

## ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

PHILIPPE LÉGER

της 27ης Απριλίου 2004<sup>1</sup>

1. Στην υπό κρίση υπόθεση το Δικαστήριο καλείται για πρώτη φορά να εξετάσει και να ελέγξει τα όρια της εξουσίας του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης να διακρατεί δι' εαυτό εκτελεστικές εξουσίες. Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί βάσει του άρθρου 230 ΕΚ την ακύρωση των κανονισμών (ΕΚ) 789/2001 του Συμβουλίου, της 24ης Απριλίου 2001, που επιφυλάσσει στο Συμβούλιο εκτελεστικές εξουσίες σχετικά με ορισμένες λεπτομερείς διατάξεις και πρακτικές διαδικασίας εξέτασης αιτήσεως θεωρήσεως<sup>2</sup>, και 790/2001 του Συμβουλίου, της 24ης Απριλίου 2001, που επιφυλάσσει στο Συμβούλιο εκτελεστικές εξουσίες σχετικά με ορισμένες λεπτομερείς διατάξεις και πρακτικές διαδικασίας διενέργειας συνοριακών ελέγχων και επιτήρησης<sup>3</sup> (στο εξής θα αναφέρονται και ως επίδικοι κανονισμοί).

### I — Νομικό πλαίσιο

2. Αφού εξετάσω το νομικό πλαίσιο σχετικά με την απονομή των εκτελεστικών εξουσιών θα εξετάσω τον τομέα στον οποίο το Συμβούλιο κράτησε τις εν λόγω εξουσίες.

*A — Η διακράτηση εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο*

3. Στο παρόν στάδιο του κοινοτικού δικαίου, δύο διατάξεις της Συνθήκης αφορούν την ανάθεση εκτελεστικών εξουσιών στο κοινοτικό πλαίσιο. Πρόκειται για τα άρθρα 202 ΕΚ και 211 ΕΚ.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — ΕΕ L 116, σ. 2.

3 — ΕΕ L 116, σ. 5.

4. Το τμήμα 2 των διατάξεων περί των οργάνων της Συνθήκης που τιτλοφορείται «Το Συμβούλιο» προβλέπει, στο άρθρο 202, τρίτη περίπτωση, ΕΚ:

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

[...]

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

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

[...]

- 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.»

6. Εξάλλου, η απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου καθορίζει τα της ασκήσεως των εκτελεστικών εξουσιών που ανατίθενται στην Επιτροπή<sup>4</sup> (στο εξής: δεύτερη απόφαση επιτροπολογία).

7. Το άρθρο 1, πρώτο εδάφιο, της απόφασης αυτής ορίζει ότι, «[μ]ε εξαίρεση ορισμένες ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες κατά τις οποίες η βασική πράξη απονέμει αποκλειστικά στο Συμβούλιο το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες, οι εν λόγω αρμοδιότητες ανατίθενται στην Επιτροπή σύμφωνα με τις διατάξεις που προβλέπονται προς το σκοπό αυτό στη βασική πράξη. Οι διατάξεις αυτές καθορίζουν τα βασικά στοιχεία των ούτως ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων».

5. Το τμήμα 3 των διατάξεων περί των οργάνων της Συνθήκης που τιτλοφορείται «Η Επιτροπή» όρισε, στο άρθρο 211, τέταρτη περίπτωση, ΕΚ:

<sup>4</sup> — Απόφαση της 28ης Ιουνίου 1999 (ΕΕ L 184, σ. 23).

B — Ο οικείος τομέας: ο τίτλος IV της Συνθήκης

8. Οι επίδικοι κανονισμοί εκδόθηκαν βάσει ορισμένων διατάξεων του τίτλου IV της Συνθήκης που τιτλοφορείται «Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και λοιπές πολιτικές σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων». Ο νέος τίτλος αυτός περιλαμβάνει διάφορες διατάξεις που υπήρχαν ήδη στη Συνθήκη ΕΚ<sup>5</sup> και εντάσσει στο κοινοτικό πλαίσιο τομείς που προηγουμένως ανήκαν στη διακυβερνητική μέθοδο.

9. Η Συμφωνία του Σένγκεν και η συμφωνία εφαρμογής της<sup>6</sup>, που συνήφθη στις 19 Ιουνίου 1990 (στο εξής: ΣΕΣΣ) επέτρεψαν σε πέντε κράτη μέλη να αρχίσουν την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας όπως πρότεινε η Επιτροπή στη Λευκή βίβλο για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς<sup>7</sup>. Η συμφωνία του Σένγκεν, δηλαδή, και η ΣΕΣΣ αποτέλεσαν τη συνέχεια διμερών και πολυμερών πρωτοβουλιών μεταξύ αυτών των κρατών μελών στο σχετικό τομέα.

5 — Βλ. άρθρο 100 Γ της Συνθήκης ΕΚ (που καταργήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ) και το περιεχόμενο του οποίου μεταφέρθηκε στο άρθρο 62 ΕΚ.

6 — Κεκτημένο του Σένγκεν — Σύμβαση εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν, της 14ης Ιουνίου 1985, μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της οικονομικής ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα (ΕΕ 2000, L 239, σ. 19).

7 — COM/85/310 τελικό.

10. Στον τίτλο II της ΣΕΣΣ, κεφάλαια 2 και 3, διατυπώνονται κύριοι κανόνες περί διέλευσης των εξωτερικών συνόρων και θεωρήσεων. Οι πρακτικές πτυχές της εφαρμογής των κανόνων αυτών καθορίζονται στο κοινό εγχειρίδιο<sup>8</sup> (στο εξής: ΚΕ) όσον αφορά τους ελέγχους στα σύνορα και στις κοινές οδηγίες προς τις προξενικές αρχές που απευθύνονται στους διπλωμάτες και εμπίσθους προξένους<sup>9</sup> (στο εξής: ΚΠΕ) όσον αφορά τις θεωρήσεις. Τα κείμενα αυτά ενημερώνονται τακτικά από την εκτελεστική επιτροπή<sup>10</sup> λόγω του χαρακτήρα τους ως οδηγίων ενεργείας που απευθύνονται καθημερινά στους υπαλλήλους.

11. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του πρωτοκόλλου με το οποίο ενσωματώνεται το κεκτημένο του Σένγκεν<sup>11</sup> στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>12</sup> προβλέπει αφενός ότι η ΣΕΣΣ, περιλαμβανομένων και των αποφάσεων της εκτελεστικής επιτροπής έχει εφαρμογή από την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ<sup>13</sup> στα δεκατρία κράτη μέλη που αναφέρονται στο

8 — Το ΚΕ είναι ένας οδηγός προς τους υπαλλήλους που διενεργούν τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα. Περιέχει διατάξεις κανονιστικές και πρακτικές (ΕΕ 2002, C 313, σ. 97).

9 — Η ΚΠΕ απευθύνεται στους προξενικούς υπαλλήλους σχετικά με την τρέχουσα διεκπεραίωση των αιτήσεων θεωρήσεως. Περιέχουν διατάξεις της ΣΕΣΣ καθώς και πρακτικές διατάξεις και ενσωματώνουν διάφορες αποφάσεις της εκτελεστικής επιτροπής (ΕΕ 2002, C 313, σ. 1).

10 — Ο τίτλος VII της ΣΕΣΣ συγκροτεί εκτελεστική επιτροπή που είναι όργανο απαρτιζόμενο από έναν εκπρόσωπο κάθε συμβαλλομένου μέλους σε επίπεδο υπουργών, το οποίο αποφασίζει με ομοφωνία.

