο να αιτιολογείται η επιλογή αυτή προσηκόντως. Στο σημείο 81 των ανά χείρας προτάσεων, έχω ήδη εκθέσει ότι τα κριτήρια επιλογής επιτρέπουν στο Κοινοβούλιο να εκπληρώσει καλύτερα τον ρόλο του ως συννομοθέτη. Επίσης, για τον λόγο αυτό, πρέπει τα κριτήρια αυτά να χρησιμοποιούνται με προσοχή.

99. Περαιτέρω, η υποχρέωση αιτιολογήσεως μιας αποκλίνουσας επιλογής ανταποκρίνεται στη νομολογία με την οποία το Δικαστήριο έχει υπαγάγει την εξουσιοδοτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου στον τόμο των εκτελεστικών μέτρων σε ορισμένους όρους. Ενδεικτικά, παραπέμπω στην ήδη μνημονευθείσα απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στις 24 Οκτωβρίου 1989 επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Συμβούλιο, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι στις «ειδικές περιπτώσεις» στις οποίες το Συμβούλιο μπορεί να ασκεί απευθείας ορισμένες εκτελεστικές αρμοδιότητες, οφείλει να αιτιολογήσει την απόφαση αυτή «εμπεριστατωμένα»⁵⁰. Το Δικαστήριο θεώρησε προδήλως ότι υφίσταται ειδική υποχρέωση αιτιολογήσεως όσον αφορά τις εξαιρετικές περιπτώσεις που γίνονται δεκτές. Για τους λόγους που εκτέθηκαν ανωτέρω, ανάλογη υποχρέωση υφίσταται όταν το Συμβούλιο επιλέγει διαδικασία επιτροπής που δεν ανταποκρίνεται στα κριτήρια του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών.

50 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13, σελίδα 10.

100. Αν πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κριτήρια επιλογής του άρθρου 2 της αποφάσεως παράγουν ορισμένα έννομα αποτελέσματα, συνεπαγόμενα τουλάχιστον την υποχρέωση αιτιολογήσεως αποκλίνουσας επιλογής, η αιτιολογία αυτή πρέπει να μπορεί να υπόκειται στον έλεγχο του κοινοτικού δικαστή, έστω και αν ο έλεγχος αυτός είναι ακροθιγής. Τούτο χαρακτηρίζει ακόμη περισσότερο την υποχρέωση αιτιολογήσεως, υπό την έννοια ότι οι αποκλίνουσες επιλογές δεν μπορούν να καλυφθούν από στερεότυπες εκφράσεις. Η αιτιολογία πρέπει να περιλαμβάνει τους ειδικούς, αντικειμενικούς ή λειτουργικούς, λόγους της αποκλίσεως από τα κριτήρια. Αν τούτο δεν ίσχυε, η αποκλίνουσα επιλογή θα διέφευγε τον έλεγχο του κοινοτικού δικαστή.

101. Το Συμβούλιο μπορεί να αποκλίνει θεμιστά από τα κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 2 της αποφάσεως μόνον αν παραθέσει την απαιτούμενη αιτιολογία. Αν η απαιτούμενη αιτιολογία δεν έχει παρατεθεί επαρκώς, το Δικαστήριο πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να ακυρώσει την εν λόγω ρύθμιση. Αυτή είναι η συνέπεια παραβάσεως ουσιώδους τύπου τέτοιας εκτάσεως⁵¹.

102. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Συμβούλιο διερωτήθηκε αν μια τέτοια υποχρέωση αιτιολογήσεως πρέπει να απορρέει από τη γενική διάταξη του άρθρου 253 ΕΚ, ή αν πρόκειται για ειδική υποχρέωση που πρέπει να συναχθεί από το άρθρο 2 της

δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, ενδεχομένως σε συνδυασμό με το άρθρο 202 ΕΚ.

103. Φρονώ ότι πρόκειται για ειδική υποχρέωση, η οποία μπορεί παρά ταύτα να συναχθεί από τη γενική υποχρέωση αιτιολογήσεως που καθιερώνει το άρθρο 253 ΕΚ. Κατά πάγια νομολογία, η υποχρέωση αιτιολογήσεως που απορρέει από την εν λόγω διάταξη πρέπει να προσαρμόζεται στη φύση της οικείας πράξεως. Η γενική υποχρέωση αιτιολογήσεως προϋποθέτει το να εκτίθεται κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική του εκδόντος την επίδικη πράξη θεσμικού οργάνου κατά τρόπο που να παρέχει τη δυνατότητα στους μεν ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου, στο δε Δικαστήριο να ασκεί τον έλεγχό του. Προκειμένου να εξακριβωθεί αν μια αιτιολογία είναι επαρκής, δεν πρέπει να εξετάζεται μόνον η διατύπωσή της, αλλά και το πλαίσιο της αποφάσεως καθώς και το σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα. Τα άλλα στοιχεία που λαμβάνει υπόψη το Δικαστήριο προκειμένου να ελέγξει την απαιτούμενη αιτιολογία είναι οι περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως, το περιεχόμενο της αποφάσεως, η φύση των προβλλομένων λόγων και το συμφέρον που ενδέχεται να έχουν προς παροχή συμπληρωματικών διευκρινίσεων τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα⁵².

104. Επομένως, η απαιτούμενη από το άρθρο 253 ΕΚ αιτιολογία είναι εύκαμπτη και το περιεχόμενό της μπορεί να ποικίλλει ανάλογα με τις περιστάσεις κάθε συγκεκριμένης περιπτώσεως. Εν προκειμένω, είναι προφανές ότι το περιεχόμενο της αιτιολογίας πρέπει να ανταποκρίνεται σε αυστηρότερες απαιτήσεις, στο μέτρο που η επιλογή διαδικασίας

51 — Βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, την απόφαση Γερμανία κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 24.

52 — Βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση ARAP κ.λπ. κατά Επιτροπής (απόφαση της 16ης Μαΐου 2002, C-321/99 P, Συλλογή 2002, σ. I-4287, σημείο 193, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

επιτροπής αποκλίνει από την επιλογή που υποδεικνύεται από το άρθρο 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών.

105. Συναφώς, πρέπει να απορριφθεί το επιχειρήμα ότι τα κριτήρια ενίσχυσαν τη διαφάνεια διότι παρέχουν, εν πάση περιπτώσει, κατευθυντήριες γραμμές κατά την επιλογή της διαδικασίας θεσπίσεως των εκτελεστικών μέτρων. Η εν λόγω διαφάνεια υφίσταται μόνον αν τα κριτήρια ακολουθούνται πραγματικά. Φρονώ ότι, αν οι κατευθυντήριες γραμμές εφαρμόζονται κατά τρόπο αυθαίρετο, δεν συμβάλλουν θεμελιωδώς στην επίτευξη αυτού του στόχου της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών.

