



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NIILU JÄÄSKINEN
της 12ης Σεπτεμβρίου 2013¹

Υπόθεση C-270/12

**Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας
κατά
Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
και**

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

«Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (ΕΑΚΑΑ) — Κύρος του άρθρου 28 του κανονισμού (ΕΕ) 236/2012 για τις ανοικτές πωλήσεις και ορισμένες πτυχές των συμβολαίων ανταλλαγής πιστωτικής αθέτησης — Νομική βάση — Άρθρα 114 και 352 ΣΛΕΕ — Θεσμική ισορροπία και κατανομή αρμοδιοτήτων — Προϋποθέσεις για την ανάθεση αρμοδιοτήτων σε οργανισμούς της ΕΕ — Εξουσιοδότηση δυνάμει του άρθρου 290 ΣΛΕΕ και εκτέλεση πράξεων δυνάμει του άρθρου 291 ΣΛΕΕ — Νομολογία Meroni — Νομολογία Romano — Αλληλεπίδραση με τις διατάξεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας περί νομικού ελέγχου των πράξεων οργανισμών οι οποίες παράγουν νομικώς δεσμευτικά αποτελέσματα»

I – Εισαγωγή

1. Με την προσφυγή που άσκησε το Ηνωμένο Βασίλειο κατά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ζητεί την ακύρωση του άρθρου 28 του κανονισμού (ΕΕ) 236/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαρτίου 2012, για τις ανοικτές πωλήσεις και ορισμένες πτυχές των συμβολαίων ανταλλαγής πιστωτικής αθέτησης². Το άρθρο αυτό περιβάλλει την Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών (ΕΑΚΑΑ) με ορισμένες εξουσίες παρεμβάσεως, και μέσω νομικώς δεσμευτικών πράξεων, στις χρηματοπιστωτικές αγορές των κρατών μελών στην περίπτωση που αναφανεί «απειλή για την εύρυθμη λειτουργία και ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή για τη σταθερότητα του συνόλου ή μέρους του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Ένωση». Περαιτέρω, οι περιστάσεις αυτές ορίζονται αναλυτικά στο άρθρο 24, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 918/2012 της Επιτροπής³. Η δράση που έχει την εξουσία να αναλάβει η ΕΑΚΑΑ, δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 1, του κανονισμού 236/2012, περιλαμβάνει την επιβολή σε φυσικά και νομικά πρόσωπα ορισμένων υποχρεώσεων ενημερώσεως και δημοσιοποιήσεως, και της απαγορεύσεως συμμετοχής σε ορισμένες συναλλαγές ή της θέσεως όρων για την εκτέλεση τέτοιων συναλλαγών.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — ΕΕ L 86, σ. 1.

3 — Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός, της 5ης Ιουλίου 2012, περί συμπλήρωσης του κανονισμού (ΕΕ) 236/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις ανοικτές πωλήσεις και ορισμένες πτυχές των συμβολαίων ανταλλαγής πιστωτικής αθέτησης όσον αφορά τους ορισμούς, τον υπολογισμό των καθαρών αρνητικών θέσεων, τις καλυμμένες συμβάσεις αντιστάθμισης κρατικού πιστωτικού κινδύνου, τα όρια κοινοποίησης, τα όρια ρευστότητας για την αναστολή των περιορισμών, τις σημαντικές πτώσεις στην αξία των χρηματοπιστωτικών μέσων και τα ανεπιθύμητα συμβάντα (ΕΕ L 274, σ. 1). Αυτή η κατ' εξουσιοδότηση πράξη εξεδόθη επί τη βάσει των άρθρων 2, 3, παράγραφος 7, 4, παράγραφος 2, 7, παράγραφος 3, 13, παράγραφος 4, 23, παράγραφος 7, και 30 του κανονισμού 236/2012.

2. Η ΕΑΚΑΑ συστάθηκε την 1η Ιανουαρίου 2011⁴ ταυτόχρονα με την Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών⁵ και την Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων⁶. Οι τρεις οργανισμοί είναι γνωστοί στο σύνολό τους ως «Ευρωπαϊκές Εποπτικές Αρχές» ή, όπως ορίζεται στη δέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1095/2010, ως «ΕΕΑ». Η ΕΑΚΑΑ είναι επομένως απόρροια του προγράμματος μεταρρυθμίσεων που προτάθηκαν από την Επιτροπή, συνέπεια της χρηματοπιστωτικής κρίσεως του 2008, και της εκθέσεως της ομάδας υψηλού επιπέδου, της οποίας πρόεδρος ήταν ο Jacques de Larosière, η οποία προέβη σε συστάσεις σχετικά με τους τρόπους ενισχύσεως της εποπτείας επί των χρηματοπιστωτικών αγορών σε επίπεδο ΕΕ⁷, και η οποία είχε ως αποτέλεσμα την εφαρμογή ενός ευρέως προγράμματος μέτρων⁸. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 1095/2010, η ΕΑΚΑΑ αποτελεί «φορέα» της Ένωσης με νομική προσωπικότητα.

3. Λόγω της εγνωσμένης ανάγκης να εναρμονιστούν οι αντιδράσεις της ΕΕ στις ανοικτές πωλήσεις⁹, ετέθη σε ισχύ στις 25 Μαρτίου 2012 ο κανονισμός 236/2012. Οι ανοικτές πωλήσεις αποτελούν μια πρακτική η οποία συνεπάγεται την πώληση περιουσιακών στοιχείων, και συνήθως κινητών αξιών, των οποίων την κυριότητα δεν έχει ο πωλητής κατά τον χρόνο της πώλησεως, με την πρόθεση να επωφεληθεί από ενδεχόμενη μείωση της τιμής των περιουσιακών στοιχείων πριν από την ολοκλήρωση της συναλλαγής. Όπως επεσήμανε το Κοινοβούλιο στις γραπτές παρατηρήσεις του, η ΕΑΚΑΑ συστάθηκε διότι η Ευρωπαϊκή Ένωση επιθυμούσε να ιδρύσει έναν φορέα που να διαθέτει τη σχετική εμπειρία προκειμένου να εποπτεύει τις ευρωπαϊκές κινητές αξίες και αγορές συμπληρωματικώς προς τις εθνικές εποπτικές αρχές¹⁰. Κατά συνέπεια, ο κανονισμός 236/2012 περιέβαλε την ΕΑΚΑΑ με εκτεταμένες συμβουλευτικές, ενημερωτικές και ρυθμιστικές εξουσίες σε σχέση με τις ανοικτές πωλήσεις.

4. Το Ηνωμένο Βασίλειο στηρίζει την προσφυγή του σε τέσσερις λόγους ακυρώσεως. Πρώτον, υποστηρίζει ότι οι εξουσίες που χορηγήθηκαν στην ΕΑΚΑΑ, δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012, υπερέβησαν τα όρια που έχει χαράξει το Δικαστήριο με την απόφασή του *Meroni* σε σχέση με την ανάθεση αρμοδιοτήτων από τα θεσμικά όργανα¹¹. Δεύτερον, υποστηρίζει ότι σκοπός του άρθρου 28 είναι να παράσχει στην ΕΑΚΑΑ την εξουσία να λαμβάνει μέτρα γενικής εφαρμογής που έχουν νομοθετικό χαρακτήρα, εν αντιθέσει προς όσα έχει κρίνει το Δικαστήριο στην απόφασή του *Romano*¹². Τρίτον, υποστηρίζει ότι σκοπός του άρθρου 28 είναι να παράσχει στην ΕΑΚΑΑ την εξουσία να εκδίδει μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος κατά παράβαση των άρθρων 290 και 291 ΣΛΕΕ. Τέταρτον, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι, στον βαθμό που το άρθρο 28 του κανονισμού

4 — Κανονισμός (ΕΕ) 1095/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών), την τροποποίηση της απόφασης 716/2009/ΕΚ και την κατάργηση της απόφασης 2009/77/ΕΚ (ΕΕ L 331, σ. 84), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2011/61/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 2011, σχετικά με τους διαχειριστές οργανισμών εναλλακτικών επενδύσεων και για την τροποποίηση των οδηγιών 2003/41/ΕΚ και 2009/65/ΕΚ και των κανονισμών (ΕΚ) 1060/2009 και (ΕΕ) 1095/2010 (ΕΕ L 174, σ. 1).

5 — Κανονισμός (ΕΕ) 1093/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών), την τροποποίηση της απόφασης 716/2009/ΕΚ και την κατάργηση της απόφασης 2009/78/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ L 331, σ. 12).

6 — Κανονισμός (ΕΕ) 1094/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εποπτικής Αρχής (Ευρωπαϊκή Αρχή Ασφαλίσεων και Επαγγελματικών Συντάξεων), την τροποποίηση της απόφασης 716/2009/ΕΚ και την κατάργηση της απόφασης 2009/79/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ L 331, σ. 48).

7 — Η τελική έκθεση της ομάδας Larosière της 25ης Φεβρουαρίου 2009 είχε προτείνει τη λήψη ευρύτερων μέτρων. Βλ. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

8 — Βλ., για μια αναλυτική συζήτηση, π.χ. Tridimas, T., «Financial Supervision and Agency Power: Reflections on ESMA», σε: Shuibhne, N. και Gormley, L. (επιμ.) *From Single Market to Economic Union: essays in memory of John. A. Usher*, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2012, σ. 55 έως 83.

9 — Βλ., για μια διεξοδική ανάλυση, π.χ. Payne, J., «The regulation of short selling and its reform in Europe», *European Business Organization Law Review*, 13(3) (2012), σ. 413 έως 440· Juurikkala, O., «Credit Default Swaps and the EU Short Selling Regulation: A Critical Analysis», *European Company and Financial Law Review*, 9 (2012), σ. 307 έως 341.

10 — Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 8 έως 12 του κανονισμού 1095/2010 και το Έγγραφο Εργασίας των Υπηρεσιών της Επιτροπής (2009) 1234, της 23ης Σεπτεμβρίου 2009, σ. 27 και 28.

11 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουνίου 1958, 9/56, *Meroni* κατά Ανωτάτης Αρχής (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 174).

12 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Μαΐου 1981, 98/80, *Romano* (Συλλογή 1981, σ. 1241).

236/2012 παρέχει στην ΕΑΚΑΑ την εξουσία να λαμβάνει ατομικές αποφάσεις που είναι δεσμευτικές για τους τρίτους στην περίπτωση που οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών δεν έχουν λάβει μέτρα που να αντιμετωπίζουν επαρκώς ή καταλλήλως την απειλή, το άρθρο 114 ΣΛΕΕ αποτελεί εσφαλμένη νομική βάση για τη λήψη τέτοιων μέτρων.

5. Κατά της προσφυγής ακυρώσεως του Ηνωμένου Βασιλείου βάλλουν σθεναρά το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, τα οποία υποστηρίζουν η Επιτροπή, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία και η Ιταλική Δημοκρατία. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αφενός, αντικρούουν με τις γραπτές παρατηρήσεις τους τους λόγους ακυρώσεως που προβάλλει το Ηνωμένο Βασίλειο και, αφετέρου, καλούν το Δικαστήριο να λάβει υπόψη του ότι η νομολογία την οποία επικαλείται το Ηνωμένο Βασίλειο δεν πρέπει να ερμηνεύεται κατά τρόπο αφηρημένο, αλλά υπό το φως του εκσυγχρονισμού του δικαίου που διέπει τους οργανισμούς της ΕΕ, που επήλθε με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, ιδίως όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων οργανισμών οι οποίες παράγουν νομικά αποτελέσματα. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, υποστηριζόμενα από την Επιτροπή, προβάλλουν επίσης ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ συνιστά την ενδεδειγμένη νομική βάση για τις αρμοδιότητες που αναγνωρίζονται στην ΕΑΚΑΑ δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012, διότι ισοδυναμεί με μέτρο εναρμονίσεως στο πλαίσιο του δικαίου της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ.

6. Φρονώ ότι το κρίσιμο ζήτημα της υποθέσεως αυτής έγκειται στο γεγονός ότι το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 δεν συνεπάγεται την ανάθεση αρμοδιοτήτων είτε από κάποιο από τα εκτελεστικά θεσμικά όργανα της ΕΕ, δηλαδή την Επιτροπή ή, κατ' εξαίρεση, το Συμβούλιο, σε έναν οργανισμό, αλλά αντιθέτως αφορά την ανάθεση εξουσιών σε έναν οργανισμό απευθείας από τη νομοθετική εξουσία βάσει νομοθετικής πράξεως κατά την έννοια του άρθρου 289, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ. Φρονώ, υπό το φως των τροποποιήσεων που επέφερε η Συνθήκη της Λισσαβώνας¹³, και ειδικότερα της επιβεβαιώσεως σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου ότι οι πράξεις των οργανισμών υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο στο πλαίσιο του δικαίου της ΕΕ¹⁴, ότι οι αρχές που διατυπώνονται στις αποφάσεις Romano και Meroni δεν στηρίζουν τα συμπεράσματα τα οποία αντλεί το Ηνωμένο Βασίλειο από τις αποφάσεις αυτές¹⁵. Εντούτοις, φρονώ ότι πρέπει να γίνει δεκτή η προσφυγή του Ηνωμένου Βασιλείου, αλλά για τον τέταρτο λόγο ακυρώσεως. Και τούτο διότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν αποτελεί την ενδεδειγμένη νομική βάση για το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012.

II – Το νομικό πλαίσιο

A – Τα άρθρα της Συνθήκης που αφορούν οργανισμούς

7. Δυνάμει των άρθρων 15, 16 και 228 ΣΛΕΕ, όλα «τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί» της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρεούνται να τηρούν την αρχή της χρηστής διοικήσεως¹⁶, ενώ τα άρθρα 287 και 325 ΣΛΕΕ ορίζουν ότι οι οργανισμοί διέπονται από το σύστημα της ΕΕ περί δημοσιονομικού και λογιστικού ελέγχου.

13 — Βλ. Couzinet, J.-F., «La prise en compte de l'existence des "Agences" par les récents traités», σε: Molinier, J. (επιμ.), *Les agences de l'Union européenne*, Bruylant, Βρυξέλλες, 2011, σ. 191 έως 197.

14 — Όπως είχε ήδη κρίνει το Γενικό Δικαστήριο με την απόφασή του της 8ης Οκτωβρίου 2008, T-411/06, Sogelma κατά EAR (Συλλογή 2008, σ. II-2771, σκέψεις 33 έως 57).

15 — Βλ., π.χ., Griller, S. και Orator, A., «Everything under control? The "way forward" for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine», *European Law Review*, 35 (2010), σ. 3 έως 35· Chamon, M., «EU agencies: does the Meroni Doctrine make sense?», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 17 (2010), σ. 281 έως 305· Chamon, M., «EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea», *Common Market Law Review*, 48 (2011), σ. 1055 έως 1075, σ. 1072· Hofmann, H. και Morini, A., «The Pluralisation of EU Executive-Constitutional Aspects of Agencification», *European Law Review*, 37 (2012), σ. 419 έως 443. Βλ., για μια ενδελεχή ανάλυση της ΕΑΚΑΑ στο πλαίσιο του δικαίου που διέπει τους οργανισμούς της ΕΕ, Schammo, P., «The European Securities and Markets Authority: Lifting the Veil on the Allocation of Powers», *Common Market Law Review*, 48 (2011), σ. 1879 έως 1914· Busiuc, M., Groenleer, M. και Tondal, J. (επιμ.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, institutionalism and every-day decision making*, Manchester University Press, Μάντσεστερ, 2012· Busiuc, M., *European Agencies: Law and Practices of Accountability*, Oxford University Press, Οξφόρδη, 2013. Βλ. επίσης ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο – Ευρωπαϊκοί οργανισμοί – Πορεία προς το μέλλον [COM(2008) 135 τελικό].