11 — Το κεκτημένο του Σένγκεν περιλαμβάνει τη Συμφωνία του Σένγκεν, τη ΣΕΣΣ και όλες τις εκδιδόμενες βάσει αυτών πράξεις.

12 — Το πρωτόκολλο αυτό προσαρτήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

13 — Δηλαδή από 1ης Μαΐου 1999.

άρθρο 1 του εν λόγω πρωτοκόλλου και αφετέρου ότι το Συμβούλιο υποκαθίσταται στην εκτελεστική επιτροπή στην άσκηση των καθηκόντων της.

12. Κατόπιν αυτής της κοινοτικοποίησης μέρους του κεκτημένου του Σένγκεν, η απόφαση 1999/436/ΕΚ<sup>14</sup> ενσωμάτωσε το ΚΕ και την ΚΠΕ καθώς και όλες τις σχετικές αποφάσεις της εκτελεστικής επιτροπής στο κοινοτικό πλαίσιο<sup>15</sup>. Η απόφαση της εκτελεστικής επιτροπής σχετικά με την οριστική μορφή του ΚΕ και της ΚΠΕ καθώς και των παραρτημάτων τους απέκτησε ως νομική βάση τα άρθρα 62 ΕΚ και 63 ΕΚ<sup>16</sup>. Η τροποποίηση και η ενημέρωση των κειμένων αυτών πρέπει να γίνονται πλέον σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο.

13. Ακριβώς για να πλαισιώσει τις τροποποιήσεις του ΚΕ και της ΚΠΕ καθώς και των παραρτημάτων τους το Συμβούλιο εξέδωσε τους επίδικους κανονισμούς. Τα άρθρα 62, σημεία 2 και 3, ΕΚ<sup>17</sup>, καθώς και 62, σημείο 2, στοιχεία α' και β', ΕΚ και 67, παράγραφος 1, ΕΚ<sup>18</sup> είναι η νομική βάση των κανονισμών αυτών.

14 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 1999, για τον καθορισμό, δυνάμει των οικείων διατάξεων της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, της νομικής βάσης για κάθε διάταξη ή απόφαση που συνιστά το κεκτημένο του Σένγκεν (ΕΕ L 176, σ. 17).

15 — Στον τίτλο IV της Συνθήκης.

16 — Απόφαση της 28ης Απριλίου 1999 [SCH/Com-ex (99) 13] (ΕΕ 2000, L 239, σ. 317).

17 — Ο κανονισμός 789/2001 αφορά τις τροποποιήσεις της ΚΠΕ και των παραρτημάτων της.

18 — Ο κανονισμός 790/2001 αφορά τις τροποποιήσεις του ΚΕ και των παραρτημάτων του.

14. Το άρθρο 62 ΕΚ ορίζει:

«Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 67, θεσπίζει, εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ:

1) μέτρα, προκειμένου να εξασφαλισθεί, σύμφωνα προς το άρθρο 14, η απουσία κάθε ελέγχου προσώπων, είτε είναι πολίτες της Ένωσης είτε υπήκοοι τρίτων χωρών, όταν διέρχονται εσωτερικά σύνορα·

2) μέτρα για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών τα οποία καθορίζουν:

α) προδιαγραφές και διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη κατά τη διενέργεια ελέγχων προσώπων στα εξωτερικά σύνορα,

β) κανόνες για τις θεωρήσεις, όταν υπάρχει πρόθεση διαμονής όχι άνω των τριών μηνών, στους οποίους περιλαμβάνονται:

i) ο κατάλογος των τρίτων χωρών, οι υπήκοοι των οποίων υποχρεούνται να διαθέτουν θεωρήση προκειμένου να διέλθουν τα εξωτερικά σύνορα και των χωρών, οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή,

Συνθήκης του Άμστερνταμ, το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα βάσει προτάσεως της Επιτροπής ή κατόπιν πρωτοβουλίας κράτους μέλους και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

2. Μετά την πάροδο της πενταετίας:

ii) οι διαδικασίες και οι όροι για τη χορήγηση θεωρήσεων από τα κράτη μέλη,

— το Συμβούλιο αποφασίζει βάσει προτάσεων της Επιτροπής· 7 η Επιτροπή εξετάζει οιοδήποτε αίτημα της υποβληθεί από κράτος μέλος με σκοπό να υποβάλει πρόταση στο Συμβούλιο,

iii) θεώρηση ενιαίου τύπου,

— το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, λαμβάνει απόφαση ούτως ώστε το σύνολο ή μέρος των τομέων που καλύπτονται από τον παρόντα Τίτλο να ρυθμίζονται από τη διαδικασία που αναφέρεται στο άρθρο 251 και να προσαρμοστούν οι διατάξεις που αφορούν την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου.

iv) κανόνες για την ενιαία θεώρηση·

3) μέτρα που καθορίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες υπήκοοι τρίτων χωρών δύνανται να ταξιδεύουν ελεύθερα εντός του εδάφους των κρατών μελών, για χρονική περίοδο που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες.»

15. Το άρθρο 67 ΕΚ ορίζει:

«1. Κατά τη διάρκεια μεταβατικής περιόδου πέντε ετών μετά την έναρξη ισχύος της

3. Κατά παρέκκλιση από τις παραγράφους 1 και 2, τα μέτρα που αναφέρονται στο άρθρο 62, σημείο 2, στοιχείο β' υπό (i) και (iii), από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, θεσπίζονται από το Συμβούλιο,

που αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία βάσει προτάσεως της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

4. Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 2, τα μέτρα που αναφέρονται στο άρθρο 62, σημείο 2, στοιχείο β' υπό (ii) και (iv), μετά την πάροδο πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, θεσπίζονται από το Συμβούλιο σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251.»

Γ — Οι επίδικοι κανονισμοί

16. Ο κανονισμός 789/2001 έχει ως αντικείμενο να επιφυλάξει τις εκτελεστικές εξουσίες στο Συμβούλιο για την τροποποίηση και την ενημέρωση ορισμένων διατάξεων της ΟΠΑ και των παραρτημάτων της. Η έκτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αναφέρεται στο άρθρο 17 της ΣΕΣΣ<sup>19</sup> κατά το οποίο ορισμένες τροποποιήσεις του ΚΠΕ απαιτούν τη λήψη εκτελεστικών μέτρων από την εκτελεστική επιτροπή. Αναφέρει επίσης ότι, αφού το Συμβούλιο υποκαταστάθηκε στην εκτελεστική επιτροπή και οι κανόνες περί των οργάνων έχουν πλέον εφαρμογή στο ΚΠΕ και στο ΚΕ, πρέπει να καθοριστεί η κοινοτική διαδικασία για τη λήψη των μέτρων αυτών.

17. Η όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 789/2001 αιτιολογεί το γεγονός ότι το Συμβούλιο επιφύλαξε για λογαριασμό του τις εκτελεστικές εξουσίες στον τομέα των αιτήσεων θεώρησης:

«Επειδή τα κράτη μέλη έχουν ενισχυμένο ρόλο στην ανάπτυξη της πολιτικής θεωρήσεων, λόγω του ευαίσθητου χαρακτήρα του θέματος, ιδίως ως προς τις πολιτικές σχέσεις με τρίτες χώρες, το Συμβούλιο στην πενταετή μεταβατική περίοδο του άρθρου 67, παράγραφος 1, της Συνθήκης επιφυλάσσεται του δικαιώματος να εγκρίνει, να τροποποιεί και να ενημερώνει τις ανωτέρω λεπτομερείς διατάξεις και πρακτικές διαδικασίες ομοφώνως, μέχρι να εξετάσει τους όρους υπό τους οποίους οι εκτελεστικές αυτές εξουσίες δύνανται να ανατεθούν στην Επιτροπή, όταν λήξει η μεταβατική περίοδος.»