106. Κατά τη γνώμη μου, πρέπει να απορριφθούν και τα άλλα επιχειρήματα που προέβηλαν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προκειμένου να αντικρούσουν τη θέση που έλαβε η Επιτροπή.

107. Το Κοινοβούλιο, εκθέτοντας ότι η άποψη της Επιτροπής είναι αντιφατική, καθόσον, αφενός, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι τα κριτήρια δεν είναι νομικώς δεσμευτικά, αλλά, αφετέρου, ισχυρίζεται ότι η εκ μέρους του κοινοτικού νομοθέτη μη τήρηση των κριτηρίων πρέπει να επιφέρει την ακύρωση της πράξεως, δεν λαμβάνει υπόψη την ιδιαίτερη λειτουργία της αρχής της αιτιολογίας. Καίτοι τα κριτήρια επιλογής που καθορίζονται στο άρθρο 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών δεν είναι υποχρεωτικά, υπό την έννοια ότι ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί

να αποκλίνει από αυτά, ο νομοθέτης πρέπει ωστόσο να αιτιολογήσει προσηκόντως την απόφασή του. Η παράβαση της ανωτέρω υποχρέωσεως επισύρει την ακύρωση της οικείας πράξεως.

108. Επιπλέον, το Συμβούλιο φρονεί ότι, αν όντως επιθυμούσε την ύπαρξη ειδικής υποχρέωσεως αιτιολογήσεως στις περιπτώσεις κατά τις οποίες υφίσταται παρέκκλιση από τα κριτήρια του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, θα το είχε αναφέρει σαφώς στην απόφαση. Υπό την επίδραση της νομολογίας του Δικαστηρίου, μια τέτοια ειδική υποχρέωση μπορεί να ανιχνευθεί στο άρθρο 1 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το Συμβούλιο διατηρεί το δικαίωμα να ασκεί εκτελεστικές αρμοδιότητες. Εντούτοις, κατά τη γνώμη μου, η υποχρέωση αιτιολογήσεως και οι απαιτήσεις στις οποίες πρέπει να ανταποκρίνεται η αιτιολογία προσδιορίζονται από το περιεχόμενο και τη φύση της πράξεως που πρέπει να αιτιολογηθεί. Τούτο δεν απαιτεί να καθοριστεί ειδικώς η υποχρέωση αιτιολογήσεως σε κοινοτική απόφαση. Η εν λόγω υποχρέωση βρίσκει έρεισμα στο άρθρο 253 ΕΚ. Τούτο δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι το Συμβούλιο κωδικοποίησε στο άρθρο 1 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών τη νομολογία του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία η αυτοεξουσιοδότηση πρέπει να αιτιολογείται προσηκόντως.

109. Εν συνεχεία, πρέπει να εξεταστεί το επιχειρήμα, που προβλήθηκε εμμέσως από το Συμβούλιο, ότι τα κριτήρια του άρθρου 2 είναι τόσο ασαφή ώστε δύσκολα μπορεί να γίνει αντιληπτή η παράθεση προσηκόντων αιτιολογίας. Αν το Συμβούλιο έπρεπε να λάβει σοβαρά υπόψη το επιχειρήμα αυτό, πράττοντας τούτο θα υποβάθμιζε την απόφαση που το ίδιο έλαβε, καθιστώντας την απόφαση αυτή καθαρά ενδεικτική και ανεφάρμοστη. Κατά τα λοιπά, το επιχειρήμα

είναι ανακριβές. Παρά τη χρήση όρων όπως «ουσιαστικές δημοσιονομικές επιπτώσεις» ή «ουσιώδη στοιχεία της βασικής πράξεως», οι διαφορές μεταξύ της σκοπιμότητας κάθε μιας από τις διαδικασίες επιτροπών είναι σαφείς. Τούτο δεν αμφισβητείται εν προκειμένω. Οσάκις τα εκτελεστικά μέτρα αφορούν κυρίως τη διαχείριση προγραμμάτων, εφαρμόζεται η διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής ή, ενδεχομένως, η διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής. Αν τα εκτελεστικά μέτρα βρίσκονται στο μεταίχμιο εκτελέσεως και ρυθμίσεως, καταλληλότερη διαδικασία είναι η διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής. Από το Συμβούλιο ακριβώς, θεσμικό όργανο το οποίο θέσπισε τα κριτήρια — και το οποίο έχει αποκλειστική αρμοδιότητα θεσπίσεως των εν λόγω κριτηρίων — αναμένεται να δώσει υπόσταση στους κανόνες αυτούς, οι οποίοι ρυθμίζουν δεόντως την επιλογή των επιτροπών, αιτιολογώντας μια επιλογή που αποκλίνει προδήλως από τους εν λόγω κανόνες⁵³.

πειστικό. Στην εν λόγω υπόθεση, πρόταση της Επιτροπής, η οποία αποσκοπούσε στην τροποποίηση του προγράμματος TACIS για την παροχή συνδρομής στις χώρες που αποτελούσαν κατά το παρελθόν τη Σοβιετική Ένωση καθώς και σε ορισμένα όμορα κράτη, προέβλεπε διαδικασία διαχειριστικής επιτροπής, με βάση τη διαδικασία II, εναλλακτική διατύπωση B, της αποφάσεως 87/373. Το Συμβούλιο επέλεξε τελικά μια διαδικασία κανονιστικής επιτροπής, με βάση τη διαδικασία III, εναλλακτική διατύπωση A, της πρώτης αποφάσεως περί επιτροπών. Ο εν λόγω κανονισμός TACIS στηριζόταν σε διατάξεις της Συνθήκης που παρέχουν στο Κοινοβούλιο το δικαίωμα να ζητηθεί η γνώμη του. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο έκρινε ότι 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 προτάσεως της Επιτροπής δεν ήταν ουσιώδης και δεν απαιτείτο να ζητηθεί εκ νέου η γνώμη του Κοινοβουλίου ούτε και ως προς το σημείο αυτό⁵⁴.