16 — Βλ. επίσης άρθρο 41 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ.

8. Δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, τα όργανα της ΕΕ επί των οποίων το Δικαστήριο έχει την εξουσία να ασκεί νομικό έλεγχο περιλαμβάνουν τους φορείς, τα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, εφαρμόζεται δε επ' αυτών δυνάμει του άρθρου 265 ΣΛΕΕ και ο κανόνας περί «παραλείψεως λήψεως αποφάσεως». Δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, ζητήματα που αφορούν το κύρος και την ερμηνεία των πράξεων των φορέων, οργάνων ή οργανισμών της Ένωσης μπορούν να αχθούν ενώπιον του Δικαστηρίου από τα δικαστήρια των κρατών μελών, ενώ η ισχύς τους μπορεί επίσης να τεθεί εν αμφιβόλω λόγω ελλείψεως νομιμότητας όπως ορίζει το άρθρο 277 ΣΛΕΕ¹⁷.

B – Οι κρίσιμες νομοθετικές πράξεις της ΕΕ

1. Κανονισμός 1095/2010

9. Το άρθρο 9, παράγραφος 5, του κανονισμού 1095/2010 παρέχει στην ΕΑΚΑΑ την εξουσία να απαγορεύσει ή να περιορίσει προσωρινά ορισμένες χρηματοοικονομικές δραστηριότητες που απειλούν την εύρυθμη λειτουργία και την ακεραιότητα των χρηματοοικονομικών αγορών ή τη σταθερότητα ολόκληρου ή μέρους του χρηματοοικονομικού συστήματος της Ένωσης με δύο τρόπους. Η ΕΑΚΑΑ μπορεί να πράξει τούτο στις περιπτώσεις που καθορίζονται και υπό τους όρους που θεσπίζονται στις νομοθετικές πράξεις στις οποίες παραπέμπει το άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 1095/2010¹⁸ ή, εφόσον απαιτείται, σε περίπτωση καταστάσεως έκτακτης ανάγκης, σύμφωνα με τους όρους που θεσπίζονται στο άρθρο 18 του κανονισμού 1095/2010.

2. Κανονισμός 236/2012

10. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 236/2012 ορίζει τα εξής:

«β) ως “ανοικτή πώληση” σε σχέση με μετοχή ή χρεωστικό τίτλο νοείται κάθε πώληση μετοχής ή χρεωστικού τίτλου που ο πωλητής δεν κατέχει κατά τον χρόνο σύναψης της συμφωνίας πώλησης, συμπεριλαμβανομένης μιας πώλησης στην οποία κατά τον χρόνο σύναψης της συμφωνίας πώλησης ο πωλητής έχει δανειστεί ή έχει συμφωνήσει να δανειστεί τη μετοχή ή τον χρεωστικό τίτλο για παράδοση κατά τον διακανονισμό, η οποία δεν περιλαμβάνει:

[...]».

11. Το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012, το οποίο επιγράφεται «Εξουσίες παρεμβάσεως της ΕΑΚΑΑ σε εξαιρετικές καταστάσεις», ορίζει τα εξής:

«1. Σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 5, του κανονισμού (ΕΕ) 1095/2010, η ΕΑΚΑΑ με την επιφύλαξη της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου, προβαίνει στα εξής:

- α) απαιτεί από τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που έχουν καθαρές αρνητικές θέσεις σε σχέση με συγκεκριμένο χρηματοπιστωτικό μέσο ή κατηγορία χρηματοπιστωτικών μέσων, να ενημερώνουν την αρμόδια αρχή ή να δημοσιοποιούν στο κοινό λεπτομέρειες για τις θέσεις αυτές· ή
- β) απαγορεύει ή επιβάλλει προϋποθέσεις στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα να συμμετέχουν σε μια ανοικτή πώληση ή σε συναλλαγή η οποία δημιουργεί, ή συνδέεται με, χρηματοπιστωτικό μέσο διαφορετικό από τα χρηματοπιστωτικά μέσα που εμφανίζονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1,

17 — Περαιτέρω, βάσει της νομολογίας του Γενικού Δικαστηρίου, αγωγές αποζημιώσεως μπορούν να ασκηθούν κατά οργανισμών, εφόσον πληρούνται οι όροι που τάσσει το άρθρο 340 ΣΛΕΕ όσον αφορά την εξωσυμβατική ευθύνη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μολονότι η διάταξη αυτή δεν κάνει ρητή μνεία των οργανισμών. Βλ. προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 14 απόφαση Sogelma κατά ΕΑΡ, στην οποία το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, επί της βάσεως αυτής, αγωγή αποζημιώσεως ασκηθείσα κατά της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την Ανασυγκρότηση.

18 — Το άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 1095/2010, όπως τροποποιήθηκε, ορίζει μεταξύ άλλων ότι η ΕΑΚΑΑ ενεργεί στο πλαίσιο των εξουσιών που της εκχωρούνται από τον ανωτέρω κανονισμό και στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής πολλών άλλων μέτρων.

στοιχείο γ', όταν η επίπτωση ή μια από τις επιπτώσεις της συναλλαγής είναι η εκχώρηση χρηματοπιστωτικού πλεονεκτήματος για το φυσικό ή νομικό πρόσωπο στην περίπτωση μείωσης της τιμής ή της αξίας ενός άλλου χρηματοπιστωτικού μέσου.

Το μέτρο μπορεί ιδίως να εφαρμόζεται σε περιπτώσεις ή να υπόκειται σε εξαιρέσεις που καθορίζονται από την ΕΑΚΑΑ. Εξαιρέσεις μπορούν ειδικότερα να καθορίζονται ώστε να εφαρμόζονται σε δραστηριότητες ειδικής διαπραγμάτευσης και σε δραστηριότητες πρωτογενούς αγοράς.

2. Η ΕΑΚΑΑ λαμβάνει αποφάσεις σύμφωνα με την παράγραφο 1 μόνον εφόσον:

- α) τα μέτρα των στοιχείων α' και β' της παραγράφου 1 αντιμετωπίζουν απειλή για την εύρυθμη λειτουργία και ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή για τη σταθερότητα του συνόλου ή μέρους του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Ένωση και υπάρχουν διασυννοριακές επιπτώσεις και
- β) καμία αρμόδια αρχή δεν έχει λάβει μέτρα για την αντιμετώπιση της απειλής ή η αρμόδια αρχή (αρχές) έχει λάβει μέτρα που δεν αντιμετωπίζουν επαρκώς την απειλή.

3. Κατά τη λήψη των μέτρων της παραγράφου 1, η ΕΑΚΑΑ λαμβάνει υπόψη της τον βαθμό στον οποίο το μέτρο:

- α) αντιμετωπίζει αποτελεσματικά την απειλή για την εύρυθμη λειτουργία και ακεραιότητα της χρηματοοικονομικής αγοράς ή τη σταθερότητα του συνόλου ή μέρους του χρηματοοικονομικού συστήματος στην Ένωση ή βελτιώνει σημαντικά την ικανότητα των αρμόδιων αρχών να παρακολουθούν την απειλή·
- β) δεν δημιουργεί κίνδυνο καταχρηστικής επιλογής του ευνοϊκότερου καθεστώτος εποπτείας·
- γ) δεν έχει αρνητικές επιπτώσεις όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των χρηματοοικονομικών αγορών, συμπεριλαμβανομένης της μείωσης της ρευστότητας στις αγορές αυτές ή τη δημιουργία αβεβαιότητας για τους φορείς της αγοράς, που είναι δυσανάλογες σε σχέση προς τα οφέλη του μέτρου.

Όταν μια ή περισσότερες αρμόδιες αρχές έχουν λάβει μέτρα σύμφωνα με τα άρθρα 18, 19, 20 ή 21, η ΕΑΚΑΑ μπορεί να λάβει οποιοδήποτε από τα μέτρα της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου, χωρίς την έκδοση της γνωμοδότησης κατ' άρθρο 27.

4. Πριν αποφασίσει να επιβάλει ή να ανανεώσει οποιοδήποτε μέτρο της παραγράφου 1, η ΕΑΚΑΑ διεξάγει διαβουλεύσεις με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Συστημικού Κινδύνου και, εφόσον ενδείκνυται, με άλλες σχετικές αρχές.

5. Πριν αποφασίσει να επιβάλει ή να ανανεώσει κάθε μέτρο της παραγράφου 1, η ΕΑΚΑΑ κοινοποιεί στις ενδιαφερόμενες αρμόδιες αρχές το μέτρο που προτείνει να λάβει. Η κοινοποίηση περιλαμβάνει λεπτομέρειες των προτεινόμενων μέτρων, της κατηγορίας των χρηματοπιστωτικών μέσων και συναλλαγών στις οποίες θα εφαρμόζονται, τα αποδεικτικά στοιχεία που στηρίζουν τους λόγους για τα μέτρα αυτά και την ημερομηνία έναρξης ισχύος των μέτρων.

6. Η κοινοποίηση πραγματοποιείται τουλάχιστον 24 ώρες πριν το μέτρο τεθεί σε ισχύ ή ανανεωθεί. Σε εξαιρετικές περιστάσεις, η ΕΑΚΑΑ μπορεί να πραγματοποιήσει την κοινοποίηση σε λιγότερο από 24 ώρες πριν από τη στιγμή που το μέτρο έχει προγραμματιστεί να τεθεί σε ισχύ όταν είναι αδύνατον να σταλεί ειδοποίηση 24 ώρες πριν.

7. Η ΕΑΚΑΑ δημοσιεύει στον ιστότοπό της ανακοίνωση σχετικά με οποιαδήποτε απόφαση επιβολής ή ανανέωσης κάθε μέτρου της παραγράφου 1. Η ανακοίνωση πρέπει τουλάχιστον να προσδιορίζει:

- α) τα μέτρα που επιβάλλονται, συμπεριλαμβανομένων των μέσων και των κατηγοριών των συναλλαγών στις οποίες εφαρμόζονται, καθώς και τη διάρκεια τους και
- β) τους λόγους για τους οποίους η ΕΑΚΑΑ είναι της γνώμης ότι είναι αναγκαία η επιβολή των μέτρων, συμπεριλαμβανομένων των αποδεικτικών στοιχείων που στηρίζουν τους λόγους αυτούς.

8. Αφότου αποφασίσει να επιβάλει ή να ανανεώσει οιοδήποτε μέτρο αναφέρεται στην παράγραφο 1, η ΕΑΚΑΑ γνωστοποιεί αμέσως στις αρμόδιες αρχές τα μέτρα που ελήφθησαν.

9. Ένα μέτρο αρχίζει να ισχύει κατά τη δημοσίευση της ανακοίνωσης στον ιστότοπο της ΕΑΚΑΑ ή σε χρονική στιγμή που καθορίζεται στην ανακοίνωση, μετά τη δημοσίευσή της, και εφαρμόζεται μόνο σε συναλλαγή που συνήφθη μετά την έναρξη ισχύος του μέτρου.

10. Η ΕΑΚΑΑ επανεξετάζει μέτρο που αναφέρεται στην παράγραφο 1, σε κατάλληλα χρονικά διαστήματα και τουλάχιστον κάθε τρεις μήνες. Εάν το μέτρο δεν ανανεωθεί μέχρι τη λήξη μιας τέτοιας τρίμηνης περιόδου, λήγει αυτομάτως. Οι παράγραφοι 2 έως 9 εφαρμόζονται στην ανανέωση των μέτρων.

11. Ένα μέτρο που εγκρίθηκε από την ΕΑΚΑΑ σύμφωνα με το παρόν άρθρο, υπερισχύει κάθε προηγούμενου μέτρου λαμβανομένου από την αρμόδια αρχή σύμφωνα με το τμήμα 1.»

12. Το άρθρο 30, σε συνδυασμό με το άρθρο 42, του κανονισμού 236/2012 αναθέτει στην Επιτροπή την αρμοδιότητα να εκδίδει, μεταξύ άλλων, κατ' εξουσιοδότηση πράξεις οι οποίες να προσδιορίζουν τα κριτήρια και τους παράγοντες που πρέπει να λαμβάνει υπόψη η ΕΑΚΑΑ προκειμένου να καθορίζει σε ποιες περιπτώσεις ανακύπτουν οι απειλές που αναφέρονται στο άρθρο 28, παράγραφος 2, στοιχείο α'.

13. Το άρθρο 44 του κανονισμού 236/2012, που περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο VIII το οποίο επιγράφεται «Εκτελεστικές πράξεις», περιέχει ορισμένους κανόνες σχετικά με την εφαρμοστέα διαδικασία επιτροπής στο πλαίσιο της εκδόσεως εκτελεστικών πράξεων από την Επιτροπή¹⁹.

14. Το άρθρο 24, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 918/2012 της Επιτροπής ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του άρθρου 28, παράγραφος 2, στοιχείο α', ως απειλή για την εύρυθμη λειτουργία και ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή για τη σταθερότητα ολόκληρου του χρηματοπιστωτικού συστήματος της Ένωσης ή μέρους αυτού νοείται:

- α) οποιαδήποτε απειλή σοβαρής χρηματοπιστωτικής, χρηματικής ή δημοσιονομικής αστάθειας που αφορά ένα κράτος μέλος ή χρηματοπιστωτικό σύστημα κράτους μέλους όταν αυτή ενδέχεται να απειλήσει σοβαρά την εύρυθμη λειτουργία και ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή τη σταθερότητα ολόκληρου του χρηματοπιστωτικού συστήματος της Ένωσης ή μέρους αυτού·
- β) η πιθανότητα αδυναμίας πληρωμών οποιουδήποτε κράτους μέλους ή υπερεθνικού εκδότη·

19 — Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 827/2012 της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 2012, για τον καθορισμό εκτελεστικών τεχνικών προτύπων όσον αφορά τα μέσα δημοσιοποίησης καθαρής θέσης σε μετοχές, τον μορφότυπο των πληροφοριών που πρέπει να παρέχονται στην Ευρωπαϊκή Αρχή Κινητών Αξιών και Αγορών σχετικά με τις καθαρές αρνητικές θέσεις, τους τύπους συμφωνιών, ρυθμίσεων και μέτρων που διασφαλίζουν επαρκώς ότι οι μετοχές ή οι κρατικοί χρεωστικοί τίτλοι είναι διαθέσιμοι για διακανονισμό, και τις ημερομηνίες και την περίοδο για τον προσδιορισμό του βασικού τύπου διαπραγμάτευσης για μια μετοχή, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) 236/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τις ανοικτές πωλήσεις και ορισμένες πτυχές των συμβολαίων ανταλλαγής πιστωτικής αθέτησης (ΕΕ L 251, σ. 11).