18. Το άρθρο 1 του κανονισμού 789/2001 απαριθμεί τις διατάξεις της ΚΠΕ και των παραρτημάτων της που το Συμβούλιο μπορεί να τροποποιήσει αποφασίζοντας κατ' ομοφωνία.

19. Ο κανονισμός αυτός θεσπίζει επίσης στο άρθρο 2 διαδικασία με την οποία τα κράτη μέλη κοινοποιούν στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου τις τροποποιήσεις που επιθυμούν να επιφέρουν σε ορισμένα τμήματα των παραρτημάτων της ΚΠΕ.

19 — «Η εκτελεστική επιτροπή εκδίδει κοινούς κανόνες για την εξέταση των αιτήσεων θεώρησης, φροντίζει για την ορθή εφαρμογή τους και τους προσαρμόζει στις νέες καταστάσεις και περιστάσεις.»

20. Τέλος, τα στοιχεία της ΚΠΕ και των παραρτημάτων της που δεν τροποποιούνται σύμφωνα με μια από τις διαδικασίες του κανονισμού 789/2001 τροποποιούνται κατά τις διατάξεις του τίτλου IV της Συνθήκης και ιδίως των άρθρων 62, σημεία 2 και 3, ΕΚ καθώς και 67 ΕΚ.

21. Ο κανονισμός 790/2001 που εμφανίζει την ίδια διάρθρωση με τον κανονισμό 789/2001 έχει ως αντικείμενο να επιφυλάξει στο Συμβούλιο τις εκτελεστικές εξουσίες για την τροποποίηση και ενημέρωση ορισμένων διατάξεων του ΚΕ και των παραρτημάτων του. Η τρίτη αιτιολογική σκέψη του αναφέρεται στο άρθρο 8 της ΣΕΕΣ<sup>20</sup> που καθορίζει, όσον αφορά τον τρόπο ελέγχου των συνόρων, τα της τροποποιήσεως και ενημέρωσεως του ΚΕ και των παραρτημάτων του.

22. Η πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 790/2001 δίνει την αιτιολογία για το ότι το Συμβούλιο επιφυλάσσει δί' εαυτό τις εκτελεστικές αρμοδιότητες του συγκεκριμένου τομέα:

«Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη έχουν πρωτεύοντα ρόλο στον τομέα της ανάπτυξης της πολιτικής των συνόρων, που αντανακλά τον ευαίσθητο χαρακτήρα του πεδίου αυτού, ιδίως επειδή εμπλέκονται πολιτικές σχέσεις με τρίτες χώρες, το Συμ-

βούλιο επιφυλάσσεται του δικαιώματος, κατά τη μεταβατική περίοδο των πέντε ετών που προβλέπει η παράγραφος 1 του άρθρου 67 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας να εκδίδει, να τροποποιεί και να ενημερώνει τις προαναφερόμενες λεπτομερείς διατάξεις και πρακτικές διαδικασίες ομοφώνως, ενώ εκκρεμεί εξέταση, από το Συμβούλιο, των όρων υπό τους οποίους θα ανατεθούν οι εν λόγω εκτελεστικές εξουσίες στην Επιτροπή μετά το τέλος της μεταβατικής αυτής περιόδου.»

23. Τα άρθρα 1 και 2 του κανονισμού 790/2001 καθορίζουν τα δύο είδη διαδικασιών που θεσπίζονται με τον κανονισμό 789/2001 καθώς και την εφαρμογή της διαδικασίας του τίτλου IV της Συνθήκης για όλες τις άλλες τροποποιήσεις και ενημερώσεις των διαφόρων στοιχείων του ΚΕ και των παραρτημάτων του. Συγκεκριμένα, το άρθρο 1 απαριθμεί τις διατάξεις του ΚΕ τις οποίες μπορεί να τροποποιήσει το Συμβούλιο ομοφώνως. Το άρθρο 2 του κανονισμού 790/2001 καθορίζει τη διαδικασία με την οποία τα κράτη μέλη ανακοινώνουν στον Γενικό Γραμματέα του Συμβουλίου τις τροποποιήσεις που επιθυμεί να επιφέρει σε ορισμένα τμήματα των παραρτημάτων του ΚΕ.

## II — Η διαδικασία και τα αιτήματα των διαδίκων

20 — «Η εκτελεστική επιτροπή λαμβάνει όλες τις αναγκαίες αποφάσεις σχετικά με τους πρακτικούς όρους εφαρμογής των ελέγχων και της επιτήρησης των συνόρων.»

24. Στις 3 Ιουλίου 2001 η Επιτροπή άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή βάσει

του άρθρου 230 ΕΚ κατά του Συμβουλίου. Ζητεί από το Δικαστήριο να ακυρώσει τους επίδικους κανονισμούς και να καταδικάσει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

κανονισμών με την οποία ανατίθεται εξουσία στα κράτη μέλη για την τροποποίηση της ΚΠΕ και του ΚΕ και την ανακοίνωση των τροποποιήσεων στον Γραμματέα του Συμβουλίου συνιστά παράβαση του άρθρου 202 ΕΚ.

25. Το Συμβούλιο ζητεί την απόρριψη της προσφυγής ως αβάσιμης και την καταδικη της Επιτροπής στα δικαστικά έξοδα.

### **III — Επί του ισχυρισμού της παραβάσεως εκ μέρους του Συμβουλίου των άρθρων 202 ΕΚ και 1 της δεύτερης απόφασης επιτροπολογίας**

26. Με διατάξεις του Προέδρου του Δικαστηρίου της 10ης Οκτωβρίου και της 8ης Νοεμβρίου 2001, επετράπη στο Βασίλειο της Ισπανίας και στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών να παρέμβουν, το πρώτο υπέρ του Συμβουλίου και το δεύτερο υπέρ της Επιτροπής.

#### *A — Επιχειρήματα των διαδίκων*

27. Στο πλαίσιο της προσφυγής της η Επιτροπή προβάλλει δύο ισχυρισμούς. Με τους επίδικους κανονισμούς το Συμβούλιο διακράτησε τις εκτελεστικές αρμοδιότητες κατά παράβαση των άρθρων 202 ΕΚ και 1 της δεύτερης απόφασης επιτροπολογίας, καταχρηστικά και χωρίς επαρκή αιτιολογία<sup>21</sup>.

29. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι αυτή ασκεί κατ' αρχήν τις εκτελεστικές εξουσίες και ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να τις επιφυλάξει δι' εαυτό παρά μόνον κατ' εξαίρεση και υπό τον όρο ότι θα αιτιολογήσει την ιδιαιτερότητα της περίπτωσης που το δικαιολογεί. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Συμβούλιο δεν απέδειξε αυτή την ιδιαιτερότητα αλλά παρέσχε πολύ γενική αιτιολογία που θα μπορούσε να καλύψει οποιοδήποτε μέρος ή το σύνολο του τίτλου IV της Συνθήκης<sup>22</sup>. Επιπλέον, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το Συμβούλιο δεν αιτιολόγησε τη φύση και το περιεχόμενο των εκτελεστικών εξουσιών στις οποίες αναφέρονται οι δύο επίδικοι κανονισμοί και για ποιο λόγο είναι ανάγκη να ασκεί το ίδιο τις εξουσίες αυτές.

28. Επικουρικώς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η διαδικασία του άρθρου 2 των επίδικων

21 — Προσφυγή (σημείο 11).

22 — Προσφυγή (σημείο 25).