110. Φρονώ, όπως και η Επιτροπή, ότι το επιχείρημα που αντλεί το Κοινοβούλιο από την απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Μαΐου 1995 στην υπόθεση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, προκειμένου να καταδειχθεί ότι μια παράβαση του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών δεν μπορεί, σε καμία περίπτωση, να επιφέρει την ακύρωση του κανονισμού LIFE, δεν είναι

111. Εντούτοις, η παρούσα υπόθεση δεν αφορά ελάττωμα από το οποίο πάσχει η διαδικασία εκδόσεως της πράξεως. Η παρούσα υπόθεση αφορά το ζήτημα αν η παράβαση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου δυναμένη να επιφέρει την ακύρωση της εν λόγω πράξεως και, κατά τη γνώμη μου, η απάντηση επ' αυτού πρέπει να είναι καταφατική. Η ως άνω παράβαση δεν ήταν δυνατό να

53 — Στις προτάσεις που υποβάλλει για τη θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας, η Επιτροπή πρέπει και αυτή, βεβαίως, να λαμβάνει υπόψη την υποχρέωση αιτιολογήσεως που υπέχει ο κοινοτικός νομοθέτης. Για τον λόγο αυτό, η μομφή που προσάπτεται στην Επιτροπή το Κοινοβούλιο, υποστηρίζοντας ότι η Επιτροπή δεν συμμορφώθηκε προς τα κριτήρια του άρθρου 2, είναι αλυσιτελής. Ακριβώς όταν οι απόψεις της Επιτροπής, του Συμβουλίου και, ενδεχομένως, του Κοινοβουλίου διασταναί, είναι απαραίτητη η ύπαρξη επαρκούς αιτιολογίας, προκειμένου να μπορέσει το Δικαστήριο να ασκήσει την ελεγκτική του λειτουργία.

54 — Απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, προαπομαθεθείσα στην υποσημείωση 11, σκέψεις 24 έως 26.

διαπραχθεί κατά το χρονικό σημείο επελεύσεως των περιστατικών που έδωσαν λαβή για την υπόθεση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-417/93), καθόσον, κατά το χρονικό εκείνο σημείο, η πρώτη απόφαση περί επιτροπών δεν περιελάμβανε κριτήρια για την επιλογή της ακολουθητέας διαδικασίας για τη θέσπιση των εκτελεστικών μέτρων.

Ε — Είναι σύμφωνη με τα κριτήρια της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών η επιλογή διαδικασίας επιτροπής στον κανονισμό LIFE και, σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως, τηρήθηκε η υποχρέωση αιτιολογήσεως;

112. Εν συνεχεία, πρέπει να εξεταστεί, βάσει των προεκτεθέντων, αν ο κοινοτικός νομοθέτης, κατά την έκδοση του κανονισμού LIFE, επέλεξε διαδικασία επιτροπής σύμφωνα με τα μη δεσμευτικά κριτήρια επιλογής του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών. Αν δεν συνέβη αυτό, τίθεται το ζήτημα αν τηρήθηκε η υποχρέωση αιτιολογήσεως της αποκλίνουσας επιλογής.

113. Συναφώς, κατ' αρχάς, θα εξεταστεί λεπτομερέστερα το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η διαδικασία επιτροπής στον κανονισμό LIFE.

114. Η παρούσα υπόθεση αφορά τη μεταβίβαση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που έχουν επιπτώσεις στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Ο κανονισμός LIFE περιλαμβάνει διαδικαστικούς κανόνες σχετικά με τη χρηματοδότηση έργων που συμβάλλουν στην εφαρμογή και την ανάπτυξη της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος και της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Ο κοινοτικός νομοθέτης ανέθεσε κεντρικό ρόλο στην Επιτροπή όσον αφορά την κατανομή των πόρων.

115. Η νομιμότητα της μεταβιβάσεως στην Επιτροπή της αρμοδιότητας να θεσπίζει εκτελεστικά μέτρα που έχουν δημοσιονομικές επιπτώσεις δεν τίθεται υπό αμφισβήτηση. Στην απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου, το Δικαστήριο έκρινε ότι το Συμβούλιο μπορεί να αναθέτει στην Επιτροπή, δυνάμει του άρθρου 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ, την εξουσία εκδόσεως ατομικών πράξεων που έχουν δημοσιονομικές επιπτώσεις⁵⁵.

116. Ο κανονισμός LIFE προσδιορίζει τα χρηματοδοτικά μέσα για το τρίτο στάδιο, που διαρκεί από την 1η Ιανουαρίου 2000 μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2004. Για την αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή, ο ως άνω καθορισμός των μέσων στη διαδικασία του προϋπολογισμού είναι κατ' αρχήν δεδομένος. Συγκεκριμένα, το άρθρο 8 καθορίζει το χρηματοδοτικό πλαίσιο για την υλοποίηση του τρίτου σταδίου σε 640 εκατομμύρια ευρώ. Σύμφωνα πάντοτε με τη διάταξη αυτή, οι δημοσιονομικοί πόροι εγγράφονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή

⁵⁵ — Προαπαρτεθείσα στην υποσημείωση 13, σελίς 16 έως 18.

εγκρίνει τις διαθέσιμες πιστώσεις για κάθε έτος⁵⁶.

κράτη μέλη σύνοψη των προτάσεων που έχει παραλάβει⁵⁷.

117. Το πλήρες πρόγραμμα LIFE απαρτίζεται από τρία θεματικά σκέλη, καλούμενα LIFE-Φύση (άρθρο 3), LIFE-Περιβάλλον (άρθρο 4) και LIFE-Τρίτες Χώρες (άρθρο 5), καθένα από τα οποία έχει ειδικούς στόχους. Το άρθρο 2 περιλαμβάνει γενικά κριτήρια και, εν συνεχεία, ο κανονισμός καθορίζει, ανά σκέλος, τα ειδικά κριτήρια τα οποία πρέπει να πληρούν τα έργα, προκειμένου να δύνανται να λάβουν χρηματοδοτική συνδρομή. Στον κανονισμό καθορίζεται επίσης, σε σχέση με κάθε σκέλος, η μορφή της χρηματοδοτικής συνδρομής, το ποσοστό, κατ' ανώτατο όριο, της χρηματοδοτήσεως και, ενδεχομένως, η ίδια συμμετοχή που αναμένεται να επιβαρύνει τους δικαιούχους.

118. Κατά την επιλογή των έργων που δύνανται να λάβουν κοινοτική χρηματοδότηση, η διαδικασία επιτροπής διαδραματίζει ορισμένο ρόλο. Η εν λόγω διαδικασία διεξάγεται, σε γενικές γραμμές, ως εξής:

— Τα κράτη μέλη διαβιβάζουν στην Επιτροπή τις προτάσεις έργων προς χρηματοδότηση. Η Επιτροπή αποστέλλει στα

— Τα έργα που λαμβάνονται υπόψη για τη χορήγηση χρηματοδοτικής στήριξης από το LIFE-Φύση υπόκεινται στη διαδικασία επιτροπής του άρθρου 11 του κανονισμού⁵⁸.

— Το άρθρο 11, παράγραφος 2, ορίζει ότι τα άρθρα 5 και 7 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών είναι εφαρμοστέα. Κατά συνέπεια, εφαρμόζεται η διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής, κατά την έννοια της εν λόγω αποφάσεως.