- γ) οποιαδήποτε σοβαρή ζημία στη φυσική διάρθρωση σημαντικών χρηματοπιστωτικών εκδοτών, υποδομών της αγοράς, συστημάτων εκκαθάρισης και διακανονισμού και εποπτικών αρχών που ενδέχεται να επηρεάσουν σοβαρά τις διασυνοριακές αγορές, ιδίως εάν η εν λόγω ζημία αποτελεί συνέπεια φυσικής καταστροφής ή τρομοκρατικής επίθεσης, όταν αυτή ενδέχεται να απειλήσει σοβαρά την εύρυθμη λειτουργία και ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή τη σταθερότητα ολόκληρου του χρηματοπιστωτικού συστήματος της Ένωσης ή μέρους αυτού·
- δ) οποιαδήποτε σοβαρή διακοπή σε οποιοδήποτε σύστημα πληρωμών ή διαδικασία διακανονισμού, ιδίως όταν σχετίζεται με διατραπεζικές δραστηριότητες, η οποία προκαλεί ή ενδέχεται να προκαλέσει σημαντικές δυσλειτουργίες ή καθυστερήσεις πληρωμών ή διακανονισμού στο πλαίσιο των διασυνοριακών συστημάτων πληρωμών της Ένωσης, ιδίως όταν αυτές ενδέχεται να οδηγήσουν στη διάδοση χρηματοπιστωτικών ή οικονομικών πιέσεων σε ολόκληρο το χρηματοπιστωτικό σύστημα της Ένωσης ή σε μέρος αυτού.»

Γ – Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

15. Το Ηνωμένο Βασίλειο, με δικόγραφο της 31ης Μαΐου 2012, το οποίο περιήλθε στο Δικαστήριο στις 4 Ιουνίου 2012, άσκησε προσφυγή κατά του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, ζητώντας από το Δικαστήριο να ακυρώσει το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 και να καταδικάσει τους καθών η προσφυγή στα δικαστικά έξοδα.

16. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποστηρίζουν ότι το Δικαστήριο πρέπει να απορρίψει κατ' ουσίαν την προσφυγή στο σύνολό της και να καταδικάσει το Ηνωμένο Βασίλειο στα δικαστικά έξοδα.

17. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Βασίλειο της Ισπανίας, η Γαλλική Δημοκρατία, και η Ιταλική Δημοκρατία παρενέβησαν προς στήριξη των αιτημάτων του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

18. Το Ηνωμένο Βασίλειο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή παραστάθηκαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 11ης Ιουνίου 2013, μαζί με την Ισπανία, τη Γαλλία και την Ιταλία.

III – Νομική εκτίμηση

A – Οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης

19. Η Επιτροπή έχει ορίσει τον «Ευρωπαϊκό Ρυθμιστικό Οργανισμό» ως «μια αυτόνομη νομική οντότητα που δημιουργείται από τον νομοθέτη για να συμμετέχει στη ρύθμιση ενός τομέα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και στην εφαρμογή μιας κοινοτικής πολιτικής»²⁰. Επί του παρόντος, υφίστανται άνω των τριάντα αποκεντρωμένοι οργανισμοί που λειτουργούν στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης²¹, ή βρίσκονται στο στάδιο της προετοιμασίας, αρκετοί δε εξ αυτών μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις που έχουν δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα. Ως γνωστόν, η ίδρυση οργανισμών στους

20 — «Σχέδιο διοργανικής συμφωνίας για ένα πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών», της 25ης Φεβρουαρίου 2005 [COM(2005) 59 τελικό, σ. 5]. Διάφοροι ορισμοί έχουν επίσης προταθεί στο πλαίσιο ακαδημαϊκών σχολιασμών. Π.χ., οι Griller και Orator, όπ.π., σ. 3 και 4 έχουν υποστηρίξει ότι οι οργανισμοί είναι σχετικώς ανεξάρτητοι μόνιμοι φορείς με νομική προσωπικότητα απορρέουσα από το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ και επιφορτισμένοι με ειδικά καθήκοντα. Βλ. επίσης Chiti, E., «Existe-t-il un modèle d'Agence de l'Union européenne», σε Molinier όπ.π., σ. 49 έως 74, στίς σ. 73 και 74.

21 — http://europa.eu/about-eu/agencies/index_el.htm.

κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί μια διαδικασία η οποία έχει λάβει ιδιαίτερος εντατικούς ρυθμούς από τότε που άρχισε η νέα χιλιετηρίδα. Όπως παρατηρεί ένα σχόλιο, η πρόκληση τώρα, όπως και πάντα, είναι να εξισορροπηθούν τα λειτουργικά πλεονεκτήματα και η ανεξαρτησία των οργανισμών έναντι της πιθανότητας να καταστούν «ανεξέλεγκτα κέντρα αυθαίρετης εξουσίας»²².

20. Εντούτοις, οι οργανισμοί εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαφέρουν ως προς τη νομική βάση στην οποία στηρίζονται, την οργάνωσή τους και τις εξουσίες που τους έχουν ανατεθεί. Η ΕΑΚΑΑ δεν περιλαμβάνεται μεταξύ της μικρής ομάδας των οργανισμών που συστάθηκαν απευθείας βάσει διατάξεως της Συνθήκης²³. Από την άλλη πλευρά, η ΕΑΚΑΑ δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των οργανισμών που ασκούν αμιγώς συμβουλευτικά καθήκοντα, μολονότι οι συμβουλευτικές αρμοδιότητες αποτελούν σημαντικό μέρος των εργασιών της ΕΑΚΑΑ²⁴.

21. Η ΕΑΚΑΑ μπορεί να χαρακτηριστεί ως ρυθμιστικός οργανισμός που επικουρεί στο έργο της ρυθμίσεως, σε επίπεδο ΕΕ, όσον αφορά την επέκταση της εσωτερικής αγοράς. Οι κύριες διαφορές μεταξύ εκτελεστικών και ρυθμιστικών οργανισμών είναι ότι οι εκτελεστικοί οργανισμοί εφαρμόζουν προγράμματα δαπανών και εξαρτώνται απευθείας από την Επιτροπή, και είναι υπόλογοι αποκλειστικά σε αυτήν, ενώ οι ρυθμιστικοί οργανισμοί κατά κανόνα θέτουν κοινούς κανόνες και παρέχουν υπηρεσίες και λειτουργούν υπό τη διοίκηση ή την εποπτεία συμβουλίου το οποίο αποτελείται από εκπροσώπους των κρατών μελών και ορισμένους εκπροσώπους της Επιτροπής²⁵.

22. Η ΕΑΚΑΑ δεν αποτελεί εκτελεστικό οργανισμό συσταθέντα από την Επιτροπή στο πλαίσιο του άρθρου 6 του κανονισμού 58/2003, της 19ης Δεκεμβρίου 2002, περί θεσπίσεως του καταστατικού των εκτελεστικών οργανισμών που είναι επιφορτισμένοι με ορισμένα καθήκοντα σχετικά με τη διαχείριση Κοινοτικών Προγραμμάτων²⁶. Οι φορείς αυτοί λειτουργούν δυνάμει υπεξουσιοδοτήσεως από την Επιτροπή²⁷.

22 — Busuioc, όπ.π., σ. 4, που παραθέτει τον Everson, M., «Independent Agencies: Hierarchy Beaters», *European Law Journal*, 1 (1995), σ. 180 έως 204, στη σ. 190. Βλ. επίσης Weiler, J., «Epilogue: Comitology as Revolution Infranationalism, Constitutionalism and Democracy», σε: Joerges, C., και Vos, E., (επιμ.) *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, Hart Publishing, Οξφόρδη, 1999, σ. 347 έως 349.

23 — Αυτή είναι η περίπτωση, π.χ., του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας (άρθρα 42, παράγραφος 3, και 45 ΣΕΕ) και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (άρθρο 88 ΣΛΕΕ).

24 — Για μια συνοπτική παράθεση των καθηκόντων της ΕΑΚΑΑ βλ. Moloney, N., «The European Securities and Markets Authority and institutional design for the EU financial market – a tale of two competences: Part 1: rule making», *European Business Organization Law Review*, 12 (1) (2011), σ. 41 έως 86, και «Part 2: rules in action», *European Business Organization Law Review*, 12(2) (2011), σ. 177 έως 225.

25 — Hofmann και Morini, όπ.π., σ. 436.

26 — ΕΕ 2003, L 11, σ. 1. Αυτοί είναι: ο Εκτελεστικός Οργανισμός για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία, ο Εκτελεστικός Οργανισμός για την Υγεία και τους Καταναλωτές, ο Εκτελεστικός Οργανισμός Εκπαίδευσης, Οπτικοακουστικών Θεμάτων και Πολιτισμού, ο Εκτελεστικός Οργανισμός του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών, ο Εκτελεστικός Οργανισμός Έρευνας, και ο Εκτελεστικός Οργανισμός του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας. Βλ. http://europa.eu/about-eu/agencies/executive_agencies/index_en.htm.

27 — Πριν από τη Συνθήκη της Λισαβώνας υπήρχε η διάκριση μεταξύ οργανισμών της «Επιτροπής» και οργανισμών του «Συμβουλίου», εκ των οποίων οι μεν πρώτοι είχαν συσταθεί βάσει του παλαιού πρώτου πυλώνα, ενώ οι δεύτεροι στηρίζονταν στον δεύτερο και τον τρίτο πυλώνα. Βλ. Busuioc, όπ.π., σ. 21 και 22.

23. Εντούτοις, η ΕΑΚΑΑ αποτελεί οργανισμό λήψεως αποφάσεων όπως ακριβώς και το Γραφείο Εναρμόνισης στο πλαίσιο της Εσωτερικής Αγοράς (ΓΕΕΑ)²⁸, το Κοινοτικό Γραφείο Φυτικών Ποικιλιών (ΚΓΦΠ)²⁹, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA)³⁰, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Χημικών Προϊόντων (ECHA)³¹, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Φαρμάκων³², και ο Οργανισμός Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενεργείας³³, υπό την έννοια ότι είναι η ίδια η ΕΑΚΑΑ που λαμβάνει ορισμένες αποφάσεις της, περιλαμβανομένων αυτών που λαμβάνονται δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012, χωρίς την παρέμβαση της Επιτροπής³⁴.

24. Εντούτοις, υπάρχει μια σημαντική διαφορά μεταξύ της ΕΑΚΑΑ και των ρυθμιστικών οργανισμών, που δραστηριοποιούνται σε τομείς άλλους πέραν αυτών των χρηματοπιστωτικών αγορών, και η οποία είναι αποφασιστικής σημασίας για την επίλυση της παρούσας υποθέσεως. Ενώ ορισμένοι από τους πλέον προσφάτως συσταθέντες φορείς όπως είναι ο EASA ή ο ECHA έχουν λάβει μεγαλύτερες ρυθμιστικές αρμοδιότητες από ό,τι οι προηγούμενοι, ο στρεβλός τρόπος με τον οποίον τούτο έγινε και ο μεγάλος αριθμός ελέγχων στους οποίους υπόκεινται οι εξουσίες αυτές καταδεικνύει ότι δεν υπήρχε η πρόθεση να τους χορηγηθεί μια σαφής ιεραρχική εξουσία ανώτερη αυτής των αντίστοιχων εθνικών οργανισμών³⁵. Όπως παραδέχθηκε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, άλλοι ρυθμιστικοί οργανισμοί δεν μπορούν να προβούν στη λήψη νομικά δεσμευτικών αποφάσεων απευθυνόμενων σε εξατομικευμένες νομικές οντότητες καθ' υποκατάσταση είτε αποφάσεως είτε της αδράνειας της αρμόδιας εθνικής αρχής η οποία ενδέχεται να διαφωνεί με κάποια απόφαση που έχει λάβει η ΕΑΚΑΑ. Ωστόσο, το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 εξουσιοδοτεί την ΕΑΚΑΑ να πράξει τούτο ακριβώς³⁶. Δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 11, του κανονισμού 236/2012, ένα μέτρο που εγκρίθηκε από την ΕΑΚΑΑ υπερισχύει κάθε προηγούμενου μέτρου που έχει ληφθεί από την αρμόδια εθνική αρχή.

28 — Κανονισμός (ΕΚ) 40/94, της 20ής Δεκεμβρίου 1993, για το κοινοτικό σήμα (ΕΕ 1994, L 11, σ. 1).

29 — Κανονισμός (ΕΚ) 2100/94, της 27ης Ιουλίου 1994, για τα κοινοτικά δικαιώματα επί φυτικών ποικιλιών (ΕΕ 1994, L 227, σ. 1).

30 — Κανονισμός 1592/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 2002, για κοινούς κανόνες στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας και για την ίδρυση ευρωπαϊκού οργανισμού ασφάλειας της αεροπορίας (ΕΕ L 240, σ. 1). Ο κανονισμός 1592/2002 καταργήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 216/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Φεβρουαρίου 2008, για τη θέσπιση κοινών κανόνων στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας και για την ίδρυση Ευρωπαϊκού Οργανισμού Ασφάλειας της Αεροπορίας, καθώς και για την κατάργηση της οδηγίας 91/670/ΕΟΚ του Συμβουλίου, του κανονισμού (ΕΚ) 1592/2002 και της οδηγίας 2004/36/ΕΚ (ΕΕ L 79, σ. 1).

31 — Κανονισμός (ΕΚ) 1907/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2006, για την καταχώριση, την αξιολόγηση, την αδειοδότηση και τους περιορισμούς των χημικών προϊόντων (REACH) και για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Χημικών Προϊόντων καθώς και για την τροποποίηση της οδηγίας 1999/45/ΕΚ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 793/93 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) 1488/94 της Επιτροπής καθώς και της οδηγίας 76/769/ΕΟΚ του Συμβουλίου και των οδηγιών της Επιτροπής 91/155/ΕΟΚ, 93/67/ΕΟΚ, 93/105/ΕΚ και 2000/21/ΕΚ (ΕΕ L 396, σ. 1).

32 — Κανονισμός (ΕΚ) 726/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, για τη θέσπιση κοινοτικών διαδικασιών χορήγησης άδειας και εποπτείας όσον αφορά τα φάρμακα που προορίζονται για ανθρώπινη και για κτηνιατρική χρήση και για τη σύσταση Ευρωπαϊκού Οργανισμού Φαρμάκων (ΕΕ L 136, σ. 1).

33 — Κανονισμός (ΕΚ) 713/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2009, για την ίδρυση Οργανισμού Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενεργείας (ΕΕ L 211, σ. 1).

34 — Η διάκριση μεταξύ οργανισμών που συγκεντρώνουν και διαπιστώνουν τα πραγματικά περιστατικά και οργανισμών που λαμβάνουν αποφάσεις υπάρχει στους Griller και Orator, όπ.π., και Chamon, M. (2011), όπ.π.

35 — Βλ. Curtin, D., και Dehousse, R., «European Union agencies: tipping the balance?», σε: Busioiu, M., Groenleer, M., και Tondal, J. (επιμ.), όπ.π., σ. 193 και 195.

36 — Ο Moloney στο «Part 1», όπ.π., σημείο 2.1, παρατηρεί ότι το συμβούλιο εποπτών της ΕΑΚΑΑ, που είναι το κύριο σώμα λήψεως αποφάσεων όπως προβλέπουν τα άρθρα 40 έως 44 του κανονισμού 1095/2010, εκπροσωπεί σε μεγάλο βαθμό τους επικεφαλής των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών, ωστόσο λειτουργεί ως επί το πλείστον βάσει της αρχής της πλειοψηφίας, και σε ορισμένες περιορισμένες περιπτώσεις βάσει της αρχής της ειδικής πλειοψηφίας (βλ. άρθρο 44 του κανονισμού 1095/2010). Επομένως, τούτο σημαίνει ότι καμία αρμόδια αρχή κράτους μέλους δεν έχει την εξουσία να εμποδίσει τη λήψη των μέτρων που προβλέπει το άρθρο 28 ασκώντας το δικαίωμα αρνησικυρίας.