30. Αναφερόμενη λεπτομερέστερα στις διάφορες αιτιολογίες που πρόβαλε το Συμβούλιο, τις οποίες εν προκειμένω θεωρεί αβάσιμες, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η έκφραση «ενισχυμένος ρόλος των κρατών μελών» δύσκολα γίνεται κατανοητή στις αιτιολογικές σκέψεις των επίδικων κανονισμών. Η μόνη δυνατή έννοια είναι κατά την άποψή της ότι στο πλαίσιο των προσωρινών εξαιρέσεων από την κοινοτική μέθοδο, ο τίτλος IV της Συνθήκης παρέχει στα κράτη μέλη την εξουσία πρωτοβουλίας παράλληλα με την Επιτροπή. Η ερμηνεία αυτή όμως δεν έχει στην περίπτωση της διακράτησης των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο<sup>23</sup>.

31. Επίσης, κατά την Επιτροπή, το ευαίσθητο της πολιτικής των θεωρήσεων καθώς και της πολιτικής των συνόρων δεν αποτελούν σε καμία περίπτωση αποχρώντα λόγο για τη διακράτηση των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο<sup>24</sup>.

32. Τέλος, η Επιτροπή φρονεί ότι το επιχείρημα του Συμβουλίου που υπογραμμίζει τη σχέση μεταξύ ευαίσθητου χαρακτήρα και πολιτικών σχέσεων με τις τρίτες χώρες δεν είναι ούτε αυτό αβάσιμο. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι η Συνθήκη της παρέχει ένα θεσμικό ρόλο στο πλαίσιο των εν λόγω σχέσεων, στον εμπορικό τομέα<sup>25</sup>. Ειδικότερα, μετά τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή

Ένωση, ορισμένες πτυχές της πολιτικής των θεωρήσεων ανήκουν ήδη, με το άρθρο 100 Γ, στο κοινοτικό πλαίσιο και το Συμβούλιο είχε ήδη αναθέσει εκτελεστικές εξουσίες στην Επιτροπή ιδίως στους τομείς όπου το απόρρητο αποτελεί απόλυτο κανόνα<sup>26</sup>.

33. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει τους ισχυρισμούς της Επιτροπής και προσθέτει ότι δεν προκύπτει σαφώς για ποιό λόγο οι αποφάσεις στις οποίες αναφέρονται οι επίδικοι κανονισμοί είναι σε τέτοιο βαθμό πολιτικώς ευαίσθητες ώστε δεν μπορούν να ανατεθούν στην Επιτροπή<sup>27</sup>.

34. Το Συμβούλιο, υποστηριζόμενο από το Βασίλειο της Ισπανίας αντιτάσσει κατά τα ουσιώδη ότι διακράτησε τις εκτελεστικές εξουσίες νομίμως και δικαιολογημένα, σύμφωνα με το άρθρο 202 ΕΚ. Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι η επιφύλαξη των εκτελεστικών εξουσιών αφορά ειδικότερα τις τροποποιήσεις ορισμένων «λεπτομερών διατάξεων και πρακτικών όρων» της ΚΠΕ και του ΚΕ και όχι άλλες πτυχές της πολιτικής θεωρή-

23 — Όπως τονίζει επίσης η Ολλανδική Κυβέρνηση κατά την οποία η αναφορά αυτή δεν είναι σαφής και συνιστά μόνο γενική αιτιολογία (σημεία 22 και 23 του υπονήμματος παρεμβάσεως).

24 — Προσφυγή (σημεία 31 επ.).

25 — Όπ.π. (σημείο 32).

26 — Βλ., κατ' αυτή την έννοια, τον κανονισμό (ΕΚ) 1683/95 του Συμβουλίου, της 29ης Μαΐου 1995, για τον καθορισμό υποδείγματος θεωρήσεως (ΕΕ L 164, σ. 1).

27 — Υπόμνημα παρεμβάσεως (σημείο 25).

σεων και της πολιτικής συνόρων<sup>28</sup>. Δεν είναι λοιπόν ορθό να λέγεται ότι η αιτιολογία είναι γενική.

πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο διαβούλευσης με τις κεντρικές αρχές των άλλων κρατών μελών.

35. Οι λόγοι που οδήγησαν το Συμβούλιο να διακρατήσει τις εκτελεστικές εξουσίες διατυπώνονται στην όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 789/2001 και στη πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 790/2001. Αυτές οι σκέψεις αναφέρουν ότι τα κράτη μέλη έχουν ενισχυμένο ρόλο στην ανάπτυξη της πολιτικής θεωρήσεων και της πολιτικής των συνόρων, πράγμα που μαρτυρεί τον ευαίσθητο χαρακτήρα των τομέων αυτών όσον αφορά τις πολιτικές σχέσεις με τις τρίτες χώρες.

37. Καθ' όλη τη διάρκεια της έγγραφης διαδικασίας, το Συμβούλιο επανέλαβε ότι το επιχείρημα ότι η πολιτική θεωρήσεων και η πολιτική των συνόρων εμπεριέχουν «πολιτικές σχέσεις με τις τρίτες χώρες» δεν απαιτεί εκτενέστερη αιτιολογία. Η εν λόγω επιφύλαξη των εκτελεστικών εξουσιών είναι συνεπώς κατά την άποψη του σύμφωνη προς τα άρθρα 202 ΕΚ και 1 της δεύτερης απόφασης επιτροπολογίας και εξάλλου είναι αιτιολογημένη. Επίσης περιορίζεται χρονικώς στη μεταβατική περίοδο των πέντε ετών που προβλέπει ο τίτλος IV της Συνθήκης.

36. Κατά το Συμβούλιο, το ευαίσθητο των τομέων τους οποίους αφορούν οι τροποποιήσεις απορρέει απρόσκοπτα από το περιεχόμενο της ΚΠΕ και του ΚΕ και αναφέρει ως παράδειγμα τέτοιες τροποποιήσεις σε ορισμένα τμήματα των δύο κειμένων. Συγκεκριμένα, το δεύτερο τμήμα της ΚΠΕ καθορίζει τα κριτήρια καθορισμού του κράτους μέλους στο οποίο εναπόκειται να αποφαινεται επί των αιτήσεων θεωρήσεως. Κατά το Συμβούλιο, η τροποποίηση των κριτηρίων αυτών είναι φανερό ότι θα μπορούσε να έχει επιπτώσεις στο βάρος που φέρουν τα διάφορα κράτη μέλη σ' αυτό το ζήτημα<sup>29</sup>. Το Συμβούλιο συνεχίζει με το παράδειγμα του ευαίσθητου χαρακτήρα του πέμπτου τμήματος της ΚΠΕ και ειδικότερα του σημείου 2.3 που ορίζει τη διαδικασία οσάκις η αίτηση θεωρήσεως δεν μπορεί να εξεταστεί αποκλειστικά από τις αρχές του κράτους μέλους στο οποίο υπεβλήθη, αλλά

## B — Εξέταση

38. Δεν αμφισβητείται μεταξύ των διαδίκων ότι οι εκτελεστικές εξουσίες ανήκουν κατ' αρχήν στην Επιτροπή και αυτές εφαρμόζονται και στο πλαίσιο του νέου τίτλου IV της Συνθήκης. Δεν αμφισβητείται εξάλλου ότι το Συμβούλιο μπορεί να τις ασκήσει σε ειδικές, δικαιολογούμενες περιπτώσεις.

39. Εν προκειμένω, πρέπει να εξεταστεί η απόφαση του Συμβουλίου να επιφυλάξει δι'

28 — Υπόμνημα αντικρούσεως (σημείο 13).

29 — Υπόμνημα αντικρούσεως (σημείο 16).