— Με πρωτοβουλία της Επιτροπής και αφού ζητηθεί η γνώμη της οικείας επιτροπής, για τα συνοδευτικά μέτρα για τα οποία ζητείται χρηματοδότηση βάσει του προγράμματος LIFE-Φύση και LIFE-Περιβάλλον δημοσιεύονται προσκλήσεις εκδηλώσεως ενδιαφέροντος. Οι εν λόγω προσκλήσεις δημοσιεύονται στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, στην οποία καθο-

56 — Οι υποψήφιες προς ένταξη χώρες μπορούν επίσης να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα, δεδομένου ότι κανονικά φέρουν το κόστος της συμμετοχής τους, αλλά, σε ορισμένες περιπτώσεις, η Κοινότητα μπορεί να συμπληρώνει την εθνική συνεισφορά των εν λόγω χωρών. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 5, του κανονισμού LIFE, η διαδικασία επιτροπής εφαρμόζεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, ανάλογα με τον τύπο του προτεινόμενου έργου.

57 — Βλ. άρθρο 3, παράγραφοι 4 και 6 άρθρο 4, παράγραφοι 5 και 9 άρθρο 5, παράγραφοι 4 και 6, του κανονισμού LIFE.

58 — Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 7 άρθρο 4, παράγραφος 10 άρθρο 5, παράγραφος 7, του κανονισμού LIFE. Για το σκέλος LIFE-Φύση, η σχετική επιτροπή για την εφαρμογή του άρθρου 11 του κανονισμού LIFE είναι εκείνη του άρθρου 20 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206, σ. 7), όπως τροποποιήθηκε. Στην αρχική έκδοση, επρόκειτο για τη διαδικασία III, εναλλακτική διατύπωση Α, της πρώτης αποφάσεως περί επιτροπών. Ο εφαρμοστέος τροποποιητικός κανονισμός αντικατέστησε τη διαδικασία αυτή με τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής, κατά την έννοια της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών (βλ. ΕΕ 2002, C 75 Ε, σ. 409).

ρίζονται τα ειδικά κριτήρια που πρέπει να πληρούνται⁵⁹.

καθώς και όλοι οι ειδικοί τεχνικοί όροι για το εκάστοτε έργο που έχει εγκριθεί. Ο κατάλογος των προτάσεων που επιλέχθηκαν αποστέλλεται στα κράτη μέλη⁶⁰.

- Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 4, όσον αφορά τα έργα επιδείξεως, η Επιτροπή θεσπίζει κατευθυντήριες γραμμές, αφού τις υποβάλει στη διαδικασία του άρθρου 11 — ήτοι στη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής — οι οποίες δημοσιεύονται στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*. Στην ως άνω διάταξη προστίθεται ότι οι κατευθυντήριες γραμμές προωθούν τον συντονισμό μεταξύ των δραστηριοτήτων επιδείξεων και των κατευθυντηρίων αρχών της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος, ενόψει της βιώσιμης ανάπτυξης.

- Για το LIFE-Φύση και για το LIFE-Περιβάλλον, η Επιτροπή εκδίδει μια απόφαση-πλαίσιο, η οποία απευθύνεται στα κράτη μέλη, όσον αφορά τα έργα που επιλέχθηκαν, καθώς και επιμέρους αποφάσεις οι οποίες απευθύνονται στους δικαιούχους και στις οποίες καθορίζονται το ύψος της χρηματοδοτικής συνδρομής, οι διαδικασίες χρηματοδοτήσεως και ελέγχου, καθώς και όλοι οι ειδικοί τεχνικοί όροι για το εκάστοτε έργο που έχει εγκριθεί. Όσον αφορά το LIFE-Τρίτες Χώρες, για τα έργα που εγκρίνονται συνάπτεται σύμβαση μεταξύ της Επιτροπής και των δικαιούχων, στην οποία καθορίζονται το ύψος της χρηματοδοτικής συνδρομής, οι διαδικασίες χρηματοδοτήσεως και ελέγχου,

119. Από την ως άνω περιγραφή προκύπτει ότι ο κανονισμός LIFE είναι, κατά τη διατύπωση του άρθρου 1 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, κλασική «βασική πράξη» που υπάγει «τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων σε ορισμένους διαδικαστικούς όρους». Ο κανονισμός προβαίνει σε μια σαφή διάκριση μεταξύ, αφενός, του νομοθετικού σκέλους, το οποίο περιλαμβάνει τους στόχους του προγράμματος, τα κριτήρια για τη χορήγηση χρηματοδοτικής συνδρομής και την επιλογή της αρχής της «επιτροπολογίας» και, αφετέρου, των εκτελεστικών μέτρων υπό τη μορφή της επιλογής των συγκεκριμένων έργων που δύναται να λάβουν χρηματοδότηση. Ο κοινοτικός νομοθέτης επέλεξε να μεταβιβάσει στην Επιτροπή τις αρμοδιότητες για τη θέσπιση των εκτελεστικών μέτρων, η δε Επιτροπή πρέπει να ενεργεί τηρώντας τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής. Ο βασικός κανονισμός ουδόλως επιτρέπει στον κοινοτικό νομοθέτη να αποκλίνει, σε ειδικές περιπτώσεις ή όχι, από τη διαδικασία χρηματοδοτήσεως που καθορίζεται στον κανονισμό. Επομένως, δεν υπάρχει πρόβλεψη για αυτοεξουσιοδότηση. Μόνον προσαρμόζοντας τον ίδιο τον βασικό κανονισμό μπορεί ο εξουσιοδοτών να αναθεωρήσει την κατανομή των αρμοδιοτήτων που καθορίζονται στον κανονισμό LIFE.

59 — Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 8, και άρθρο 4, παράγραφος 8, του κανονισμού LIFE. Στο πλαίσιο του προγράμματος LIFE-Τρίτες Χώρες, δεν ζητείται η γνώμη χαμηλής επιτροπής, βλ. άρθρο 5, παράγραφος 9, του κανονισμού LIFE.

60 — Βλ. άρθρο 3, παράγραφος 7, άρθρο 4, παράγραφος 9, και άρθρο 5, παράγραφος 8, του κανονισμού LIFE.

120. Ερχόμενος στη συγκεκριμένη εκτίμηση των λόγων ακυρώσεως που προέβλεπε η Επιτροπή, φρονώ ότι τίθεται, ευθύς εξ αρχής, το ερώτημα αν ο κοινοτικός νομοθέτης θέσπισε την ορθή διαδικασία επιτροπής υπό το πρίσμα των κριτηρίων του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών. Δέχομαι, όπως και η Επιτροπή, ότι, αντικειμενικώς, στο πλαίσιο του κανονισμού LIFE έπρεπε να επιλεγεί η διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής αντί της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής. Κατά τη γνώμη μου, η προκειμένη υπόθεση αφορά «την εκτέλεση προγραμμάτων με ουσιαστικές δημοσιονομικές επιπτώσεις», κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α', της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών.