25. Το Κοινοβούλιο επεσήμανε με τις γραπτές παρατηρήσεις του ότι, πλην των τριών ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών, μόνον ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Χημικών Προϊόντων έχει συσταθεί αποκλειστικά επί της νομικής βάσεως του άρθρου 114 ΣΛΕΕ. Εντούτοις, δεν έχει εξουσίες παρεμβάσεως παρεμφερείς προς αυτές που προβλέπει το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012³⁷. Πρέπει να επισημάνω ότι ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Φαρμάκων ιδρύθηκε βάσει του συνδυασμού των άρθρων 114 και 168 ΣΛΕΕ³⁸, τόσο δε το ΓΕΕΑ όσο και το ΚΓΦΠ συστάθηκαν βάσει του άρθρου 352 ΣΛΕΕ, ενώ ο EASA ιδρύθηκε βάσει του άρθρου 100 ΣΛΕΕ³⁹.

26. Φρονώ ότι ο τέταρτος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει το Ηνωμένο Βασίλειο στην προσφυγή του και αφορά την καταλληλότητα του άρθρου 114 ΣΛΕΕ να αποτελέσει τη νομική βάση για την έκδοση του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 προηγείται από λογικής απόψεως του ζητήματος εάν οι εξουσίες της ΕΑΚΑΑ βάσει της διατάξεως αυτής συνάδουν προς το συνταγματικό δίκαιο της ΕΕ και, ειδικότερα, προς όσα επιτάσσουν οι αποφάσεις Romano και Meoni. Από απόψεως συνταγματικού δικαίου, η εκτίμηση της νομικής βάσεως του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012, ήτοι μιας νομοθετικής πράξεως κατά την έννοια του άρθρου 289, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, προηγείται δευτερευούσης σημασίας νομικών ζητημάτων που αφορούν το περιεχόμενό του. Ως εκ τούτου, θα αρχίσω αναλύοντας τον τέταρτο λόγο ακυρώσεως που προβάλλει το Ηνωμένο Βασίλειο και, εν συνέχεια, θα εξετάσω από κοινού τα τρία λοιπά ζητήματα.

B – Το άρθρο 114 ΣΛΕΕ και τα ζητήματα που αφορούν τη νομική βάση

1. Το άρθρο 114 ΣΛΕΕ ως νομική βάση για τη σύσταση της ΕΑΚΑΑ

27. Βάσει ενός σχολίου που πρόσφατα διατυπώθηκε, μέχρι και πριν μια δεκαετία οι περισσότεροι οργανισμοί ιδρύονταν βάσει του άρθρου 352 ΣΛΕΕ⁴⁰. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω και δεδομένου ότι η ΕΑΚΑΑ έχει την εξουσία «να επιβάλει δεσμευτικές αποφάσεις επί των κατά τόπους εποπτών και όσων μετέχουν στην αγορά», δεν είναι παράδοξο ότι η καταλληλότητα του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως για την αναγνώριση τέτοιων αρμοδιοτήτων έχει αμφισβητηθεί⁴¹. Φρονώ ότι ο αυστηρός νομικός έλεγχος της χρήσεως του άρθρου 114 ΣΛΕΕ είναι ιδιαίτερος σημαντικός, αν ληφθεί υπόψη η τάση που επιδεικνύει ο νομοθέτης της ΕΕ, κατά τα τελευταία περίπου οκτώ έτη, να μην στηρίζει πλέον την ίδρυση διαφόρων οργανισμών στο άρθρο 352 ΣΛΕΕ, αλλά όλο και περισσότερο «σε αρμοδιότητες που αφορούν συγκεκριμένους τομείς»⁴². Εντούτοις, στο σημείο αυτό πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ της νομικής βάσεως για την ίδρυση ενός οργανισμού και αυτής που χρησιμοποιείται για την ανάθεση συγκεκριμένων εξουσιών σε αυτόν.

37 — Οι αποφάσεις του Οργανισμού Χημικών Προϊόντων που μπορούν να προσβληθούν ενώπιον του συμβουλίου του προσφυγών απαριθμούνται στο άρθρο 91 του κανονισμού REACH και στο άρθρο 77 του κανονισμού για τα βιοκτόνα. Βλ. i) κανονισμό 1907/2006 και ii) κανονισμό (ΕΕ) 528/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 2012, σχετικά με τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση βιοκτόνων (ΕΕ L 167, σ. 1).

38 — Βλ. ανωτέρω υποσημείωση 32.

39 — Βλ. ανωτέρω υποσημειώσεις 28, 29 και 30, αντιστοίχως.

40 — Busuioc, M., όπ.π., σ. 18.

41 — Moloney, N., «EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: “More Europe” or More Risks?», *Common Market Law Review*, 47 (2010), σ. 1317 έως 1383, σ. 1341. Για τις επιφυλάξεις που διατυπώνονται ως προς την καταλληλότητα του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως για την ΕΑΤ, βλ. Fahey, E., «Does the Emperor Have Financial Crisis Clothes? Reflections on the legal Basis of the European Banking Authority», *The Modern Law Review*, (74) (2011), σ. 581 έως 595, σ. 593, και House of Commons Treasury Committee, «The Committee’s Opinion on proposals for European financial supervision», *Sixteenth Report of Session 2008-2009*, παράγραφος 32. Για επιχειρήματα υπέρ της απόψεως ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ αποτελεί την ορθή νομική βάση για την ίδρυση της ΕΑΚΑΑ βλ. Hänle, F., *Die neue Europäische Finanzaufsicht*, Verlag Dr. Kovac, Αμβούργο, 2012, σ. 40 έως 44, και Frank, A., *Die Rechtswirkungen der Leitlinien und Empfehlungen der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde*, Nomos, Μπάντεν-Μπάντεν, 2012, σ. 53 έως 55. Εντούτοις, ο τελευταίος συγγραφέας δεν διαπραγματεύεται το ζήτημα εάν τούτο ισχύει και για τις αρμοδιότητες της ΕΑΚΑΑ να λαμβάνει δεσμευτικά εκτελεστικά μέτρα.

42 — Βλ. τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott επί της υποθέσεως C-217/04, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (ENISA) (απόφαση της 2ας Μαΐου 2006, Συλλογή 2006, σ. I-3771, σημείο 2).

28. Η νομολογία του Δικαστηρίου όσον αφορά τη χρήση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως για την ίδρυση οργανισμών, και της εμπλοκής τους στην προώθηση μέτρων της ΕΕ, έχει αναπτυχθεί σημαντικά κατά την τελευταία δεκαετία περίπου. Η εξέλιξή της ήταν η εξής.

29. Στην υπόθεση Ηνωμένο Βασίλειο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Smoke flavourings)⁴³, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ ήταν η ορθή νομική βάση για τη λήψη μέτρων από την Επιτροπή, η οποία συνεργαζόταν στενά με την Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων, διότι τούτο αποτελούσε «κατάλληλο μέσο» για την επίτευξη «της επιδιωκόμενης προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών»⁴⁴. Στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο δέχτηκε ότι η θέσπιση τέτοιων ρυθμιστικών προτύπων που περιλαμβάνουν περισσότερα του ενός στάδια αποτελεί μέτρο προσεγγίσεως κατά την έννοια του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, όταν ο επίμαχος κανονισμός αποτελούσε «μια ενδιάμεση φάση προς την κατεύθυνση της προσέγγισης των νομοθεσιών των κρατών μελών»⁴⁵, με την Επιτροπή να εργάζεται προς ευόδωση του σκοπού αυτού από κοινού με την Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων.

30. Η δυνατότητα χρησιμοποίησεως του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, ως νομικής βάσεως για την ίδρυση οργανισμών, διευρύνθηκε περαιτέρω με την απόφαση ENISA⁴⁶. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η δημιουργία ενός οργανισμού που παρέχει συμβουλές τεχνικής φύσεως στην Επιτροπή θα μπορούσε να ισοδυναμεί με μέτρο προσεγγίσεως κατά την έννοια του άρθρου 114 ΣΛΕΕ τόσο λόγω της ανάγκης για την παροχή τεχνικών συμβουλών⁴⁷ όσο και λόγω του γεγονότος ότι «ο κοινοτικός νομοθέτης έκρινε ότι η ίδρυση ενός κοινοτικού φορέα όπως ο Οργανισμός αποτελούσε κατάλληλο μέσο πρόληψης του κινδύνου εμφάνισης διαφορών που θα μπορούσαν να δημιουργήσουν εμπόδια στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς στον οικείο τομέα»⁴⁸.

31. Περαιτέρω, το Δικαστήριο απεφάνθη στην υπόθεση ENISA ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση μόνο στην περίπτωση που από τη νομική πράξη προκύπτει πράγματι, με βάση αντικειμενικά στοιχεία, ότι σκοπός της είναι η βελτίωση των προϋποθέσεων για την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς⁴⁹. Οι συντάκτες της Συνθήκης, χρησιμοποιώντας την έκφραση «μέτρα σχετικά με την προσέγγιση» στο άρθρο αυτό, θέλησαν να απονείμουν στον νομοθέτη, σε συνάρτηση με το γενικό πλαίσιο και τις ειδικές περιστάσεις του υπό εναρμόνιση τομέα, ορισμένη διακριτική ευχέρεια ως προς την τεχνική της προσεγγίσεως που είναι η πιο ενδεδειγμένη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος, στους τομείς μάλιστα που χαρακτηρίζονται από ιδιαιτερότητες σύνθετης τεχνικής φύσεως⁵⁰.

32. Επί της βάσεως αυτής, το Δικαστήριο κατέληξε σε ένα σημαντικό συμπέρασμα σχετικά με τις γενικές αρμοδιότητες των οργανισμών να λαμβάνουν μέτρα τα οποία είναι δεσμευτικά από νομικής απόψεως για τους τρίτους. Δεδομένου ότι από το γράμμα του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ουδόλως συνάγεται ότι οι αποδέκτες των μέτρων που λαμβάνονται βάσει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ πρέπει να είναι μόνον τα επιμέρους κράτη μέλη, ο νομοθέτης μπορεί, εφόσον το κρίνει αναγκαίο, να προβλέψει την ίδρυση φορέα της ΕΕ ο οποίος θα κληθεί να συμβάλει στην εφαρμογή μιας διαδικασίας εναρμονίσεως⁵¹. Κατά συνέπεια, το άρθρο 114 ΣΛΕΕ αποτελούσε την ενδεδειγμένη νομική βάση για την έκδοση του κανονισμού 460/2004, βάσει του οποίου εκδόθηκε η απόφαση ENISA.

43 — Απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2005, C-66/04 (Συλλογή 2005, σ. I-10553).

44 — Όπ.π. (σκέψη 63).

45 — Βλ. τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στο σημείο 25.

46 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 42.

47 — Όπ.π. (σκέψη 64).

48 — Όπ.π. (σκέψη 62).

49 — Όπ.π. (σκέψη 42 που παραπέμπει στην προπαρατεθείσα απόφαση Smoke flavourings).

50 — Όπ.π. (σκέψη 43 που παραπέμπει στην προπαρατεθείσα απόφαση Smoke flavourings).

51 — Όπ.π. (σκέψη 44). Βλ. επίσης απόφαση της 9ης Αυγούστου 1994, C-359/92, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-3681, σκέψη 37).

33. Είναι προφανές ότι ανησυχίες παρεμφερείς προς αυτές που διατύπωσε το Δικαστήριο στην απόφασή του ENISA απασχολούσαν τον νομοθέτη της ΕΕ όταν επέλεξε να προβεί στη λήψη ειδικών μέτρων σε σχέση με τις ανοικτές πωλήσεις και, ειδικότερα, όταν αποφάσισε να αναθέσει διάφορα καθήκοντα και αρμοδιότητες στην ΕΑΚΑΑ στο πεδίο αυτό. Υπό την έννοια αυτή, είναι χαρακτηριστική η πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 236/2012, στην οποία επισημαίνεται ότι τα μέτρα που έλαβαν τα κράτη μέλη σε σχέση με τις ανοικτές πωλήσεις, υπό το πρίσμα της χρηματοπιστωτικής κρίσεως του Σεπτεμβρίου 2008, «ήταν διαφορετικά σε κάθε κράτος μέλος, διότι στην Ένωση υπάρχει έλλειψη συγκεκριμένου κοινού κανονιστικού πλαισίου για την αντιμετώπιση ζητημάτων που σχετίζονται με τις ανοικτές πωλήσεις». Παρεμφερής είναι η αίσθηση την οποία απηχεί η δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 236/2012⁵², κατά την οποία είναι απαραίτητη η εναρμόνιση των κανόνων για τις ανοικτές πωλήσεις και για ορισμένες πτυχές των συμβολαίων ανταλλαγής πιστωτικής αθετήσεως, ώστε να αποτραπεί η εμφάνιση εμποδίων στην εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, γιατί διαφορετικά είναι πιθανό τα κράτη μέλη να συνεχίσουν να λαμβάνουν αποκλίνοντα μέτρα.

34. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί κατ' αρχήν να υπάρξει αντίρρηση στην ίδρυση της ΕΑΚΑΑ και στη ρύθμιση των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων της επί της νομικής βάσεως του άρθρου 114 ΣΛΕΕ. Από γενικής απόψεως και υπό το πρίσμα των ευρύτερων αρμοδιοτήτων της⁵³, ο ρόλος της ΕΑΚΑΑ στην προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σε σχέση με τις ανοικτές πωλήσεις πληροί τις απαιτήσεις που διατύπωσε το Δικαστήριο στην απόφασή του ENISA. Εντούτοις, οι ειδικές εξουσίες που έχει η ΕΑΚΑΑ δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 χρήζουν εγγύτερης αναλύσεως.

2. Το άρθρο 114 ΣΛΕΕ ως νομική βάση για το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012

35. Οι αιτιάσεις που προέβαλε το Ηνωμένο Βασίλειο με τον τέταρτο λόγο ακυρώσεως είναι πιο περιορισμένες και δεν αμφισβητούν το σύνολο της νομικής βάσεως που επελέγη για την ίδρυση της ΕΑΚΑΑ. Αντιθέτως, αφορούν τις εξουσίες που αποκτά η ΕΑΚΑΑ βάσει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012⁵⁴. Το Ηνωμένο Βασίλειο διατύπωσε επιφυλάξεις ως προς την επιλογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ δεδομένου ότι αυτή η διάταξη της Συνθήκης δεν μπορεί να επιτρέψει τη λήψη ατομικών μέτρων απευθυνόμενων σε συγκεκριμένο φυσικό ή νομικό πρόσωπο και, ως εκ τούτου, στον βαθμό που το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 επιτρέπει τη λήψη τέτοιων μέτρων, τότε συντρέχει περίπτωση υπερβάσεως της εξουσιοδοτήσεως του άρθρου 114 ΣΛΕΕ⁵⁵.

52 — Το Δικαστήριο έκρινε ότι, «όταν υφίστανται εμπόδια στο εμπόριο, ή όταν είναι πιθανόν να εμφανιστούν τέτοια εμπόδια στο μέλλον, λόγω του ότι τα κράτη μέλη έχουν ήδη λάβει ή λαμβάνουν έναντι ενός προϊόντος ή μιας κατηγορίας προϊόντων δυστάμενα μέτρα, ικανά να εξασφαλίσουν διαφορετικό επίπεδο προστασίας και, ως εκ τούτου, να παρακωλύσουν την ελεύθερη κυκλοφορία του οικείου ή των οικείων προϊόντων, το άρθρο 95 ΕΚ παρέχει στον κοινοτικό νομοθέτη την εξουσία να παρεμβαίνει και να θεσπίζει τα κατάλληλα μέτρα τήρυντας, αφενός, την παράγραφο 3 του εν λόγω άρθρου και, αφετέρου, τις νομικές αρχές οι οποίες μνημονεύονται στη Συνθήκη ή συνάγονται από τη νομολογία, ιδίως δε την αρχή της αναλογικότητας». Βλ. απόφαση της 12ης Ιουλίου 2005 επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων C-154/04 και C-155/04, *The Queen on the Application of Alliance for Natural Health and Nutri-Link Ltd* (Συλλογή 2005, σ. I-6451, σκέψη 32 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ. ομοίως προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 43 απόφαση *Smoke Flavouring* (σκέψη 41).