εαυτό τις εκτελεστικές εξουσίες στο πλαίσιο των επίδικων κανονισμών. Προς τούτο θα προσδιορίσω αρχικά τις προϋποθέσεις άσκησης των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο. Στη συνέχεια θα καθορίσω το πλαίσιο ελέγχου των προϋποθέσεων αυτών από το Δικαστήριο. Τέλος, θα τα εφαρμόσω στην εν προκειμένω διακράτηση των εκτελεστικών εξουσιών.

1) Οι προϋποθέσεις εφαρμογής της διακράτησης των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο

40. Στο παρόν στάδιο του κοινοτικού δικαίου η Συνθήκη όπως τροποποιήθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη προβλέπει ότι οι εκτελεστικές εξουσίες ασκούνται από την Επιτροπή, πλην όμως το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει να τις ασκήσει σε ειδικές περιπτώσεις.

41. Υπό το καθεστώς της Συνθήκης όπως ίσχυε πριν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, το Συμβούλιο μπορούσε να αναθέσει βάσει του άρθρου 155 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 211 ΕΚ) εκτελεστική εξουσία στην Επιτροπή<sup>30</sup>. Επρόκειτο για ευχέρεια του Συμβουλίου και όχι για υποχρέωση<sup>31</sup>. Ο γενικός εισαγγελέας Dutheillet de Lamothe

περιέγραψε με ακρίβεια την κοινοτική κατάσταση όσον αφορά τις εκτελεστικές εξουσίες με τον ακόλουθο τρόπο: «1) [το] Συμβούλιο δεν διαθέτει θεσμικά μόνο γενική και βασική κανονιστική εξουσία, αλλά ακόμη την εξουσία να θεσπίζει το ίδιο τα εκτελεστικά κείμενα που είναι απαραίτητα για την εφαρμογή των γενικών κανόνων που εκδίδει. 2) Την εξουσία του αυτή στο ζήτημα της εκτέλεσης το Συμβούλιο μπορεί είτε να την ασκήσει το ίδιο είτε να αναθέσει την άσκησή της στην Επιτροπή»<sup>32</sup>.

42. Με τις τροποποιήσεις που επέφερε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη προστέθηκε στο άρθρο 202 μια τρίτη περίπτωση κατά την οποία οι εκτελεστικές εξουσίες ασκούνται από την Επιτροπή ενώ το Συμβούλιο δεν μπορεί να τις ασκεί απευθείας παρά μόνο σε ειδικές περιπτώσεις<sup>33</sup>.

43. Στη συνέχεια, με δύο αποφάσεις του Συμβουλίου καλούμενες «αποφάσεις επιτροπολογίας» διευκρινίστηκε ο τρόπος της ασκήσεως των εκτελεστικών εξουσιών που ανατίθενται στην Επιτροπή. Η απόφαση 87/373/ΕΟΚ<sup>34</sup>, που ονομάζεται «πρώτη απόφαση επιτροπολογίας», επαναλαμβάνει

30 — Απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1989, 16/88, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1989, σ. 3457, σκέψεις 10 και 12).

31 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1970, 25/70, Köster (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 617, σκέψη 9).

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

33 — Αξίζει να σημειωθεί ότι το άρθρο 211 ΕΚ δεν τροποποιήθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη.

34 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 1987, για τον καθορισμό του τρόπου ασκήσεως των εκτελεστικών εξουσιών που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ L 197, σ. 33).

στο άρθρο 1, ακριβώς την έκφραση της Συνθήκης ότι, εκτός ειδικών περιπτώσεων, το Συμβούλιο δεν μπορεί να ασκήσει τις εκτελεστικές εξουσίες. Η δεύτερη απόφαση επιτροπολογίας που τροποποιεί και καταργεί την πρώτη, διευκρινίζει περαιτέρω τις προϋποθέσεις της επιφυλάξεως των εκτελεστικών εξουσιών προσθέτοντας και την αιτιολογία. Υπενθυμίζει κατ' αρχάς την αρχή της εξαίρεσης που διατυπώνει η Συνθήκη. Στη συνέχεια διευκρινίζει ότι η διακράτηση των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο χωρεί σε ειδικές, αιτιολογούμενες περιπτώσεις και πρέπει να περιλαμβάνεται στη βασική πράξη. Η δεύτερη απόφαση επιτροπολογίας προσθέτει δηλαδή στην προϋπόθεση της ιδιαιτερότητας, την ανάγκη αιτιολογίας για την εφαρμογή της επιφυλάξης αυτής από το Συμβούλιο. Ωστόσο, δεν διευκρινίζει τι σημαίνουν αυτές οι προϋποθέσεις<sup>35</sup>.

44. Διαπιστώνω συνεπώς ότι στο παρόν στάδιο του κοινοτικού δικαίου το Συμβούλιο δεν μπορεί να ασκήσει τις εκτελεστικές εξουσίες παρά μόνον κατ' εξαίρεση αν αποδείξει ότι πρόκειται για ειδική περίπτωση και αιτιολογήσει την απόφασή του. Θα εξετάσω τώρα την έννοια της «ειδικής περίπτωσης».

45. Κατ' αρχάς νομίζω ότι ο περιορισμός της διακράτησης των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο στις ειδικές περιπτώσεις σημαίνει ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να επιφυλάξει δι' εαυτό τις εξουσίες αυτές γενικώς.

46. Η επιφύλαξη δεν χωρεί σε ολόκληρο τομέα αλλά μόνο σε μία ή ορισμένες ειδικές πτυχές ενός θέματος που το Συμβούλιο πρέπει να επισημαίνει στη βασική πράξη. Η πράξη με την οποία το Συμβούλιο πραγματοποιεί την επιφύλαξη αυτή πρέπει συνεπώς να αναφέρεται στους συγκεκριμένους τομείς στους οποίους έχει εφαρμογή.

47. Ο ειδικός χαρακτήρας της περίπτωσης απαιτεί επίσης ότι η επιφύλαξη των εξουσιών θα έχει συγκεκριμένη χρονική διάρκεια. Δεν είναι δυνατόν να κρατήσει το Συμβούλιο τις εξουσίες αυτές για απεριόριστο χρόνο. Ο εξαιρετικός χαρακτήρας της απόφασης αυτής έχει ως συνέπεια ότι αυτή δεν μπορεί να είναι χρονικώς απεριόριστη.

48. Το Συμβούλιο δηλαδή οφείλει να διευκρινίσει στην πράξη με την οποία αποφασίζει να διακρατήσει εκτελεστικές εξουσίες για ποιον ειδικότερο τομέα πρόκειται λαμβάνοντας υπόψη τους περιορισμούς που προανέφερα.

35 — Στο σημείο αυτό, βλ. σχέδιο συνθήκης για το Σύνταγμα της Ευρώπης που ψηφίστηκε με συναίνεση από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση της 13ης Ιουνίου και της 10ης Ιουλίου 2003 και επιδόθηκε στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Ρώμη — 18 Ιουλίου 2003, που στο άρθρο 36 το οποίο φέρει τον τίτλο «Οι εκτελεστικές πράξεις» επαναλαμβάνει τις προϋποθέσεις αυτές με διατύπωση που θεωρώ σαφέστερη δεδομένου ότι προβλέπει ότι «[ο]ριστικές απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις εκτέλεσεως των δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, οι πράξεις αυτές μπορούν να αναθέτουν στην Επιτροπή ή σε ειδικές περιπτώσεις δέοντως αιτιολογούμενες [...], στο Συμβούλιο των Υπουργών εκτελεστικές εξουσίες» (σ. 35, η υπογράμμιση δική μου).