121. Δεν αμφισβητείται ότι ο καθορισμός ενός συνολικού ποσού 640 εκατομμυρίων ευρώ, το οποίο ισοδυναμεί σε περίπου 108 εκατομμύρια ευρώ ετήσιως, έχει «ουσιαστικές δημοσιονομικές» επιπτώσεις, τόσο σε απόλυτες όσο και σε σχετικές τιμές, σε σχέση με το μέρος των δαπανών που διατίθενται στην προστασία του περιβάλλοντος ή ακόμη και με το τμήμα που αφιερώνει ο προϋπολογισμός στο περιβάλλον⁶¹. Περαιτέρω,

ούτε το Συμβούλιο ούτε το Κοινοβούλιο αμφισβητούν τα προαναφερθέντα. Σχετικά λιτές ετήσιες δαπάνες μπορούν, συμποσύνμενες επί σειράς ετών, να αποτελέσουν σημαντική επιβάρυνση του προϋπολογισμού⁶². Επίσης, σε σύγκριση με τις πιστώσεις που διατίθενται σε συναφείς τομείς της κοινοτικής πολιτικής, όπως είναι οι τομείς της δημόσιας υγείας και της πολιτικής για τους καταναλωτές, οι δαπάνες που προβλέπονται για το πρόγραμμα LIFE είναι ασφώς υψηλότερες⁶³.

122. Περαιτέρω, ο κανονισμός LIFE δημιουργεί την ανάγκη λήψεως κλασικών εκτελεστικών μέτρων τα οποία συνίστανται στη θέσπιση των κριτηρίων εγκρίσεως, στην επιλογή των έργων και στην πραγματική κατανομή των πόρων. Τα μέτρα αυτά προσφέρονται κατ' εξοχήν για τη διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής, την οποία προβλέπουν και άλλα κοινοτικά προγράμματα. Στα διλόγραφα της, η Επιτροπή παρέπεμψε σε προγράμματα που αφορούν τη συνεργασία με τρίτη χώρα⁶⁴, την προώθηση της ορθολογικής χρήσεως της ενέργειας⁶⁵ και

61 — Στον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ενωσης, οι επιχειρησιακές πιστώσεις που διατίθενται στο περιβάλλον ανήκουν στο τμήμα Β4 «Ενέργεια, έλεγχος της πυρηνικής ασφάλειας της Ευρατόμ και περιβάλλον». Κατά το οικονομικό έτος 2002, οι πιστώσεις στο πλαίσιο του ως άνω τμήματος ανέγγυονταν συνολικά σε 240,67 εκατομμύρια ευρώ, από τα οποία τα 189,97 εκατομμύρια ευρώ προορίζονταν για τον τίτλο Β4-3, «Περιβάλλον». Στο πλαίσιο του τίτλου «Περιβάλλον», ποσό 140,6 εκατομμυρίων ευρώ προορίζεται, σύμφωνα με το κεφάλαιο Β4-3 2, για το πρόγραμμα LIFE, ήτοι περίπου το 75 % των συνολικών δαπανών που διατίθενται στο περιβάλλον και περίπου το 60 % των αναλήψεων υποχρεώσεων που περιέχονται στο εν λόγω τμήμα. Το 2001 τα ποσοστά αυτά ανέγγυονταν, αντίστοιχως, σε 35 % και σε 50 %. Οι πιστώσεις του προγράμματος LIFE που αφορούσαν το τμήμα «Τρίτες Χώρες» περιελήφθησαν εν συνεχεία στο άρθρο Β7-8 1 0. Οι πιστώσεις αυτές ανέγγυονταν συνολικά, κατά το οικονομικό έτος 2002, σε 6,903 εκατομμύρια ευρώ, ήτοι στο 50 % περίπου των συνολικών δαπανών για το κεφάλαιο Β7-8 1, εξωτερικές πτυχές της πολιτικής για το περιβάλλον, που ανέγγυονταν σε περίπου 13,5 εκατομμύρια ευρώ. Το 2001 οι ως άνω πιστώσεις αντιπροσώπευαν περίπου το 37 %. Ο γενικός προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ενωσης για το 2002 δημοσιεύθηκε στο τεύχος ΕΕ 2002, L 29. Εν προκειμένω, πρέπει να γίνει μια διευκρίνιση. Η «επιτροπολογία» δεν διαδραματίζει τόσο σημαντικό ρόλο όσον αφορά τις δαπάνες που διατίθενται σε έργα τα οποία εκτελούνται σε τρίτες χώρες, όπως διαδραματίζει όσον αφορά τις δαπάνες που διατίθενται σε αμφόβως κοινοτικά έργα. Κατά τη γνώμη μου, τούτο ουδόλως αναφεί τις «ουσιαστικές επιπτώσεις» που έχει, εν πάση περιπτώσει, το πρόγραμμα LIFE στον προϋπολογισμό.

62 — Βλ. την απόφαση της 8ης Ιουλίου 1999, C-189/97, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Σύλλογή 1999, σ. I-4741, σκέψη 29). Η υπόθεση αυτή αφορούσε το ζήτημα αν η συμφωνία στον τομέα της αλιείας που συνήψε η Κοινότητα με τη Μαυριτανία συνεπαγόταν σημαντικές δημοσιονομικές επιπτώσεις για την Κοινότητα, οπότε έπρεπε να συναφθεί κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 300, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ.

63 — Κατά το οικονομικό έτος 2002, οι συνολικές δαπάνες που προβλέπονται για την πολιτική των καταναλωτών και την προστασία της υγείας τους ανέγγυονται σε 22,5 εκατομμύρια ευρώ (τμήμα Β5-1) και, για τον πολιτισμό και τα οπτικοακουστικά μέσα, ανέγγυονται σε 116,7 εκατομμύρια ευρώ (τμήμα Β3-2). Οι δαπάνες για το πρόγραμμα LIFE ανέγγυονται κατά το εν λόγω οικονομικό έτος — εξαιρουμένων των πόρων για το σκέλος LIFE-Τρίτες Χώρες — σε 140,6 εκατομμύρια ευρώ.

64 — Κανονισμός (ΕΚ) 1726/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2000, για την αναπτυξιακή συνεργασία με τη Νότιο Αφρική (ΕΕ L 198, σ. 1). Σύμφωνα με το άρθρο 10, το δημοσιονομικό πλαίσιο για την εφαρμογή του κανονισμού αυτού κατά την περίοδο από το 2000 έως το 2006 ανέγγυεται σε 885,5 εκατομμύρια ευρώ.

65 — Απόφαση 646/2000/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Φεβρουαρίου 2000, σχετικά με τη θέσπιση πολιτικής προγράμματος για την προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στην Κοινότητα (Altefer) (1998/2002) (ΕΕ L 79, σ. 1). Σύμφωνα με το άρθρο 1, το χρηματοδοτικό πλαίσιο για την εφαρμογή αυτού του εν λόγω προγράμματος για την προαναφερθείσα περίοδο ανέγγυεται σε 77 εκατομμύρια ευρώ.