53 — Βλ. *Moloney*, όπ.π.

54 — Το Ηνωμένο Βασίλειο επικαλείται, μεταξύ άλλων, και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. Jacobs επί της προπαρατεθείσας υποθέσεως C-359/92, *Γερμανία κατά Συμβουλίου*, στην οποία ο γενικός εισαγγελέας παρατήρησε στο σημείο 36 των προτάσεων του ότι το πρώην άρθρο 100 Α, νυν άρθρο 114 ΣΛΕΕ, «μπορεί να χρησιμοποιείται μόνο για την έκδοση μέτρων τα οποία θεσπίζουν ομοιόμορφους κανόνες· η εφαρμογή των κανόνων αυτών σε ατομικές περιπτώσεις αποτελεί στην περίπτωση αυτή αρμοδιότητα των εθνικών αρχών».

55 — Όσο καινοφανής και αν είναι η ορολογία αυτού του λόγου ακυρώσεως, καθώς και η παράλειψη ρητής αναφοράς στην «αναρμοδιότητα», στο τμήμα της προσφυγής του Ηνωμένου Βασιλείου που αφορά το άρθρο 114 ΣΛΕΕ, το νόημά του είναι ακούνητος σαφές προκειμένου να παράσχει σε όλους τους διαδίκους και τους παρεμβαίνοντες τη δυνατότητα να απαντήσουν σε αυτόν. Περαιτέρω, η «αναρμοδιότητα» αποτελεί έναν από τους λόγους τους οποίους εξετάζει το Δικαστήριο αυτεπαγγέλτως για λόγους δημοσίας τάξεως. Βλ. π.χ. απόφαση της 13ης Ιουλίου 2000, C-210/98 P, *Salzgitter κατά Επιτροπής* (Συλλογή 2000, σ. I-5843, σκέψη 56) και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi επί της υποθέσεως C-355/10, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου* (σκέψη 54).

36. Όπως ήδη προελέχθη, δεν μπορεί να υπάρξει *κατ' αρχήν* αντίρρηση στη χρήση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως προκειμένου να παρασχεθεί σε οργανισμούς η εξουσία να λαμβάνουν αποφάσεις νομικώς δεσμευτικές για τους τρίτους. Εντούτοις, ακρογωνιαίος λίθος στο ζήτημα της εκτιμήσεως εάν η αναγνώριση τέτοιων εξουσιών σε έναν οργανισμό εμπίπτει εντός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 114 ΣΛΕΕ είναι εάν, ή όχι, οι αποφάσεις του οικείου οργανισμού είτε συμβάλλουν είτε ισοδυναμούν με εναρμόνιση της εσωτερικής αγοράς, κατά την έννοια που έχει ο όρος αυτός στο δίκαιο της ΕΕ.

37. Εντούτοις, η νομολογία του Δικαστηρίου δεν τάσσεται υπέρ της χρήσεως του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως μόνης νομικής βάσεως για το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012, διότι η ανάθεση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στην ΕΑΚΑΑ δυνάμει του άρθρου αυτού, καθ' υποκατάσταση των εκτιμήσεων των αρμόδιων εθνικών αρχών, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί μέτρο «σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς» κατά την έννοια του άρθρου 114 ΣΛΕΕ⁵⁶.

38. Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στην ΕΑΚΑΑ δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 υπερακοντίζουν την εναρμόνιση της εσωτερικής αγοράς για τους ακόλουθους λόγους.

α) Ανάλυση του περιεχομένου των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην ΕΑΚΑΑ δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012

39. Σκοπός του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 είναι να ανυψώσει στο επίπεδο της ΕΕ, και ειδικότερα της ΕΑΚΑΑ, μια παρεμβατική αρμοδιότητα η οποία ενεργοποιείται σε περιστάσεις παρεμφερείς προς αυτές που προκαλούν την παρέμβαση των αρμόδιων αρχών των κρατών μελών βάσει των άρθρων 18, 20 και 22 του κανονισμού 236/2012. Περαιτέρω, οι αρμοδιότητες του άρθρου 28 μπορούν να ασκηθούν μόνον εάν οι προαναφερθείσες εθνικές αρχές παρέλειψαν να ενεργήσουν ούτως ώστε να αποτρέψουν με τον ενδεδειγμένο τρόπο «απειλή για την εύρυθμη λειτουργία και ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή για τη σταθερότητα του συνόλου ή μέρους του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Ένωση» (βλ. άρθρο 28, παράγραφος 2, στοιχεία α', και β', του κανονισμού 236/2012).

40. Όπως επισήμανε το Ηνωμένο Βασίλειο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, εξ ορισμού η ΕΑΚΑΑ αποφαίνεται για ζήτημα επί του οποίου η αρμόδια αρχή έχει εκφέρει διαφορετική κρίση. Περαιτέρω, δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 4, και της αιτιολογικής σκέψεως 33 του κανονισμού 236/2012, η μόνη οντότητα την οποία υποχρεούται να συμβουλευθεί η ΕΑΚΑΑ προτού προβεί σε επιβολή των μέτρων αυτών είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ)⁵⁷, ενώ ούτε το Συμβούλιο ούτε η Επιτροπή εμπλέκονται στη διαδικασία λήψεως αποφάσεως ως θεσμικά όργανα. Όπως προελέχθη, δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 11, του κανονισμού 236/2012, μέτρο που εγκρίθηκε από την ΕΑΚΑΑ υπερισχύει κάθε προηγούμενου μέτρου που έχει ληφθεί από την αρμόδια αρχή.

41. Τούτου λεχθέντος, δεν μπορεί να υποστηριχθεί βασίμως ότι οι εξουσίες που έχει η ΕΑΚΑΑ δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 είναι απεριόριστες. Όπως προελέχθη, η έννοια που χρησιμοποιείται στο άρθρο 28, παράγραφος 2, στοιχείο α', του κανονισμού 236/2012 διευκρινίστηκε σε μεγαλύτερο βαθμό από το άρθρο 24, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 918/2012 της Επιτροπής⁵⁸.

56 — Για λόγους πληρότητας υπενθυμίζω ότι το άρθρο 115 ΣΛΕΕ έχει το ίδιο γενικό καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής με αυτό του άρθρου 114, πλην όμως εξαρτά τα μέτρα εναρμονίσεως σε τομείς που αναφέρονται σε αυτό από ειδική νομοθετική διαδικασία και απαιτεί ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου.

57 — Η επιτροπή αυτή συστάθηκε δυνάμει του κανονισμού 1092/2010 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, σχετικά με τη μακροπρόληπτική επίβλεψη του χρηματοοικονομικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη σύσταση Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Συστημικού Κινδύνου (ΕΕ L 331, σ. 1).

58 — Βλ. ανωτέρω σημείο 14.

42. Επί της ασκήσεως των αρμοδιοτήτων που απονέμει το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 ισχύουν οι ακόλουθοι όροι και περιορισμοί. Η ΕΑΚΑΑ υποχρεούται να λάβει υπόψη της τον βαθμό στον οποίον το μέτρο «αντιμετωπίζει σημαντικά την απειλή για την εύρυθμη λειτουργία και ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή για τη σταθερότητα του συνόλου ή μέρους του χρηματοπιστωτικού συστήματος στην Ένωση ή βελτιώνει σημαντικά την ικανότητα των αρμόδιων αρχών να παρακολουθούν την απειλή» (βλ. άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο α'), «δεν δημιουργεί τον κίνδυνο καταχρηστικής επιλογής του ευνοϊκότερου καθεστώτος εποπτείας» (άρθρο 28, παράγραφος 3, στοιχείο β'), «δεν έχει αρνητική επίδραση στην αποτελεσματικότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών, συμπεριλαμβανομένης της μείωσης της ρευστότητας στις αγορές αυτές ή της δημιουργίας αβεβαιότητας για τους συμμετέχοντες στην αγορά, δυσανάλογη προς τα οφέλη του μέτρου» (άρθρο 28, παράγραφος 3, σημείο γ').

43. Πέραν τούτου, το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 παρέχει τις ακόλουθες διαδικαστικές εγγυήσεις. Όπως προελέχθη, η ΕΑΚΑΑ υποχρεούται να προβαίνει σε διαβούλευση με την ΕΣΣΚ. Οσάκις τούτο ενδείκνυται, μπορεί να υπάρξει διαβούλευση και με άλλες αρμόδιες αρχές, ωστόσο δεν υπάρχει σχετική υποχρέωση (άρθρο 28, παράγραφος 4). Η ΕΑΚΑΑ υποχρεούται να κοινοποιήσει στις αρμόδιες αρχές τα μέτρα των οποίων τη λήψη προτείνει, και δη τουλάχιστον εικοσιτέσσερις ώρες πριν το μέτρο τεθεί σε ισχύ ή ανανεωθεί, εκτός και εάν συντρέχουν «εξαιρετικές περιστάσεις» (άρθρο 28, παράγραφοι 5 και 6), άπαξ, δε, ληφθούν τα μέτρα πρέπει να γνωστοποιηθούν στις αρμόδιες αρχές (άρθρο 28, παράγραφος 8). Και τέλος, η ΕΑΚΑΑ υποχρεούται να δημοσιεύει στον ιστότοπό της ανακοίνωση σχετικά με οποιαδήποτε απόφαση επιβολής ή ανανεώσεως μέτρων, περιλαμβανομένων των λόγων για τους οποίους λαμβάνονται (άρθρο 28, παράγραφος 7) και, περαιτέρω, υποχρεούται να επανεξετάζει τα όποια μέτρα έχουν ληφθεί κάθε τρεις μήνες. Εάν δεν πράξει τούτο, λήγει η ισχύς των μέτρων (άρθρο 28, παράγραφος 10). Θα επανέλθω στις επιφυλάξεις που αφορούν την άσκηση των εξουσιών που έχει η ΕΑΚΑΑ δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012, όταν εξετάσω τη σημασία της νομολογίας *Mecon* για την επίλυση της ένδικης διαφοράς.

44. Εντούτοις, είναι σημαντικό να μην παροράται το εύρος των εξουσιών που έχει η ΕΑΚΑΑ έναντι τρίτων. Όπως προελέχθη, η παρέμβαση της ΕΑΚΑΑ, δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 236/2012, ενδέχεται να συνεπάγεται την επιβολή υποχρεώσεων δημοσιοποιήσεως σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα όσον αφορά τις καθαρές αρνητικές θέσεις τους σε σχέση με συγκεκριμένο χρηματοπιστωτικό μέσο ή κατηγορία χρηματοπιστωτικών μέσων. Περαιτέρω, η ΕΑΚΑΑ μπορεί να επιβάλλει απαγορεύσεις ή προϋποθέσεις σε σχέση με τη διενέργεια ανοικτών πωλήσεων και παρεμφερών συναλλαγών, όπως ορίζει το άρθρο 28, παράγραφος 1, στοιχείο β', του κανονισμού 236/2012.

45. Φρονώ, και εν αντιθέσει προς τα επιχειρήματα που διατύπωσε η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της, ότι τούτο βαίνει πολύ πέραν της εξουσίας «να θεσπίζει μέτρα σχετικά με ένα προϊόν ή με μια κατηγορία συγκεκριμένων προϊόντων και, ενδεχομένως, ατομικά μέτρα σχετικά με τα προϊόντα αυτά»⁵⁹. Πράγματι, στη συνάφεια αυτή η ΕΑΚΑΑ δεν προβαίνει στη διατύπωση συγκεκριμένων και πιο αναλυτικών κανόνων οι οποίοι πρέπει να εφαρμοστούν σε συγκεκριμένο χρηματοπιστωτικό προϊόν ή υπηρεσία, πράγμα το οποίο συμβαίνει στην περίπτωση π.χ. που η Επιτροπή ασκεί τις εξουσίες αυτές προκειμένου να εναρμονίσει την προσέγγιση των κρατών μελών έναντι ενός επικίνδυνου προϊόντος δυνάμει του άρθρου 13 της οδηγίας 2001/95/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Δεκεμβρίου 2001, για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων, η οποία εξεδόθη δυνάμει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ⁶⁰. Αντιθέτως, η ΕΑΚΑΑ παρεμβαίνει ως προς τις προϋποθέσεις που διέπουν τον ανταγωνισμό σε συγκεκριμένη χρηματοπιστωτική αγορά, πράγμα το οποίο εμπίπτει στις αρμοδιότητες κάποιας αρμόδιας εθνικής αρχής, οσάκις αντιμετωπίζει ορισμένες

59 — Η Επιτροπή παραθέτει την προπαρατεθείσα απόφαση της 9ης Αυγούστου 1994, Γερμανία κατά Συμβουλίου (σκέψη 37), στην οποία διατυπώνεται η αρχή αυτή.

60 — ΕΕ 2002, L 11, σ. 4. Είναι ενδιαφέρον να επισημανθεί ότι οι αποφάσεις που λαμβάνει η Επιτροπή δυνάμει της διατάξεως αυτής απαιτούν την εφαρμογή τους από τις αρμόδιες εθνικές αρχές εντός διαστήματος είκοσι ημερών, εκτός εάν στις αποφάσεις αυτές προβλέπεται διαφορετική προθεσμία.

εξαιρετικές περιστάσεις. Φρονώ ότι η πλησιέστερη αναλογία, στο πλαίσιο του δικαίου της ΕΕ, προς τις εξουσίες που έχει η ΕΑΚΑΑ δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 είναι οι εξουσίες παρεμβάσεως που έχει η Επιτροπή στους τομείς της γεωργίας και του αντιντάμπινγκ, ήτοι σε τομείς στους οποίους η Επιτροπή προβαίνει σε εφαρμογή μιας κοινής πολιτικής της ΕΕ.

46. Έτσι, ένα μέτρο που θεσπίζεται δυνάμει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ πρέπει πράγματι να αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών εγκαθιδρύσεως και λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Αν απλώς και μόνον η διαπίστωση διαφορών μεταξύ των εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων και ο αόριστος κίνδυνος να προκαλέσουν οι διαφορές αυτές εμπόδια στις θεμελιώδεις ελευθερίες ή στρεβλώσεις του ανταγωνισμού αρκούσαν για να δικαιολογήσουν την επιλογή του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως, ο δικαστικός έλεγχος της συμμορφώσεως προς τη νομική βάση θα στερείτο κάθε πρακτικής αποτελεσματικότητας. Στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο δυσχερώς θα μπορούσε να ασκήσει το καθήκον που του αναθέτει το άρθρο 19 ΣΕΕ, δηλαδή την εξασφάλιση της τηρήσεως του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της Συνθήκης⁶¹. Έτσι, στο πλαίσιο της εκτιμήσεως εάν το άρθρο 114 ΣΛΕΕ αποτελεί την ορθή νομική βάση ενός συγκεκριμένου μέτρου της ΕΕ, το Δικαστήριο πρέπει να ελέγχει αν το μέτρο του οποίου το κύρος τίθεται υπό αμφισβήτηση πράγματι αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών εγκαθιδρύσεως και λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς, όπως ορίζει η νομοθεσία της ΕΕ⁶².