49. Όσο για την αιτιολογία, όπως βλέπουμε σκοπεί να οριοθετήσει περισσότερο τη διακράτηση των εκτελεστικών εξουσιών. Κατά την άποψή μου, το Συμβούλιο οφείλει να εξηγήσει τον λόγο που δικαιολογεί αυτή τη διακράτηση εξουσιών.

50. Το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να αποφανθεί εμμέσως όσον αφορά τα επί μέρους ζητήματα της διακράτησης εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο, με την προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου. Η προσφυγή αφορούσε την ακύρωση τμήματος ενός κανονισμού για τον συντονισμό και την προώθηση της αλιείας που εξαρτά την άσκηση των εξουσιών λήψεως αποφάσεως της Επιτροπής από την εφαρμογή της διαδικασίας της επιτροπής διαχείρισεως, πράγμα που κατά την Επιτροπή αντιβαίνει στην αποκλειστική αρμοδιότητα που κατέχει στον τομέα του προϋπολογισμού. Εν προκειμένω το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρμοδιότητα που κατέχει η Επιτροπή στον τομέα του προϋπολογισμού δεν μεταβάλλει τον καταμερισμό των εξουσιών που απορρέει από διάφορες διατάξεις της Συνθήκης οι οποίες εξουσιοδοτούν το Συμβούλιο και την Επιτροπή να εκδίδουν πράξεις γενικού ή ατομικού περιεχομένου<sup>36</sup>.

51. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι «αφότου το άρθρο 145 τροποποιήθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, το Συμβούλιο δεν μπορεί να επιφυλαχθεί να ασκεί άμεσα τις εκτελεστικές αρμοδιότητες *παρά μόνο σε ειδικές περιπτώσεις και με απόφαση που*

*υποχρεούται να αιτιολογήσει εμπειριστικα-  
μένα»<sup>37</sup>.*

52. Σ' αυτό το πνεύμα ήδη το 1989 το Δικαστήριο έκρινε ότι η επιφύλαξη εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο δεν χωρεί παρά μόνον κατ' εξαίρεση αν το Συμβούλιο παράσχει εμπειριστικα αιτιολογία. Η δεύτερη απόφαση επιτροπολογίας περιέλαβε τη νομολογία αυτή στη διατύπωση του άρθρου 1. Πρέπει να εξετάσουμε την έκταση εφαρμογής της διάταξης αυτής.

53. Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 253 ΕΚ προβλέπει γενική υποχρέωση αιτιολογίας για όλες τις πράξεις των οργάνων. Οι επίδικοι κανονισμοί υπόκεινται στην υποχρέωση αυτή<sup>38</sup>. Ωστόσο, δεδομένου ότι η διακράτηση των εκτελεστικών εξουσιών χωρεί κατ' εξαίρεση, πρέπει να είναι εμπειριστικα αιτιολογίας. Νομίζω ότι η απαίτηση εμπειριστικα αιτιολογίας σκοπεί να περιορίσει περισσότερο την κατ' εξαίρεση άσκηση των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο και να δικαιολογήσει την αντιστροφή της αρχής και της εξαίρεσης στον τομέα της κατανομής αρμοδιοτήτων.

37 — Προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου (σκέψη 10, η υπογράμμιση δική μου).

38 — Βλ. απόφαση της 15ης Μαΐου 1997, C-278/95 Β, Siemens κατά Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. I-2507, σκέψη 17), και απόφαση του Πρωτοδικείου της 6ης Φεβρουαρίου 1998, T-124/96, Interproc κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. II-231, σκέψη 53). Κατά πάγια νομολογία η παράθεση της αιτιολογίας εξυπηρετεί διπλό σκοπό. Αφενός, δίνει τη δυνατότητα στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τη δικαιολογία του ληφθέντος μέτρου προκειμένου να υποστηρίξουν τα δικαιώματά τους και αφετέρου δίνει τη δυνατότητα στο Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχο νομιμότητας του μέτρου.

54. Για τον λόγο αυτό το κοινοτικό δίκαιο προβλέπει υποχρέωση εμπειριστατωμένης αιτιολογίας στο πλαίσιο της οποίας το Συμβούλιο οφείλει να προβλέψει στην πράξη με την οποία διακρατεί τις εκτελεστικές αρμοδιότητες ορισμένη αιτιολογία. Ωστόσο, δεδομένου ότι αυτή πρέπει να είναι εμπειριστατωμένη δεν αρκεί να προβλέπει μόνο τους πραγματικούς και νομικούς λόγους που οδήγησαν το Συμβούλιο στη λήψη αυτής της απόφασης<sup>39</sup>, αλλά πρέπει να αναφέρει για ποιο λόγο έχει σημασία να ασκήσει κατ' εξαίρεση τις εξουσίες αυτές το Συμβούλιο και όχι η Επιτροπή.

55. Κάθε διακράτηση εξουσιών από το Συμβούλιο που δεν πληροί τις επιταγές αυτές προσβάλλει κατά την άποψή του τη θεσμική ισορροπία στο πλαίσιο της κατανομής και της άσκησης των εκτελεστικών εξουσιών όπως προκύπτει από τη Συνθήκη.

2) Ο έλεγχος από το Δικαστήριο των προϋποθέσεων εφαρμογής της επιφύλαξης των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο

56. Πρέπει τώρα να εξετάσουμε την έκταση του ελέγχου που μπορεί να ασκήσει το Δικαστήριο επί της απόφασης του Συμβουλίου να επιφυλάξει για λογαριασμό του τις εκτελεστικές εξουσίες. Ο έλεγχος του Δικασ-

τηρίου πρέπει να αφορά τις προαναφερθείσες δύο σωρευτικές προϋποθέσεις: ιδιαιτερότητα και αιτιολογία.

57. Το κοινοτικό δίκαιο παρέχει διακριτική εξουσία στο Συμβούλιο να επιφυλάσσει για λογαριασμό του τις εκτελεστικές εξουσίες σε ειδικές περιπτώσεις τις οποίες οφείλει να αιτιολογήσει εμπειριστατωμένα. Νομίζω ότι στο Συμβούλιο εναπόκειται, στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειάς του, να καθορίσει ποιες είναι αυτές οι ειδικές περιπτώσεις στις οποίες αναφέρεται η Συνθήκη και η δεύτερη απόφαση επιτροπολογίας. Για τον λόγο αυτό ούτε το Δικαστήριο ούτε κανένα άλλο κοινοτικό όργανο μπορεί να καθορίσει αντί του Συμβουλίου τις ειδικές περιπτώσεις στις οποίες το Συμβούλιο μπορεί να ασκήσει το ίδιο τις εκτελεστικές εξουσίες.

58. Πάντως, η απόφαση αυτή δεν διαφεύγει του δικαστικού ελέγχου<sup>40</sup>. Συγκεκριμένα, «στις περιπτώσεις που τα κοινοτικά όργανα διαθέτουν τέτοια εξουσία εκτιμήσεως, ο σεβασμός των εγγυήσεων που απονέμει η

40 — Κατά μείζονα λόγο καθόσον το Συμβούλιο κατήρτισε ένα σύστημα αντιβάρου που καλείται «επιτροπολογία» για την εφαρμογή των εκτελεστικών εξουσιών από την Επιτροπή. Το σύστημα αυτό που θεσμοιοιήθηκε και εγκρίθηκε από το Δικαστήριο δίνει συμπληρωματικό βάρος στη σημασία της αρχής κατά την οποία, στο παρόν στάδιο του κοινοτικού δικαίου, η θεσμική ισορροπία επιβάλλει να ασκούνται οι εκτελεστικές εξουσίες από την Επιτροπή σύμφωνα με τους όρους του άρθρου 1 της δεύτερης απόφασης επιτροπολογίας.