την προώθηση της κινητικότητας στον εκπαιδευτικό τομέα⁶⁶. Σε αντίθεση με ό,τι υποστηρίζει το Συμβούλιο, τα ως άνω προγράμματα είναι συγκρίσιμα με το πρόγραμμα LIFE. Συγκεκριμένα, σε όλες τις περιπτώσεις, πρόκειται για χρηματοδοτικά προγράμματα με ετήσιο προϋπολογισμό που αντιστοιχεί, κατά το μάλλον ή ήττον, στον ετήσιο προϋπολογισμό του προγράμματος LIFE και στο πλαίσιο των οποίων οι οικείες επιτροπές έχουν επίσης το καθήκον να επικουρούν την Επιτροπή κατά την κατανομή των πόρων. Το γεγονός ότι το πρόγραμμα LIFE σχετίζεται, ενδεχομένως, με το σύνολο του περιβαλλοντικού τομέα και ότι μπορεί να έχει επίπτωση επί ζητημάτων που επηρεάζουν άμεσα τους κατοίκους των κρατών μελών είναι, κατά τη γνώμη μου, αλυσιτελές προκειμένου να καθοριστεί η φύση των εκτελεστικών μέτρων.

123. Το γεγονός ότι, σύμφωνα με το άρθρο 4 του κανονισμού LIFE, η Επιτροπή καλείται να θεσπίσει «κατευθυντήριες γραμμές» για τα έργα επιδείξεως, αφού τις υποβάλει στη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής, δεν ασκεί επιρροή, κατά τη γνώμη μου, στην επιλογή της διαδικασίας της διαχειριστικής επιτροπής. Εδώ πρόκειται για έναν πρακτικό οδηγό που αποσκοπεί στην ενημέρωση των εν δυνάμει υποψηφίων σχετικά με τη φύση των έργων που δύνανται να ληφθούν υπόψη για τη χρηματοδότηση LIFE. Οι κατευθυντήριες γραμμές καθορίζουν τις προϋποθέσεις βάσει των οποίων τα έργα δύνανται να ληφθούν υπόψη για χρηματοδότηση. Αυτό αποτελεί έναν αναγκαίο όρο για την αποφυγή αυθαιρέτων επιλογών. Υπ' αυτήν την έννοια, οι κατευθυντήριες γραμμές συνδέονται στενά με την εκτέλεση του προγράμματος και δεν μπορούν να θεωρηθούν ως «γενικά μέτρα

που αφορούν την εφαρμογή των ουσιαστικών στοιχείων μιας βασικής πράξης» κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο β', της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών.

124. Διαπιστώνω ότι, υπό το πρίσμα των κριτηρίων του άρθρου 2 της αποφάσεως, επελέγη η εσφαλμένη διαδικασία, ήτοι η διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής, ενώ ενδεδειγμένη ήταν η διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής. Επομένως, το δεύτερο ζήτημα που τίθεται είναι αν τηρήθηκε η υποχρέωση αιτιολόγησεως όσον αφορά την αποκλίνουσα από τα κριτήρια επιλογή της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής.

125. Στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού δεν παρατίθεται αιτιολογία της επιλογής στην οποία προέβη ο κοινοτικός νομοθέτης. Η εικοστή αιτιολογική σκέψη αναφέρεται απλώς στο γεγονός ότι για την εφαρμογή του κανονισμού ακολουθείται διαδικασία επιτροπής. Επίσης, ουδεμία δικαιολόγηση υφίσταται στο σώμα του κανονισμού. Η μόνη αιτιολογία που δίδεται περιλαμβάνεται στη δήλωση που διατύπωσε το Συμβούλιο αντιδρώντας στην απειλή της Επιτροπής ότι θα προσφύγει ενώπιον του Δικαστηρίου. Στο επίμαχο απόσπασμα της δηλώσεως του Συμβουλίου αναφέρεται ότι το Συμβούλιο «έλαβε υπόψη του» την πείρα που αποκτήθηκε κατά τις δύο πρώτες φάσεις του προγράμματος LIFE, καθώς και τη «φύση αυτού του μέσου, το οποίο διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην προστασία του περιβάλλοντος στην Κοινότητα και συμβάλλει στην εφαρμογή και στην εξέλιξη της κοινοτικής πολιτικής στον εν λόγω τομέα».

66 — Απόφαση 253/2000/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Ιανουαρίου 2000, για τη θέσπιση του δεύτερου σταδίου του προγράμματος κοινοτικής δράσης στον τομέα της εκπαίδευσης «Socrates» (ΕΕ L 28, σ. 1). Σύμφωνα με το άρθρο 10, το χρηματοδοτικό πλαίσιο για την εκτέλεση του εν λόγω προγράμματος, για την περίοδο από το 2000 έως το 2006, ανέρχεται σε 1 850 εκατομμύρια ευρώ.

126. Συναφώς, επισημαίνεται, ευθύς εξ αρχής, ότι, οσάκις οι λόγοι που υπαγορεύουν μια απόφαση πρέπει να συνάγονται από την ανταλλαγή δηλώσεων μεταξύ των συμμετεχόντων στην κατάρτιση της αποφάσεως, τούτο δεν συμβάλλει στη διαφάνεια. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο δεν εξέφρασε ρητώς την άποψή του, υπό την ιδιότητα του συννομοθέτη, επί της δηλώσεως της Επιτροπής, ενώ ήταν προφανές ότι το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έπρεπε να διατυπώσουν κοινή δήλωση. Τούτο θίγει, αφ' εαυτού, την αξιοπιστία της δηλώσεως του Συμβουλίου ως «αιτιολογίας» μας αποκλίνουσας από τα καθορισμένα κριτήρια επιλογής διαδικασίας επιτροπής. Η παρατήρηση που διατύπωσε ο αντιπρόσωπος του Συμβουλίου κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, σύμφωνα με την οποία το Κοινοβούλιο είχε εγκρίνει σιωπηρώς τη διατυπωθείσα δήλωση και ίσως παρέλειψε να διατυπώσει ρητή δήλωση λόγω της λεπτής θέσεως που κατέχει το Κοινοβούλιο στη διαδικασία αυτή, δεν είναι, κατά τη γνώμη μου, πειστική. Φρονώ ότι η ως άνω παρατήρηση ουδόλως δύναται να δικαιολογήσει τη μη λήψη θέσεως εκ μέρους του Κοινοβουλίου υπό την ιδιότητα του συννομοθέτη.

127. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι δηλώσεις που διατυπώνουν τα θεσμικά όργανα μπορούν να ληφθούν υπόψη κατά την ερμηνεία των κοινοτικών πράξεων αν οι διοικούμενοι μπορούν να λάβουν γνώση του περιεχομένου των εν λόγω δηλώσεων⁶⁷. Εν προκειμένω, η δήλωση δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Έτσι, η εν λόγω δήλωση έχει ορισμένη νομική ισχύ, αλλά, κατά τη γνώμη μου, η δήλωση αυτή δεν είναι επαρκής για να αιτιολογηθεί προσηκόντως η αποκλίνουσα

από τα κριτήρια επιλογή της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής.

128. Η παραπομπή στη «συνέχιση της υπάρχουσας πρακτικής» δεν είναι πειστική προκειμένου να αιτιολογηθεί η επιλογή της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής. Συγκεκριμένα, το πλαίσιο έχει μεταβληθεί, δεδομένου ότι το Συμβούλιο, περίπου ένα έτος προτού εκδώσει τον κανονισμό LIFE, εξέδωσε τη δεύτερη απόφαση περί επιτροπών. Η εν λόγω απόφαση περιλαμβάνει για πρώτη φορά κριτήρια για την επιλογή της ακολουθητέας διαδικασίας για τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων. Το Δικαστήριο έχει πρόσφατα αποφανθεί ότι, αν οι περιστάσεις της συγκεκριμένης περιπτώσεως μεταβληθούν, η αιτιολογία δεν μπορεί να είναι πανομοιότυπη⁶⁸. Επομένως, αναμένεται από τον κοινοτικό νομοθέτη να αιτιολογήσει προσηκόντως την επιλογή της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής αντί της διαδικασίας της διαχειριστικής επιτροπής.

129. Ούτε η παραπομπή στη «φύση του μέσου» παρέχει πειστική αιτιολογία. Απεναντίας, η φύση του προγράμματος LIFE ως χρηματοδοτικού μέσου προϋποθέτει ακριβώς ότι η ορθή επιλογή θα ήταν εκείνη της διαδικασίας της διαχειριστικής επιτροπής. Οι προσθήκες που έγιναν στη δήλωση, σύμφωνα με τις οποίες το χρηματοδοτικό μέσο LIFE «διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην προστασία του περιβάλλοντος στην Κοινότητα» και «συμβάλλει στην εφαρμογή και στην εξέλιξη της κοινοτικής πολιτικής στον εν λόγω τομέα», αφορούν μάλλον τους στόχους του νομοθετικού μέρους του προσαρτημένου κανονισμού παρά τη φύση των εκτελεστικών μέτρων.

67 — Απόφαση της 19ης Μαρτίου 1996, C-25/94, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-1469, σκέψη 38).

68 — Απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2001, C-228/99, Silos (Συλλογή 2001, σ. I-8401, σκέψεις 28 έως 31).

130. Δεδομένου ότι ο κανονισμός εκδόθηκε, κατά τη γνώμη μου, κατά παράβαση της υποχρέωσης αιτιολογήσεως, το Δικαστήριο πρέπει να ακυρώσει την εν λόγω πράξη λόγω παραβάσεως ουσιώδους τύπου.

ΣΤ — Η (μερική) ακύρωση του κανονισμού LIFE

131. Το Κοινοβούλιο υποστήριξε ότι τυχόν παράβαση του άρθρου 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να επιφέρει την ακύρωση του προσβαλλόμενου κανονισμού, διότι, μεταξύ άλλων, η διαφορά μεταξύ των δύο διαδικασιών είναι ασήμαντη.

132. Εντούτοις, το επιχείρημα αυτό είναι αστήρικτο. Το ως άνω γεγονός δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να δικαιολογήσει τη μη ακύρωση πράξεως λόγω παραβάσεως ουσιώδους τύπου. Επιπλέον, υπάρχουν όντως, όπως μνημονεύθηκε, ουσιώδεις διαφορές μεταξύ της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής και της διαδικασίας της διαχειριστικής επιτροπής κατά την έννοια της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών.

133. Ωστόσο, η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο να ακυρώσει μόνο μερικώς τον κανονισμό LIFE, ήτοι καθόσον τα εκτελεστικά μέτρα, που λαμβάνονται στο πλαίσιο του εν λόγω κανονισμού, θεσπίζονται σύμφωνα με τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής, κατά την έννοια της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών.

134. Συναφώς, τα πράγματα περιπλέκονται ως προς ένα ζήτημα το οποίο ουδείς από τους διαδίκους εξέτασε. Δεν αποκλείεται το Δικαστήριο να μην μπορεί να κάνει δεκτή την προσφυγή της Επιτροπής, για τον λόγο ότι η επιλογή της ακολουθητέας διαδικασίας για τη θέσπιση των εκτελεστικών μέτρων αποτελεί ουσιώδες τμήμα του κανονισμού. Στην περίπτωση αυτή, ο κανονισμός LIFE θα έπρεπε να ακυρωθεί στο σύνολό του. Κατά πάγια νομολογία, η μερική ακύρωση είναι δυνατή μόνον αν το μέρος της πράξεως που βάλλεται από την ως άνω ακύρωση δεν είναι αρρήκτως συνδεδεμένο με το σύνολο της εν λόγω πράξεως, κατά τρόπο ώστε η επίδικη πράξη, χωρίς το μέρος εκείνο του οποίου ζητείται η ακύρωση, θα έπαυε να παράγει έννομα αποτελέσματα⁶⁹. Εντούτοις, αν το Δικαστήριο ακύρωνε τον κανονισμό LIFE στο σύνολό του, θα αποφαινόταν *ultra petita*, ενώ η ακυρότητα την οποία κηρύσσει δεν μπορεί να υπερβεί τη ζητηθείσα από την προσφεύγουσα⁷⁰. Τα υπόλοιπα μέρη του κανονισμού LIFE δεν εμπίπτουν στο αντικείμενο της διαφοράς την οποία το Δικαστήριο καλείται να επιλύσει, ενδεχομένως μέσω ακυρώσεως⁷¹. Με άλλες λέξεις, το Δικαστήριο θα έπρεπε να κηρύξει εαυτό αναρμόδιο.

135. Κατά συνέπεια, πρέπει να εξεταστεί αν ο κανονισμός LIFE μπορεί να ακυρωθεί μερικώς, ήτοι καθόσον τα εκτελεστικά μέτρα του εν λόγω κανονισμού υποβάλλονται στη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής, χωρίς να μεταβληθεί η ουσία του κανονισμού. Πιο συγκεκριμένα, τίθεται το ερώτημα αν το είδος της διαδικασίας επιτροπής είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με τον σκοπό και το πνεύμα του προγράμματος LIFE.