47. Περαιτέρω, το ενδεχόμενο εμφανίσεως μελλοντικών εμποδίων στο εμπόριο λόγω αποκλίσεων των εθνικών νομοθεσιών δεν επαρκεί. Εντούτοις, η εμφάνιση τέτοιων εμποδίων πρέπει να είναι πιθανή και το επίμαχο μέτρο πρέπει να σκοπεί στην πρόληψή τους⁶³.

β) Το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 στο πλαίσιο της νομολογίας του Δικαστηρίου επί του άρθρου 114 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως

48. Το Δικαστήριο έκρινε, με την απόφαση ENISA, ότι ενδέχεται να είναι αναγκαίο, σύμφωνα με την εκτίμηση του νομοθέτη της Ένωσης, να προβλεφθεί η ίδρυση κοινοτικού οργανισμού για να συμβάλει στην εφαρμογή μιας διαδικασίας εναρμονίσεως «στις περιπτώσεις στις οποίες είναι ενδεδειγμένη, για τη διευκόλυνση της εναρμονισμένης εκτέλεσης και εφαρμογής των πράξεων που στηρίζονται στην εν λόγω διάταξη, η θέσπιση μη δεσμευτικών συνοδευτικών μέτρων και μέτρων πλαισίωσης»⁶⁴.

49. Περαιτέρω, το Δικαστήριο τόνισε ότι το έργο που ανατίθεται στον οργανισμό αυτόν πρέπει να έχει άμεση σχέση με τα θέματα που αφορούν οι πράξεις για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών, πράγμα που συμβαίνει π.χ. όταν ο οργανισμός παρέχει στις εθνικές αρχές ή στους επιχειρηματίες υπηρεσίες οι οποίες έχουν συνέπειες για την ομοιογενή εκτέλεση των πράξεων εναρμονίσεως και μπορούν να διευκολύνουν την εφαρμογή τους⁶⁵.

50. Εντούτοις, η αποφασιστική αρμοδιότητα που έχει η ΕΑΚΑΑ δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 ομοιάζει σε ελάχιστο βαθμό προς τα μέτρα που περιέγραψε το Δικαστήριο σε αυτά τα σημαντικά χωρία της αποφάσεως ENISA. Πρώτον, οι αποφάσεις που λαμβάνονται δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 είναι νομικά δεσμευτικές, ενώ το Δικαστήριο εξέτασε, στην απόφασή του ENISA, μέτρα τα οποία δεν ήταν νομικώς δεσμευτικά. Μολονότι τούτο δεν είναι καθαυτό επιλήψιμο, ωστόσο δυσχερώς μπορεί να γίνει αντιληπτό με ποιον τρόπο η άσκηση

61 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Οκτωβρίου 2000, C-376/98, Γερμανία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2000, σ. I-8419, σκέψη 84).

62 — Όπ.π. (σκέψη 85 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

63 — Όπ.π. (σκέψη 86). Βλ. ομοίως απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Ιουνίου 2010, C-58/08, Vodafone κ.λπ. (Συλλογή 2010, σ. I-4999, σκέψη 33).

64 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 42 (σκέψη 44).

65 — Όπ.π. (σκέψη 45).

αρμοδιότητας δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 θα μπορούσε να συμβάλει στην εναρμόνιση όπως την περιγράφει το Δικαστήριο στην απόφασή του ENISA. Αντιθέτως, η λειτουργία της αρμοδιότητας αυτής είναι να μεταφέρει τις εξουσίες εφαρμογής των άρθρων 18, 20, και 22 του κανονισμού 236/2012 από το εθνικό επίπεδο στο επίπεδο της ΕΕ, οσάκις υπάρχει διχοστασία μεταξύ της ΕΑΚΑΑ και της αρμόδιας εθνικής αρχής ή μεταξύ εθνικών αρχών.

51. Πράγματι, το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 δημιουργεί, σε επίπεδο ΕΕ, έναν μηχανισμό λήψεως κατεπειγουσών αποφάσεων ο οποίος ενεργοποιείται όταν οι αρμόδιες εθνικές αρχές δεν συμφωνούν ως προς τις ενέργειες που πρέπει να αναληφθούν. Χάρη στους κανόνες ψηφοφορίας που ισχύουν στους κόλπους της ΕΑΚΑΑ, οι ενέργειες αυτές μπορούν να αναληφθούν βάσει ειδικής πλειοψηφίας του συμβουλίου της εποπτών⁶⁶.

52. Ως εκ τούτου, η ενεργοποίηση των εξουσιών που έχει η ΕΑΚΑΑ δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 δεν έχει ως αποτέλεσμα την εναρμόνιση ή την εφαρμογή ομοιόμορφων πρακτικών στο επίπεδο των κρατών μελών, αλλά την αντικατάσταση της λήψεως αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο με τη λήψη αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ κατ' εφαρμογή των άρθρων 18, 20 και 22 του κανονισμού 236/2012.

53. Επομένως, ενώ οι γραπτές παρατηρήσεις του Κοινοβουλίου είναι ορθές στον βαθμό που υποστηρίζουν ότι, βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου, μπορούν να συσταθούν οργανισμοί οι οποίοι να διαδραματίζουν κάποιο ρόλο δυνάμει του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, υπό την προϋπόθεση ότι αποτελούν τμήμα ενός κανονιστικού πλαισίου για την προσέγγιση των διατάξεων που αφορούν την εσωτερική αγορά⁶⁷, το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 βαίνει πέραν των ορίων αυτών.

3. Το άρθρο 352 ΣΛΕΕ ως επαρκής νομική βάση του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012

54. Για λόγους πληρότητας, θα πρέπει να προσθέσω ότι, κατά την άποψή μου, το άρθρο 352 ΣΛΕΕ θα αποτελούσε την ενδεδειγμένη νομική βάση του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012. Και τούτο διότι υπάρχει σαφής ανάγκη για την ανάληψη δράσεως στο επίπεδο της ΕΕ, δεδομένου ότι, σε μια ολοκληρωμένη αγορά χρηματοπιστωτικών μέσων, η αδράνεια ή η ανεπαρκής δράση από κάποια αρμόδια εθνική αρχή σε σχέση με τις ανοικτές πωλήσεις μπορεί να έχει σημαντικές διασυννοριακές συνέπειες. Αυτές ενδέχεται να περιλαμβάνουν τη στρέβλωση των τραπεζικών συστημάτων άλλων κρατών μελών, διαφορετικών από αυτά στην αγορά των οποίων διενεργούνται ανοικτές πωλήσεις. Κατά συνέπεια, σε καταστάσεις που αποτελούν απειλή για την εύρυθμη λειτουργία και την ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών ή για τη σταθερότητα ολόκληρου ή μέρους του χρηματοπιστωτικού συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η εφαρμογή μιας κεντρικής διαδικασίας λήψεως αποφάσεων η οποία θα παρέχει τη δυνατότητα ενιαίας εφαρμογής των κανόνων της ΕΕ επί των ανοικτών πωλήσεων θα ήταν και αναγκαία και αναλογική. Ωστόσο, για τους λόγους που εξήγησα ανωτέρω, μια κεντρική διαδικασία λήψεως επειγουσών αποφάσεων που υποκαθιστά τη λήψη αποφάσεως από την αρμόδια αρχή κράτους μέλους, χωρίς τη συναίνεσή της, ή η οποία προβλέπει την υποκατάσταση στην περίπτωση μη λήψεως αποφάσεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στην έννοια της «προσεγγί[εως] των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών» κατά το άρθρο 114 ΣΛΕΕ.

66 — Οι αποφάσεις της ΕΑΚΑΑ λαμβάνονται από το συμβούλιο εποπτών. Μέλη με δικαίωμα ψήφου είναι αποκλειστικά οι επικεφαλής των εθνικών δημοσίων αρχών οι οποίες είναι αρμόδιες για την εποπτεία των συμμετεχόντων στις χρηματοοικονομικές αγορές (άρθρο 40 του κανονισμού 1095/2010). Όπως αναφέρθηκε στην υποσημείωση 36, οι αποφάσεις του συμβουλίου εποπτών λαμβάνονται είτε με απλή πλειοψηφία είτε με ειδική πλειοψηφία των μελών του (άρθρο 44, παράγραφος 1, του κανονισμού 1095/2010).

67 — Το Κοινοβούλιο παραπέμπει στην προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 42 απόφαση ENISA (σκέψεις 42 έως 45, 59 και 60), προς στήριξη του ισχυρισμού αυτού.

55. Τούτου λεχθέντος, φρονώ ότι το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 είναι «απαραίτητο» κατά την έννοια του άρθρου 352 ΣΛΕΕ «για την επίτευξη ενός από τους στόχους» που τίθενται με τις Συνθήκες. Στο σημείο αυτό, έχω υπόψη μου την απόφαση *Massey–Ferguson*⁶⁸, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η λειτουργία της τελωνειακής ενώσεως απαιτεί «κατ' ανάγκην» τον ομοιόμορφο καθορισμό της δασμολογητέας αξίας εμπορευμάτων που εισάγονται από τρίτες χώρες ούτως ώστε το επίπεδο προστασίας που επιτυγχάνεται από το κοινό δασμολόγιο να είναι το ίδιο σε ολόκληρη την Κοινότητα⁶⁹. Για τους λόγους που εξήγησα ανωτέρω, οι παρεμβατικές εξουσίες της ΕΑΚΑΑ δυνάμει του άρθρου 28, παράγραφος 1, του κανονισμού 236/2012 έχουν τον ίδιο χαρακτήρα της «αναγκαιότητας» για την επίτευξη των σκοπών της εσωτερικής αγοράς λόγω των διασυνοριακών συνεπειών που έχει η ανεπαρκής δράση κράτους μέλους σε σχέση προς τις ανοικτές πωλήσεις.

56. Ταυτοχρόνως, πρέπει να επισημάνω ότι το γεγονός ότι η λειτουργία της κοινής αγοράς «επηρεάζεται» από τις ανοικτές πωλήσεις δεν αρκεί προκειμένου να θεωρηθεί το άρθρο 114 ΣΛΕΕ ως νομική βάση για το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012⁷⁰. Με άλλα λόγια, το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν προσφέρεται ως εναλλακτική νομική βάση η οποία θα απέκλειε την προσφυγή στο άρθρο 352 ΣΛΕΕ⁷¹. Οι παρεμβάσεις στις οποίες η ΕΑΚΑΑ έχει την εξουσία να προβεί δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 βαίνουν πέραν της εναρμονίσεως κατά την έννοια του άρθρου 114 ΣΛΕΕ. Εντούτοις, είναι αναγκαίες για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ λόγω της αναστατώσεως που ενδέχεται να προκαλέσει η παράλειψη οποιουδήποτε επιμέρους κράτους μέλους να αποτρέψει τις συνέπειες των ανοικτών πωλήσεων σε εξαιρετικές περιστάσεις⁷². Ούτε θα μπορούσε να υπάρξει προσφυγή στο άρθρο 352 ΣΛΕΕ προκειμένου «να στηριχθεί επ' αυτού διεύρυνση του τομέα» των αρμοδιοτήτων της Ένωσης «πέραν του γενικού πλαισίου που απορρέει από το σύνολο των διατάξεων» της Συνθήκης ΕΚ, «ειδικότερα δε από τις διατάξεις που καθορίζουν την αποστολή και τη δράση» της Ένωσης⁷³.

57. Περαιτέρω, το Δικαστήριο έχει ρητώς εγκρίνει την προσφυγή στο άρθρο 352 ΣΛΕΕ για μέτρα «τα οποία στρέφονται ειδικώς κατά ιδιωτών»⁷⁴, όταν τα οικεία μέτρα εμπίπτουν εντός των σκοπών της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 352 ΣΛΕΕ⁷⁵. Κατά την άποψή μου, και λόγω των επιπτώσεων στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς που ενδεχομένως προκαλέσει η έλλειψη ενδεδειγμένης δράσεως από τις αρμόδιες αρχές κράτους μέλους όσον αφορά τις ανοικτές πωλήσεις, οι σκοποί του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 αντιστοιχούν προς τους σκοπούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως τους ορίζει το άρθρο 352 ΣΛΕΕ⁷⁶.

58. Δεδομένου ότι το άρθρο 352 ΣΛΕΕ απαιτεί ομοφωνία μεταξύ των κρατών μελών, η επάρκεια της νομικής βάσεως για την έκδοση του κανονισμού 236/2012, υπό την έννοια του εύρους της συναίνεσεως που στήριζε την έκδοση του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012, δεν αποτελεί ζήτημα άνευ σημασίας. Το Ηνωμένο Βασίλειο αντιτάχθηκε στο άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας του άρθρου 114 ΣΛΕΕ, το οποίο απαιτεί απλώς ειδική

68 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 1973, 8/73 (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 645).

69 — Όπ.π. (σκέψη 3).

70 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Μαρτίου 1996, C-271/94, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-1689, σκέψη 32).

71 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Μαρτίου 1987, 45/86, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1987, σ. I-1493 σκέψη 13)· απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιουλίου 1995, C-350/92, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1995, σ. I-1985, σκέψη 26).

72 — Συμφωνώ με την εκτίμηση που διατύπωσε ο A. Dashwood σε άρθρο το οποίο επιγράφεται «Article 308 EC as the Outer Limit of Expressly Conferred Community Competence», σε: Barnard, C., και Odudu, O. (επιμ.) *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing, Οξφόρδη, 2009, σ. 35 έως 44, στη σ. 40, κατά την οποία «το άρθρο 308 [νυν 352] μπορεί ακόμη να επιτελέσει μια χρήσιμη και, από συνταγματικής απόψεως, χωριστή λειτουργία, επιτρέποντας την αναγνώριση και άλλων εξουσιών στα θεσμικά όργανα βάσει ειδικών νομικών βάσεων, οσάκις τούτο καθίσταται αναγκαίο για την επίτευξη του κοινοτικού σκοπού χάριν του οποίου έχει αναγνωριστεί η εν λόγω εξουσία».

73 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, C-402/05 P, Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 2008, σ. I-6351, σκέψη 203).

74 — Όπ.π. (σκέψη 235).

75 — Όπ.π. (σκέψη 220).

76 — Όπ.π. (σκέψη 227).

πλειοψηφία κατά την ψηφοφορία στο Συμβούλιο⁷⁷. Όπως προελέχθη, δεν υπάρχει δικαίωμα αρνησικυρίας όταν το συμβούλιο εποπτών της ΕΑΚΑΑ ασκεί τις αρμοδιότητες που έχει δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012. Από της Συνθήκης της Λισσαβώνας, το άρθρο 352, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, απαιτεί από την Επιτροπή να εφιστά την προσοχή των εθνικών κοινοβουλίων στις προτάσεις που βασίζονται στο άρθρο αυτό⁷⁸. Έτσι, η χρήση του άρθρου 352 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσεως του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 θα αποτελούσε σημαντικό διάυλο αυξημένης δημοκρατικής νομιμοποίησης⁷⁹.

59. Επομένως, για τους λόγους αυτούς, φρονώ ότι το Δικαστήριο θα έπρεπε να ακυρώσει το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 λόγω αναρμοδιότητας, δεδομένου ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν αποτελούσε την ενδεδειγμένη νομική βάση για την έκδοσή του⁸⁰.