39 — Με άλλα λόγια, «την ουσία του σκοπού που επιδιώκει το όργανο» (βλ. απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1998, C-150/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1998, σ. I-7235, σκέψη 26).

κοινοτική έννομη τάξη [...] έχει ακόμη μεγαλύτερη σημασία»<sup>41</sup>.

59. Όπως και η Επιτροπή, συνάγω το συμπέρασμα ότι ο έλεγχος του Δικαστηρίου πρέπει να αφορά το συμβατό με το κοινωνικό δίκαιο της ασκήσεως από το Συμβούλιο αυτής της διακριτικής ευχέρειας<sup>42</sup>. Ειδικότερα, το Δικαστήριο πρέπει με τον έλεγχό του να βεβαιωθεί ότι το Συμβούλιο, στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειάς του, δεν προσβάλλει το περιεχόμενο και τον σκοπό της αρχής της κατανομής των εκτελεστικών εξουσιών στην Επιτροπή.

60. Υπενθυμίζω ότι ο δικαστικός έλεγχος ποικίλλει αναλόγως του συγκεκριμένου θέματος. Εν προκειμένω οι επίδικοι κανονισμοί εμπίπτουν στην εξουσία πολιτικής εκτίμησης του οργάνου<sup>43</sup>. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, ο δικαστικός έλεγχος είναι περιορισμένος οσάκις αφορά την άσκηση διακριτικής εξουσίας του οικείου οργάνου. Το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία

να κρίνει σε διάφορους τομείς ότι ο έλεγχός του δεν αφορά την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών ή των οικονομικών περιστάσεων ούτε τις επιλογές οικονομικής πολιτικής<sup>44</sup> που αιτιολογούν την έκδοση των επιδικών πράξεων<sup>45</sup>.

61. Κατά την άποψή μου, το ίδιο ισχύει και για τις πολιτικές περιστάσεις<sup>46</sup>. Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων, αλλά όχι να ασκεί πλήρη

41 — Απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 1991, C-269/90, Technische Universität München (Συλλογή 1991, σ. I-5469, σκέψη 14).

42 — Προσφυγή (σημείο 21).

43 — Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 7 ΕΚ ορίζει ότι «κάθε όργανο ενεργεί εντός των ορίων των εξουσιών που του παρέχονται από την παρούσα Συνθήκη». Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων ο δικαστής δεν μπορεί να αντικαταστήσει τον νομοθέτη στις πολιτικές επιλογές του. Βλ., κατ' αυτή την έννοια, Hamilton, A., *Federalist* n° 78, «It can be of no weight to say that the courts, on the pretense of a repugnancy, may substitute their own pleasure to the constitutional intentions of the legislature. This might as well happen in the case of two contradictory statutes; or it might as well happen in every adjudication upon any single statute. The courts must declare the sense of the law; and if they should be disposed to exercise will instead of judgment, the consequence would equally be the substitution of their pleasure to that of the legislative body».

44 — Βλ. σχετικώς άρθρο 33 ΕΚΑΧ που εξουσιοδοτεί το Δικαστήριο να ελέγχει κατά κανόνα κάθε παράβαση των διατάξεων της Συνθήκης και των κανόνων περί εφαρμογής του αλλά περιορίζει τον έλεγχό του στις περιπτώσεις έκδηλης παράβασής τους, στις περιπτώσεις που η εξέταση αυτή το οδηγεί στην εκτίμηση ορισμένης οικονομικής κατάστασης. Βλ. ιδίως στον τομέα των μέτρων διασφάλισης απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 1999, C-390/95 P, Antillean Rice Mills κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. I-769), και νομολογία του Πρωτοδικείου στον τομέα του ντάμπινγκ (απόφαση της 17ης Ιουλίου 1998, T-118/96, Thai Bicycle κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1998, σ. II-2991).

45 — Με την απόφαση της 11ης Ιουλίου 1985, 42/84, Remia κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 2545), το Δικαστήριο έκρινε ότι «[μ]ολονότι το Δικαστήριο ασκεί κατά γενικό τρόπο πλήρη έλεγχο ως προς το αν συντρέχουν ή όχι οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 85, παράγραφος 1, φαίνεται ότι ο καθορισμός του επιτρεπόμενου χρόνου διάρκειας μιας ρήτρας απαγορεύσεως του ανταγωνισμού που περιλαμβάνεται σε συμφωνία μεταβιβάσεως επιχειρήσεως απαιτεί περίπλοκες οικονομικές εκτιμήσεις εκ μέρους της Επιτροπής. Κατά συνέπεια, αναπόδεκτο στο Δικαστήριο να περιορίσει τον έλεγχο που ασκεί επί μιας τέτοιας εκτιμήσεως στην εξέταση του αν τηρήθηκαν οι κανόνες διαδικασίας, αν η αιτιολογία της απόφασης ήταν επαρκής, αν τα πραγματικά περιστατικά ήταν ακριβή και αν δεν υφίστατο προφανής πλάνη εκτιμήσεως ή κατάχρηση εξουσίας» (σκέψη 34).

46 — Βλ. νομολογία του Δικαστηρίου περί κοινής γεωργικής πολιτικής και ειδικότερα την απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-331/88, Fedesa κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-4023), καθώς και, στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής, απόφαση της 14ης Ιουλίου 1988, 187/85, Fedoil κατά Επιτροπής (Συλλογή 1988, σ. 4155), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι «σεχτικά με τα όρια που τίθενται ενδεχομένως στον δικαστικό έλεγχο της αποφάσεως επιβάλλεται η διαπίστωση ότι από τη νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. συγκεκριμένα την απόφαση 4ης Οκτωβρίου 1983, 191/82, Fedoil κατά Επιτροπής, Συλλογή 1983, σ. 2913 [“το δικαστήριο καλείται να ασκήσει τον έλεγχο που ασκεί κατά κανόνα όταν πρόκειται για διακριτική εξουσία που παρέχει η δημόσια αρχή”, σκέψη 30], ακόμα και αν στο οικείο ζήτημα η Επιτροπή έχει διακριτική εξουσία το Δικαστήριο καλείται να εξακριβώσει αν η Επιτροπή τήρησε τις διαδικαστικές εγγυήσεις που χορηγούν στους καταγγελλόντες οι σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, αν διέπραξε πρόδηλα σφάλματα κατά την εκτίμηση» (σκέψη 6).

έλεγχο όσον αφορά το σκόπιμο της εκδόσεώς τους<sup>47</sup>. Ο έλεγχος αυτός αφορά την πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως, την παράβαση ουσιώδους τύπου και την κατάχρηση εξουσίας. Ο έλεγχος του Δικαστηρίου σχετικά με την απόδειξη της ιδιαιτερότητας της περίπτωσης που είναι μία από τις προϋποθέσεις για τη διακράτηση των εκτελεστικών εξουσιών είναι έλεγχος της πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως. Βάσει αυτών των σκέψεων πρέπει τώρα να ασκήσουμε τον έλεγχο αυτό.

3) Ο έλεγχος από το Δικαστήριο της διακράτησης των εκτελεστικών εξουσιών εν προκειμένω από το Συμβούλιο

62. Στη συνέχεια θα εξετάσω αν το Συμβούλιο παρέμεινε εντός των ορίων της διακριτικής εξουσίας του ή αν τα υπερέβη, αποφασίζοντας να επιφυλάξει για λογαριασμό του τις εκτελεστικές εξουσίες για την τροποποίηση της ΚΠΕ και του ΚΕ καθώς και των παραρτημάτων τους.

63. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο παραπέμπουν και οι δύο στην όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 789/2001 και στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού

790/2001, που, κατά την άποψή τους, συνιστούν τον λόγο και την αιτιολόγηση της διακράτησης των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο.

64. Εξ αρχής διευκρινίζω ότι, ακόμη και αν η διακράτηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων αφορά μόνον ορισμένες ειδικές πτυχές της ΚΠΕ και του ΚΕ, η προϋπόθεση της ιδιαιτερότητας κατά το κοινοτικό δίκαιο δεν αφορά τις προς τροποποίηση διατάξεις αλλά το ιδιαίτερο πλαίσιο εντός του οποίου γίνεται αυτή η διακράτηση. Το γεγονός ότι το Συμβούλιο επιφυλάσσει για λογαριασμό του τις εκτελεστικές εξουσίες μόνο για την τροποποίηση ορισμένων σημείων των επιδίκων κανονισμών δεν έχει καμία συνέπεια όσον αφορά την ανάγκη τηρήσεως της αρχής της ιδιαιτερότητας. Σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο δηλαδή, ειδικές δεν πρέπει να είναι οι τροποποιήσεις αλλά η κατάσταση στο πλαίσιο της οποίας χωρεί η διακράτηση των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο.

65. Εξετάζοντας όμως την όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 789/2001 και την πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 790/2001, παρατηρώ ότι το περιεχόμενό τους είναι σχεδόν πανομοιότυπο. Συγκεκριμένα, ο λόγος που προβάλλει το Συμβούλιο για να επιφυλάξει για λογαριασμό του τις εκτελεστικές εξουσίες στον τομέα τη πολιτικής θεωρήσεων είναι ο ίδιος με αυτόν που προβάλλει στον τομέα της πολιτικής των συνόρων. Με την ανάγνωση δηλαδή των αιτιολογικών σκέψεων σχηματίζω την εντύπωση ότι πρόκειται για στερεότυπη διατύπωση και το μόνο στοιχείο που έχει αλλάξει είναι ο οικείος τομέας. Ωστόσο, η ομοιότητα αυτή δεν σημαίνει κατά την άποψη μου ότι δεν χρειάζεται να αποδειχθεί βάσει του περιεχομένου η ιδιαι-

47 — Με την απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 197/80 έως 200/80, 243/80, 245/80 και 247/80, *Ludwigshafener Walzmühle Erling* κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1981, σ. 3211), το Δικαστήριο έκρινε ότι «κατά τη χάρση της επί του θέματος πολιτικής τους, τα αρμόδια κοινοτικά όργανα διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά όχι μόνο τον καθορισμό των πραγματικών βάσεων της δράσεώς τους, αλλά επίσης τον προσδιορισμό των επιδιωκόμενων σκοπών, στο πλαίσιο των διατάξεων της Συνθήκης, και την επιλογή των καταλλήλων μέσων ενεργείας» (σκέψη 37).

τερότητα της περίπτωσης που δικαιολογεί τη διακράτηση των εξουσιών.

τηση των εξουσιών να καλύπτει έναν ολόκληρο τομέα. Εν προκειμένω όμως η γενική διαδικασία που προτείνει το Συμβούλιο αφορά όλες τις τροποποιήσεις που απαιτούν εκτελεστικά μέτρα στους τομείς των αιτήσεων θεωρήσεως και ελέγχου των συνόρων.

66. Συνεχίζοντας την εξέταση των πανομοιότυπων αιτιολογικών σκέψεων των επίδικων κανονισμών παρατηρώ ότι το Συμβούλιο, αφού επισημαίνει ότι πρέπει να ληφθούν εκτελεστικά μέτρα για την τροποποίηση και την ενημέρωση ορισμένων διατάξεων της ΚΠΕ και του ΚΕ καθώς και των παραρτημάτων τους, τονίζει ότι «επομένως ενδείκνυται να παρατεθεί σε ένα νομοθέτημα της Κοινότητας η διαδικασία λήψεως των εν λόγω εκτελεστικών αποφάσεων»<sup>48</sup>.

69. Τέλος, η πρόθεση αυτή αντιβαίνει στη θεσμική ισορροπία που καθιερώθηκε με την έκδοση της ενιαίας ευρωπαϊκής πράξης και την απόδειξη του εξαιρετικού χαρακτήρα της διακράτησης των εκτελεστικών εξουσιών από το Συμβούλιο, καθόσον δίνει τη δυνατότητα στο Συμβούλιο να λαμβάνει γενικούς και όχι μόνον κατ' εξαίρεση τα εν λόγω εκτελεστικά μέτρα στους δύο αυτούς τομείς.

67. Προβλέποντας μια γενική διαδικασία σε ένα συγκεκριμένο τομέα είτε για τις αιτήσεις θεωρήσεων με τον κανονισμό 789/2001 είτε για τον έλεγχο και την επιτήρηση των συνόρων με τον κανονισμό 790/2001, το Συμβούλιο δεν έλαβε υπόψη τον ειδικό χαρακτήρα της διακράτησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που προβλέπει η Συνθήκη.

70. Η απόφαση, δηλαδή, του Συμβουλίου να επιφυλάξει για λογαριασμό του τις εκτελεστικές εξουσίες με τους επίδικους κανονισμούς συνιστά παράβαση των άρθρων 202 ΕΚ και 1 της δεύτερης απόφασης επιτροπολογίας, καθόσον δεν αποδεικνύει την ιδιαιτερότητα της κατάστασης εντός της οποίας γίνεται η διακράτηση των εκτελεστικών εξουσιών. Συνεπώς, ο λόγος ακυρώσεως που προβάλλει η Επιτροπή είναι βάσιμος. Κατόπιν αυτού παρέλκει η εξέταση του δευτέρου λόγου ακυρώσεως.

68. Το Συμβούλιο αποφάσισε να καταρτίσει ένα γενικό πλαίσιο για την άσκηση των εκτελεστικών εξουσιών όσον αφορά τις εν λόγω τροποποιήσεις της ΚΠΕ και του ΚΕ. Όπως προανέφερα, η ίδια η απαίτηση του ειδικού χαρακτήρα δεν επιτρέπει η διακρά-

71. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι οι επίδικοι κανονισμοί πρέπει να ακυρωθούν.

48 — Έβδομη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 789/2001 και τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 790/2001.

Γ — Δικαστικά έξοδα

69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας. Βάσει του άρθρου 69, παράγραφος 4, του εν λόγω κανονισμού, το Βασίλειο της Ισπανίας και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών που παρενέβησαν πρέπει να φέρουν τα δικά τους έξοδα.

72. Το Συμβούλιο πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα σύμφωνα με το άρθρο

#### IV — Πρόταση

73. Βάσει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

- 1) να ακυρώσει τον κανονισμό (ΕΚ) 789/2001 του Συμβουλίου, της 24ης Απριλίου 2001, που επιφυλάσσει στο Συμβούλιο εκτελεστικές εξουσίες σχετικά με ορισμένες λεπτομερείς διατάξεις και πρακτικές διαδικασίες εξέτασης αιτήσεων θεώρησης·
- 2) να ακυρώσει τον κανονισμό (ΕΚ) 790/2001 του Συμβουλίου, της 24ης Απριλίου 2001, που επιφυλάσσει στο Συμβούλιο εκτελεστικές εξουσίες σχετικά με ορισμένες λεπτομερείς διατάξεις και πρακτικές διαδικασίες διενέργειας συνοριακών ελέγχων και επιτήρησης·
- 3) να καταδικάσει το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα δικαστικά έξοδα και
- 4) να κρίνει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών φέρουν το καθένα τα δικά του έξοδα.