69 — Απόφαση της 28ης Ιουνίου 1972, 37/71, Jamet κατά Επιτροπής [Συλλογή 1972 (μόνο σε ξενόγλωσσες εκδόσεις), σ. 483, σκέψη 11]· απόφαση της 31ης Μαρτίου 1998, C-68/94 και C-30/95, Γαλλία κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-1375, σκέψη 256).

70 — Απόφαση Jamet κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 69, σκέψη 12, και απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 2001, C-239/99, Nachi Europe (Συλλογή 2001, σ. I-1197, σκέψη 24).

71 — Βλ. την απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1999, C-310/97 P, Επιτροπή κατά AssiDomän Kraft Products AB κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-5363, σκέψη 53).

136. Καίτοι η επιλογή ορθής διαδικασίας επιτροπής είναι, κατά τη γνώμη μου, σημαντική, δεν θεωρώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να κηρύξει εαυτό αναρμόδιο για τον λόγο ότι θα ήταν υποχρεωμένο να ακυρώσει τον κανονισμό LIFE στο σύνολό του. Η επιλογή της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής που έγινε στο άρθρο 11 μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να αποσπαστεί από τις λοιπές διατάξεις του προσβαλλόμενου κανονισμού⁷².

137. Πρώτον, η μερική ακύρωση της επιλογής της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής δεν θίγει ουσιωδώς το νομοθετικό μέρος του κανονισμού⁷³. Ναι μεν ο κανονισμός LIFE περιλαμβάνει ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες για τη χορήγηση χρηματοδοτικής συνδρομής σε περιβαλλοντικά έργα, πλην όμως οι στόχοι του προγράμματος και τα γενικά κριτήρια και οι προϋποθέσεις χορηγήσεως συνδρομής παραμένουν ως έχουν. Δεύτερον, η παράβαση ουσιώδους τύπου που συνίσταται σε ανεπαρκή αιτιολογία δεν έχει αυτομάτως ως συνέπεια ότι η διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής, αυτή καθ' εαυτήν, δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί στο πρόγραμμα LIFE. Συγκεκριμένα, είναι θεμιτό να αποκλίνει ο κοινοτικός νομοθέτης από τα κριτήρια που καθορίζονται στο άρθρο 2 της δεύτερης αποφάσεως περί επιτροπών, αρκεί να αιτιολογήσει προσηκόντως την απόκλιση αυτή.

72 — Βλ. επίσης, στο ίδιο πνεύμα, την απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 1974, 1774, *Transocean Marine Paint* κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1974, σ. 441, σκέψη 21). Η υπόθεση αυτή αφορούσε τη μερική ακύρωση αποφάσεως την οποία είχε εκδώσει η Επιτροπή δυνάμει του νυν άρθρου 81, παράγραφος 3, ΕΚ, σύμφωνα με τους κανόνες ανταγωνισμού, λόγω προσβολής του δικαιώματος αμοιβασίας των ενδιαφερομένων.

73 — Βλ. στο αντίθετο πνεύμα, την απόφαση Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, προσαρτεθείσα στην υποσημείωση 43, σκέψη 117. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι, δεδομένης της γενικότητας της απαγορεύσεως της διαφήμισης και της χορηγίας υπέρ των προϊόντων καπνού που θεσπίζει η οδηγία, η μερική ακύρωση αυτής θα συνεπαγόταν την τροποποίηση διατάξεων της οδηγίας από το Δικαστήριο, τροποποίηση η οποία απόκειται αποκλειστικώς στον κοινοτικό νομοθέτη.

138. Περαιτέρω, δεν είναι, συνολικά, προς το συμφέρον κανενός από τα θεσμικά όργανα και από τα ενδιαφερόμενα μέρη να παρουσιάσει το πρόγραμμα LIFE περιττή καθυστέρηση κατά την εκτέλεσή του. Ακριβώς προκειμένου να αποφευχθεί η ανάσχεση της συνεχίσεως του εν λόγω προγράμματος, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διατηρήσει τα αποτελέσματα του κανονισμού LIFE μέχρι την τροποποίησή του. Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο δεν αντιτάχθηκαν στο αίτημα αυτό.

139. Κατά πάγια νομολογία, η ακύρωση πράξεως από το Δικαστήριο ενεργεί *erga omnes* και *ex tunc*. Εντούτοις, πρέπει να επισημανθεί ότι το άρθρο 231, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ αναθέτει ρητώς στο Δικαστήριο την αρμοδιότητα να προσδιορίζει εκείνα τα αποτελέσματα του ακυρωθέντος κανονισμού που θεωρούνται ότι διατηρούν την ισχύ τους. Όσον αφορά το πρόγραμμα LIFE, πολλές συμβάσεις έχουν ήδη συναφθεί και έχουν δοθεί υποσχόμες πληρωμών ή έχουν καταβληθεί πληρωμές. Για λόγους ασφαλείας δικαίου, το Δικαστήριο πρέπει, ως εκ τούτου, να αποφασίσει ότι η ακύρωση δεν θίγει ούτε το κύρος των πληρωμών που έχουν πραγματοποιηθεί ούτε τις δεσμεύσεις που έχουν ήδη αναληφθεί⁷⁴. Για τον λόγο αυτό, προτείνω να γίνει δεκτό το αίτημα της Επιτροπής⁷⁵.

74 — Βλ. την απόφαση της 12ης Μαΐου 1998, C-106/96, *Ηνωμένο Βασίλειο* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-2729, σκέψη 42).

75 — Το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να υποδείξει εκείνο το οποίο απόκειται στον κοινοτικό νομοθέτη να αποφασίσει σε περίπτωση ακυρώσεως. Βλ., παραδείγματος χάριν, την απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1987, 15/85, *Consorzio Cooperativo d'Abuzzo* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 1005, σκέψη 18). Είναι προφανές ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θα επέλεξε είτε να αντικαταστήσει τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής με τη διαδικασία της διαμεριστικής επιτροπής είτε να αιτιολογήσει επαρκώς την επιλογή της διαδικασίας της κανονιστικής επιτροπής.

VI — Πρόταση

140. Για τους λόγους αυτούς, προτείνω στο Δικαστήριο:

- «1) να ακυρώσει τον κανονισμό (ΕΚ) 1655/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2000, σχετικά με το χρηματοδοτικό μέσον για το περιβάλλον (LIFE), καθόσον υποβάλλει τη θέσπιση των μέτρων εφαρμογής του προγράμματος LIFE στη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής, που προβλέπεται στο άρθρο 5 της αποφάσεως 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή, και καθόσον η επιλογή αυτή δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένη·

- 2) να διατηρήσει τα αποτελέσματα του μερικώς ακυρωθέντος κανονισμού μέχρι την έκδοση νέου κανονισμού επί του θέματος·

- 3) να καταδικάσει το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο στα δικαστικά έξοδα.»