Γ – Οι λόγοι ακυρώσεως του Ηνωμένου Βασιλείου που στηρίζονται στη νομολογία *Meroni* και *Romano* υπό το φως των άρθρων 290 και 291 ΣΛΕΕ

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

60. Δεδομένης της προτάσεώς μου επί του τετάρτου λόγου ακυρώσεως τον οποίον προέβαλε ενώπιον του Δικαστηρίου το Ηνωμένο Βασίλειο, η ανάλυσή μου σε σχέση προς τους τρεις πρώτους λόγους ακυρώσεως παρατίθεται μόνο στην περίπτωση που το Δικαστήριο αποφανθεί ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ αποτελεί πρόσφορη νομική βάση για την έκδοση του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012. Κατά την άποψή μου, οι επενεχθείσες από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας αλλαγές, τόσο προκειμένου να αποσαφηνιστεί η διάκριση μεταξύ (κανονιστικών) κατ' εξουσιοδότηση μέτρων και εφαρμοστικών (εκτελεστικών) εξουσιών⁸¹, όσο και οι τροποποιήσεις που ενισχύουν τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων των οργανισμών της ΕΕ στο πλαίσιο του νομικού αρχιτεκτονήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχουν την έννοια ότι η νομολογία *Meroni* και *Romano* πρέπει να τοποθετηθεί εκ νέου στον σύγχρονο ιστό του συνταγματικού δικαίου της ΕΕ.

77 — Πρακτικά της 3148ης συνόδου του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που έλαβε χώρα στις Βρυξέλλες στις 21 Φεβρουαρίου 2012, Ημερήσια διάταξη, θέμα Ι. Είναι αυτονόητο ότι οι γενικές αρχές της συνταγματικότητας και του κράτους δικαίου αποκλείουν τη συνεκτίμηση οποιασδήποτε πολιτικής σκοπιμότητας κατά τον καθορισμό της ενδεδειγμένης νομικής βάσεως νομοθετικής πράξεως της ΕΕ, που πρέπει να στηρίζεται αποκλειστικά σε αντικειμενικά κριτήρια. Εντούτοις, έχει αναγνωριστεί στη νομολογία του Δικαστηρίου ότι το κατά πόσον η εφαρμοστέα νομοθετική διαδικασία πλήττεται από την επιλογή της νομικής βάσεως θα καθορίσει το εάν πρέπει να παρέμβει το Δικαστήριο προς επίλυση του ζητήματος αυτού. Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 9ης Σεπτεμβρίου 2004 επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων C-184/02 και C-223/02, Ισπανία και Φινλανδία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2004, σ. I-7789, σκέψεις 42 έως 44). Βλ. ομοίως απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 19ης Μαρτίου 2003, T-213/00, CMA CGM κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 2003, σ. II-913, σκέψεις 85 έως 103). Στη σκέψη 103 το Δικαστήριο έκρινε ότι «ο λόγος που αντλούν οι προσφεύγουσες από εσφαλμένη νομική βάση πρέπει να απορριφθεί, εφόσον το προβαλλόμενο σφάλμα δεν στέρησε τις προσφεύγουσες από τις διαδικαστικές εγγυήσεις που προβλέπονται από τους σχετικούς διαδικαστικούς κανονισμούς και δεν επέφερε καμία αρνητική συνέπεια ως προς τη νομική τους κατάσταση». Η κατά της ανωτέρω αποφάσεως ασκηθείσα αναίρεση, στο πλαίσιο της υποθέσεως C-236/03 P, Επιτροπή κατά CMA CGM κ.λπ., απορρίφθηκε με διάταξη του Δικαστηρίου της 28ης Οκτωβρίου 2004.

78 — Εν αντιθέσει, όπως παρατηρεί κάποιο σχόλιο, στον βαθμό που «άρχισε η σύσταση οργανισμών βάσει της διαδικασίας της συναποφάσεως, το ΕΚ είχε τη δυνατότητα να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στον σχεδιασμό τους» (Busuioc, όπ.π., σ. 117).

79 — Παρεμφερή παρατήρηση διατύπωσε το Δικαστήριο σε σχέση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην προπαρατεθείσα απόφαση *Kadi* και *Al Barakaat* (σκέψη 235).

80 — Θα δεχόμουν ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, της οποίας χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Απριλίου 2004, C-338/01, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2004, σ. I-4829, σκέψεις 56 έως 57), κατ' εξαίρεση, «εφόσον διαπιστώνεται ότι με την πράξη επιδιώκονται, ταυτόχρονα, περισσότεροι του ενός στόχοι, που δεν είναι δυνατό να διαχωριστούν, χωρίς ο ένας να είναι δεύτερος και έμμεσος σε σχέση με τον άλλο, μια τέτοια πράξη θα πρέπει να στηριχθεί στις αντίστοιχες διαφορετικές νομικές βάσεις (βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 19ης Σεπτεμβρίου 2002, C-336/00, Huber, Συλλογή 2002, σ. I-7699, σκέψη 31· της 12ης Δεκεμβρίου 2002, C-281/01, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 2002, σ. I-12049, σκέψη 35, καθώς και την προπαρατεθείσα απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψη 40, όπως και τη γνωμοδότηση 2/00, της 6ης Δεκεμβρίου 2001, Συλλογή 2001, σ. I-9713, σκέψη 23). Όμως, η σώρευση δύο νομικών βάσεων αποκλείεται όταν οι προβλεπόμενες για τη μία και την άλλη νομική βάση διαδικασίες είναι ασυμβίβαστες [απόφαση της 11ης Ιουνίου 1991, C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Διοξείδιο τιτανίου), Συλλογή 1991, σ. I-2867, σκέψεις 17 έως 21, και απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1999, C-164/97 και C-165/97, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1999, σ. I-1139, σκέψη 14]». Όπως είναι αυτονόητο, οι αρχές αυτές εφαρμόζονται σε οποιοδήποτε εναλλακτικές νομικές βάσεις στις οποίες θα μπορούσε να στηριχθεί το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012.

81 — Βλ. Lenaerts, K., και van Nuffel, P., *European Union Law*, τρίτη έκδοση, Sweet and Maxwell, Λονδίνο, 2011, παράγραφοι 17-008 έως 17-011.

α) Η απόφαση Meroni του Δικαστηρίου

61. Η απόφαση Meroni του 1958 αφορούσε προσφυγή κατά του συστήματος εξισώσεως του παλαιοσιδήρου ο οποίος εισαγόταν από τρίτες χώρες, όπως προέβλεπε η Συνθήκη ΕΚΑΧ, και ειδικότερα κατά του ποσού το οποίο εισέπραττε η Ανώτατη Αρχή βάσει δύο αποφάσεων που είχε λάβει η Κοινή επιτροπή των καταναλωτών παλαιοσιδήρου και το Ταμείο εξισωτικών εισφορών εισαγόμενου παλαιοσιδήρου («οργανισμοί των Βρυξελλών») στους οποίους η Ανώτατη Αρχή της ΕΚΑΧ είχε αναθέσει την εφαρμογή του σχεδίου. Αμφότεροι οι οργανισμοί των Βρυξελλών αποτελούσαν ιδιωτικούς νομικούς φορείς βελγικού δικαίου.

62. Το Δικαστήριο απεφάνθη με την απόφαση Meroni ότι η Ανώτατη Αρχή είχε το δικαίωμα να αναθέσει την άσκηση των αρμοδιοτήτων της σε έναν ή περισσότερους εξωτερικούς φορείς. Εντούτοις, η ανάθεση υπέκειτο στους περιορισμούς που επέβαλλε η Συνθήκη ΕΚΑΧ. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η Ανώτατη Αρχή δεν μπορούσε να παράσχει στην εξουσιοδοτούμενη αρχή αρμοδιότητες διαφορετικές από αυτές που η Ανώτατη Αρχή είχε βάσει της Συνθήκης ΕΚΑΧ⁸². Π.χ., οι αποφάσεις των οργανισμών των Βρυξελλών δεν υπέκειντο στον έλεγχο του Δικαστηρίου βάσει των προϋποθέσεων που όριζε το άρθρο 33 ΑΧ, ενώ ο περιορισμός αυτός ίσχυε για τις νομικές πράξεις της Ανώτατης Αρχής⁸³. Περαιτέρω, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι η ανάθεση εξουσιών ήταν νόμιμη μόνον εφόσον οι εξουσίες αυτές ήσαν αναγκαίες για την εκτέλεση των καθηκόντων της Ανωτάτης Αρχής. Οποιαδήποτε ανάθεση εξουσίας μπορούσε να αφορά μόνο σαφώς προσδιορισμένες εκτελεστικές εξουσίες των οποίων η άσκηση έπρεπε να υπόκειται, στο σύνολό τους, στην εποπτεία της Ανωτάτης Αρχής⁸⁴.

63. Στη συνάφεια αυτή το Δικαστήριο κατέληξε στη γνωστή απόφασή του ότι «οι εξουσίες που ανατέθηκαν στους οργανισμούς των Βρυξελλών με την απόφαση 14/55 παρέχουν στους οργανισμούς αυτούς ελευθερία εκτιμήσεως που συνεπάγεται ευρύ περιθώριο διακριτικής εξουσίας μη δυνάμενο να θεωρηθεί σύμφωνο προς τις απαιτήσεις της Συνθήκης»⁸⁵.

64. Ως εκ τούτου, από τη συνάφεια εντός της οποίας το Δικαστήριο εξέδωσε την απόφασή του Meroni, φρονώ ότι τα ζητήματα που το απασχόλησαν ήσαν δύο· το πρώτο ζήτημα αφορούσε την απουσία δικαστικού ελέγχου των πράξεων των οργανισμών των Βρυξελλών· δεύτερον, το Δικαστήριο επεδίωξε να αποτρέψει την Ανώτατη Αρχή από την ανάθεση εξουσιών ευρύτερων των δικών της οι οποίες ορίζονταν με τόσο εύρος ώστε να είναι αυθαίρετες. Συνεπώς, φρονώ ότι το Δικαστήριο διαφύλαξε τις συνταγματικές επιταγές περί αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου και θεσμικής ισορροπίας.

β) Οι διαπιστώσεις του Δικαστηρίου στην απόφαση Romano

65. Παρεμφερείς ήταν οι πτυχές που απασχόλησαν το Δικαστήριο στην απόφασή του Romano. Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο κλήθηκε να απαντήσει σε αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως που υπέβαλε βελγικό εργατοδικείο σχετικά με την ερμηνεία και το κύρος της αποφάσεως αριθ. 101 της Διοικητικής Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την κοινωνική ασφάλιση των διακινούμενων εργαζομένων (στο εξής: Διοικητική Επιτροπή)⁸⁶ και την ερμηνεία του κανονισμού 574/72 του Συμβουλίου, της 21ης Μαρτίου 1972, περί του τρόπου εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ)

82 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 11 απόφαση Meroni, σ. 150 [η παραπομπή αφορά την αγγλική μετάφραση που δημοσιεύεται στην ιστορική έκδοση της ΕΕ]. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο παρατήρησε ότι «το γεγονός ότι οι οργανισμοί των Βρυξελλών μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις απαλλαγμένες από τις προϋποθέσεις στις οποίες θα υπέκειντο εάν είχαν εκδοθεί απευθείας από την Ανώτατη Αρχή, στην πραγματικότητα παρέχει στους οργανισμούς των Βρυξελλών πλέον εκτεταμένες εξουσίες από αυτές που έχει η Ανώτατη Αρχή βάσει της Συνθήκης».

83 — Όπ.π., σ. 149.

84 — Όπ.π., σ. 152.

85 — Όπ.π., σ. 154.

86 — ΕΕ 1976, C 44, σ. 3 [διατίθεται σε γαλλική μετάφραση].

1408/71 περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης στους μισθωτούς και τις οικογένειές τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας⁸⁷. Η Διοικητική Επιτροπή είχε συσταθεί βάσει του ανωτέρω κανονισμού, και είχε λάβει απόφαση η οποία μείωνε το ποσό της συντάξεως που έπρεπε να καταβληθεί στον G. Romano.

66. Αποφαινόμενο επί των εξουσιών της Διοικητικής Επιτροπής, το Δικαστήριο κατέληξε στην ακόλουθη τόσο γνωστή εκτίμηση:

«[...] συνάγεται τόσο από το άρθρο 155 της Συνθήκης όσο και από το δικαιοδοτικό σύστημα που διαμόρφωσε η Συνθήκη, και κυρίως από τα άρθρα της 173 και 177, ότι ένα όργανο, όπως η Διοικητική Επιτροπή, δεν δύναται να εξουσιοδοτηθεί από το Συμβούλιο για να εκδώσει πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα»⁸⁸.

67. Όπως επισημάνθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, από την απόδοση της αποφάσεως Romano στην γαλλική, την ολλανδική, τη γερμανική και την ισπανική γλώσσα καταδεικνύεται ότι αυτή περιοριζόταν στην απαγόρευση εκδόσεως *κανονιστικών μέτρων* από οργανισμούς. Π.χ., οι «πράξεις κανονιστικού περιεχομένου» στη σκέψη 20 της αποφάσεως Romano του Δικαστηρίου μεταφράζονται στην απόδοση της αποφάσεως στη γαλλική ως «*actes revêtant un caractère normatif*». Ως εκ τούτου, η αγγλική μετάφραση «*acts having the force of law*» πρέπει να ερμηνευθεί υπό το φως των λοιπών γλωσσικών αποδόσεων.

2. Η νομολογία Meroni και Romano στην παρούσα συνάφεια του δικαίου της ΕΕ περί ρυθμιστικών οργανισμών

68. Υποστηρίχθηκε ότι το Δικαστήριο δεν έχει μέχρι τούδε εφαρμόσει τις εκτιμήσεις της αποφάσεως Meroni σε νυν υφιστάμενο οργανισμό της ΕΕ⁸⁹. Εν συνόψει, το πρόβλημα έγκειται στην εναρμόνιση της εξαπλώσεως των οργανισμών με τη διατυπωθείσα στην απόφαση Meroni⁹⁰ απαγόρευση αναθέσεως υπέρμετρα ευρείων και/ή ανεπαρκώς προσδιορισμένων διακριτικών εξουσιών σε οργανισμούς και σε άλλους φορείς, καθώς και με την απαγόρευση εκδόσεως από οργανισμούς μέτρων με «ισχύ νόμου» όπως απεφάνθη το Δικαστήριο με την απόφασή του Romano.

69. Πρέπει να επισημανθούν οι θεμελιώδεις διαφορές των πραγματικών και νομικών δεδομένων μεταξύ των οργανισμών που εξέτασε το Δικαστήριο το 1958 με την απόφασή του Meroni και του τρόπου με το οποίον λειτουργούν σήμερα οι οργανισμοί. Ένα σχόλιο περιγράφει τις διαφορές αυτές ως εξής:

«Οι οργανισμοί των Βρυξελλών [που αποτελούσαν το αντικείμενο της υποθέσεως Meroni] ήσαν φορείς οι οποίοι είχαν συσταθεί βάσει του ιδιωτικού δικαίου, ενώ οι οργανισμοί της ΕΕ είναι δημόσιοι φορείς που λειτουργούν βάσει του δικαίου της ΕΕ. Μολονότι είναι απολύτως λογικό να χαρακτηριστούν οι μεν ως “εξωτερικοί φορείς”, ωστόσο τούτο δεν ισχύει για τους δε. Στους οργανισμούς των Βρυξελλών είχε χορηγήσει ορισμένες εξουσίες η Ανώτατη Αρχή, ενώ οι οργανισμοί της ΕΕ έχουν συσταθεί και έχουν λάβει τις εξουσίες τους από τον νομοθέτη της Ένωσης. Περαιτέρω, η απόφαση επί της υποθέσεως Meroni είχε εκδοθεί υπό το κράτος ισχύος της Συνθήκης ΕΚΑΧ, ενώ οι τρέχοντες οργανισμοί της ΕΕ διέπονται από τις Συνθήκες της ΕΕ»⁹¹.

87 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 138.

88 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12 απόφαση Romano, σκέψη 20. Ο γενικός εισαγγελέας J.-P. Warner ήταν πιο απόλυτος στην άποψή του ότι δεν υπάρχουν εξουσίες δικαστικού ελέγχου οι οποίες να εμποδίζουν τις αποφάσεις της Διοικητικής Επιτροπής από το να έχουν «ισχύ νόμου». Βλ. τις προτάσεις του, σ. 1265.

89 — Chamon (2011), ό.π., σ. 1056. Εντούτοις, ο συγγραφέας επισημαίνει ότι ο γενικός εισαγγελέας L. A. Geelhoed στις προτάσεις του επί της υποθέσεως C-378/00, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 2003, σ. I-937) διατύπωσε σε υποσημείωση την εκτίμηση ότι η απόφαση Meroni εφαρμόζεται σε οργανισμούς, πλην όμως δεν ανέπτυξε το ζήτημα αυτό.

90 — Chamon (2011), ό.π., σ. 1058.

91 — Chamon (2011), ό.π., σ. 1059.

70. Η περιορισμένη σημασία της απόφασης Romano για το νυν ισχύον δίκαιο των οργανισμών καθίσταται σαφής στην ίδια την απόφαση. Φρονώ ότι είναι σαφές ότι το Δικαστήριο είχε υπόψη του, αποκλείοντας την ανάθεση νομοθετικών εξουσιών στον οικείο οργανισμό, την αδυναμία ασκήσεως δικαστικού ελέγχου τέτοιων μέτρων βάσει της Συνθήκης ΕΟΚ, όπως είχε τότε. Εντούτοις, η Συνθήκη της Λισσαβώνας πλήρωσε το κενό αυτό, αναθέωσε την ανάθεση νομοθετικών εξουσιών δυνάμει του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, και διευκρίνισε το πεδίο εφαρμογής και τη λειτουργία των κανονιστικών εξουσιών κατά την έννοια του άρθρου 291 ΣΛΕΕ.

71. Ως προς την απόφαση Meroni, τα κριτήρια του Δικαστηρίου όσον αφορά τη θεσμική ισορροπία και την ανάγκη απαγορεύσεως της υπέρμετρα ευρείας και/ή αυθαίρετης αναθέσεως εξουσιών είναι το ίδιο επίκαιρα σήμερα όπως ήταν το 1958. Εντούτοις, και αυτά πρέπει να εξεταστούν αφού ληφθούν δεόντως υπόψη οι εξελίξεις στο πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως τις απηχούν τα άρθρα 290 και 291 ΣΛΕΕ.

72. Όπως θα εκθέσω εν συνεχεία, η εξέλιξη του συνταγματικού δικαίου της ΕΕ χάρη στη Συνθήκη της Λισσαβώνας ήρε πράγματι τις κύριες επιφυλάξεις που είχε το Δικαστήριο στο πλαίσιο των αποφάσεων Meroni και Romano οι οποίες συνίσταντο στην έλλειψη κριτηρίων στηριζόμενων στη Συνθήκη για την αναγνώριση και ανάθεση εξουσιών κατά τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση της θεσμικής ισορροπίας και να αντιμετωπίζονται τα κενά του δικαστικού ελέγχου των νομικώς δεσμευτικών πράξεων των οργανισμών.

3. Οι επενεχθείσες με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας αλλαγές

73. Όπως προελέχθη, η εξουσία του Δικαστηρίου να ελέγχει τις πράξεις «οργάνων και οργανισμών της Ένωσης με τις οποίες παράγονται νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων» κατοχυρώνεται πλέον στο άρθρο 263, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, ενώ το άρθρο 263, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ ορίζει ότι το Δικαστήριο μπορεί, στο πλαίσιο του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των οργανισμών, να εκδικάζει τις προσφυγές που κατά παράδοση προβλέπει το δίκαιο της ΕΕ⁹². Δυνάμει του άρθρου 265, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, η προσφυγή επί παραλείψει μπορεί επίσης να στρέφεται κατά των πράξεων οργανισμών, το δε άρθρο 267, πρώτο εδάφιο, στοιχείο β', ΣΛΕΕ καθιστά σαφές ότι τα εθνικά δικαστήρια μπορούν επίσης να ελέγχουν το κύρος των πράξεων οργανισμών. Οι οργανισμοί αποτελούν τον τελευταίο λίθο του νομικού αρχιτεκτονήματος της ΕΕ χάρη στη μνεία τους στο άρθρο 277 ΣΛΕΕ, το οποίο ορίζει ότι μπορούν να τεθούν υπό αμφισβήτηση πράξεις οργανισμών που έχουν γενική ισχύ. Αντιθέτως, ουδεμία μνεία των οργανισμών γίνεται στις διατάξεις που αφορούν την εξωσυμβατική ευθύνη των οργάνων της ΕΕ και την επιδίκαση αποζημιώσεως, ήτοι στα άρθρα 268 και 340 ΣΛΕΕ, πλην όμως βάσει της νομολογίας είναι δυνατή η άσκηση αγωγής αποζημιώσεως σε σχέση με μέτρα που έχουν ληφθεί από οργανισμούς⁹³.

74. Ως προς τις προαναφερθείσες διατάξεις της Συνθήκης, είναι προφανές ότι μπορεί να αναγνωριστεί στους οργανισμούς η εξουσία να λαμβάνουν νομικά δεσμευτικές αποφάσεις παράγουσες νομικά αποτελέσματα έναντι τρίτων. Ειδάλλως, αυτές οι τροποποιήσεις της Συνθήκης θα ήσαν άνευ νοήματος. Επομένως, κατά την άποψή μου, όπως δεν μπορεί να υπάρξει *per se* αντίρρηση στη λήψη μέτρων από οργανισμούς, όπως είναι η ΕΑΚΑΑ, τα οποία παράγουν νομικές συνέπειες έναντι τρίτων, όπως είναι οι επενδυτές και οι χρηματοοικονομικές εταιρίες, δεν μπορεί να υπάρξει *per se* αντίρρηση σε τέτοια μέτρα ούτε βάσει είτε της απόφασης Meroni είτε της απόφασης Romano.

92 — Κατά το άρθρο 263, πέμπτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, οι πράξεις για την ίδρυση λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης μπορούν να προβλέπουν ειδικές προϋποθέσεις και πρακτικές ρυθμίσεις όσον αφορά τις προσφυγές που ασκούνται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατά πράξεων αυτών των λοιπών οργάνων ή οργανισμών που προορίζονται να παράγουν έννομα αποτελέσματα έναντι των εν λόγω προσώπων. Δυνάμει του άρθρου 61 του κανονισμού 1095/2010, το Γενικό Δικαστήριο και, σε τελευταίο βαθμό, το Δικαστήριο, ασκούν τον νομικό έλεγχο σε σχέση με την εφαρμογή του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012.

93 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 14 απόφαση Sogelma κατά ΕΑΡ.

75. Τούτου λεχθέντος, θα αναγνώριζα ότι, μολοντί η Συνθήκη της Λισσαβώνας χαράσσει με σαφήνεια το πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου των νομοθετικών πράξεων και των αποφάσεων των οργανισμών, η Συνθήκη είναι πιο σιβυλλική όσον αφορά την οριοθέτηση των εξουσιών των οργανισμών⁹⁴. Και τούτο διότι ουδεμία μνεία των οργανισμών υπάρχει είτε στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ, το οποίο αναθέτει στην Επιτροπή τη λήψη αποφάσεων υπό τη μορφή νομοθετικών πράξεων, είτε στο άρθρο 291 ΣΛΕΕ, το οποίο αναγνωρίζει εκτελεστικές εξουσίες στα κράτη μέλη, την Επιτροπή, και, σε πιο περιορισμένη έκταση, στο Συμβούλιο. Πριν από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας η έκφραση «εκτελεστικές εξουσίες» συναιρούσε δύο είδη εξουσιών παρά τη διαφορετική φύση τους. Ήσαν η εξουσία εκδόσεως κανονιστικής πράξεως που τροποποιούσε ή συμπλήρωνε βασική νομοθετική πράξη και η εξουσία εφαρμογής ή εκτελέσεως, σε επίπεδο ΕΕ, νομοθετικής πράξεως της ΕΕ ή κάποιας εκ των διατάξεων της⁹⁵. Σαφής οριοθέτηση μεταξύ των δύο αυτών περιπτώσεων είχε προταθεί από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση⁹⁶ η οποία περιελήφθη στη Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης⁹⁷. Εν τέλει, η αλλαγή αυτή αποτυπώθηκε στη Συνθήκη της Λισσαβώνας στα άρθρα 290 και 291 ΣΛΕΕ⁹⁸.

76. Κατ' ουσίαν, το άρθρο 290 ΣΛΕΕ επιτρέπει την ανάθεση εξουσιών για τη θέσπιση κανόνων οι οποίοι συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιαστικά στοιχεία νομοθετικής πράξεως⁹⁹. Η άσκηση των εξουσιών αυτών μπορεί να ανατεθεί μόνο στην Επιτροπή. Με άλλα λόγια, μια κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσα πράξη κατά την έννοια του άρθρου 290 ΣΛΕΕ μεταβιβάζει στην Επιτροπή την εξουσία να προβαίνει σε μη ουσιαστικές τροποποιήσεις σε συγκεκριμένες νομοθετικές πράξεις και/ή την εξουσία να τις συμπληρώνει. Εντούτοις, ταυτοχρόνως το άρθρο 290 εξαρτά την ανάθεση των εξουσιών αυτών από αυστηρές προϋποθέσεις προκειμένου να διαφυλαχθεί ο δημοκρατικός έλεγχος κατά τη λήψη αποφάσεων εντός της ΕΕ. Κατά το άρθρο 290, παράγραφος 1, οι οικείες νομοθετικές πράξεις πρέπει να «οριοθετούν σαφώς τους στόχους, το περιεχόμενο, την έκταση και τη διάρκεια της εξουσιοδότησης»¹⁰⁰.

77. Το άρθρο 291 ΣΛΕΕ το οποίο αφορά τις εκτελεστικές εξουσίες έχει διαφορετικό σκοπό. Πρώτον, διατυπώνει τον θεμελιώδη κανόνα ότι η εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ εμπίπτει εντός της εξουσίας των κρατών μελών. Δεύτερον, οι εκτελεστικές εξουσίες, οσάκις διασφαλίζουν την εφαρμογή νομικά δεσμευτικών μέτρων της ΕΕ κατά τρόπο περισσότερο ομοιόμορφο από ό,τι θα ήταν ειδάλως δυνατό, μπορούν να ανατεθούν στην Επιτροπή ή, υπό ορισμένες αυστηρές προϋποθέσεις, στο Συμβούλιο. Κατά συνέπεια, οι εκτελεστικές εξουσίες μπορούν να ασκηθούν στο επίπεδο της ΕΕ αντί σε εθνικό επίπεδο. Ως εκ τούτου, συμφωνώ με συγγραφείς οι οποίοι θεωρούν ότι ο σκοπός των εκτελεστικών εξουσιών του άρθρου 291 ΣΛΕΕ είναι να παρασχεθεί η δυνατότητα να προσδιοριστεί το κανονιστικό περιεχόμενο της εκτελεστικής πράξεως κατά τρόπο περισσότερο λεπτομερειακό προκειμένου να καταστεί ευχερέστερη η εφαρμογή της. Τούτο διαφέρει κατά πολύ από τον σκοπό των μέτρων που

94 — Όπως έχουν παρατηρήσει οι Hofmann και Morini, ό.π., σ. 420.

95 — Piris, J.-C., *The Constitution for Europe. A legal Analysis*, Cambridge University Press, Καίμπριτζ, 2006, σ. 73.

96 — Βλ. την τελική έκθεση της ομάδας εργασίας ΙΧ επί της απλοποίησης, της 29ης Νοεμβρίου 2002, CONV 424/02, WG IX 13, σ. 10-12.

97 — Συνθήκη για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (ΕΕ 2004, C 310, σ. 1), άρθρο I-36 περί των κατ' εξουσιοδότηση ευρωπαϊκών κανονισμών και άρθρο I-37 περί εκτελεστικών πράξεων. Για μια λεπτομερή ανάλυση των κανόνων δικαίου που περιελήφθησαν εν τέλει στη Συνθήκη της Λισσαβώνας βλ. Hofmann, H., «Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality», *European Law Journal*, 15 (2009), σ. 482 έως 505.

98 — Βλ. εν γένει Schwarze, J., «European Administrative Law in the Light of the Lisbon Treaty», *European Public Law*, 18 (2012), σ. 285 έως 304, στις σ. 294 έως 296· Peers, S. και Costa, M. «Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon», *European Law Journal*, 18 (2012), σ. 427 έως 460, ιδίως σ. 439 έως 460. Των άρθρων 290 και 291 ΣΛΕΕ είχαν προηγηθεί τα άρθρα 145 και 155 ΕΟΚ, και τα άρθρα 202 και 211 ΕΚ, τα οποία, εντούτοις, δεν διέκριναν μεταξύ αναθέσεως κανονιστικών εξουσιών και εφαρμογής υπό την έννοια της εκτελέσεως.

99 — Βλ. εν γένει σε σχέση προς το άρθρο 290, Blumann, C., «À la frontière de la fonction législative et de la fonction exécutive: les “nouveaux” actes délégués», *Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué*, Dalloz, Παρίσι, 2010, σ. 127 έως 144· Garzón, C., «Les actes délégués dans le système des sources du droit de l'Union Européenne», *ERA Forum* 12 (2011), σ. 105 έως 134.

100 — Το Δικαστήριο έκρινε με την απόφασή του της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, C-355/10, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (σκέψεις 64 έως 66), ότι «[κ]ατά πάγια νομολογία, η θέσπιση των ουσιαστών κανόνων του ρυθμιζόμενου θέματος ανήκει αποκλειστικώς στην αρμοδιότητα του νομοθέτη της Ένωσης [...] Οι ουσιαστικοί κανόνες του ρυθμιζόμενου θέματος πρέπει να περιλαμβάνονται στο σώμα του βασικού νομοθετήματος και δεν μπορούν να αποτελούν αντικείμενο εξουσιοδότησεως [...] Επομένως, δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησεως οι διατάξεις των οποίων η έκδοση προϋποθέτει πολιτικές επιλογές εμπίπτουσες στην αποκλειστική ευθύνη του νομοθέτη της Ένωσης [...] Επομένως, τα μέτρα εκτελέσεως δεν επιτρέπεται να τροποποιούν τα ουσιαστικά στοιχεία ορισμένου βασικού νομοθετήματος ούτε να το συμπληρώνουν με νέα ουσιαστικά στοιχεία».

λαμβάνονται βάσει της εξουσιοδότησεως του άρθρου 290 ΣΛΕΕ το οποίο σκοπεί να απαλλάξει τον νομοθέτη της ΕΕ από την ανάγκη να τροποποιεί ή να συμπληρώνει μη ουσιαστικά στοιχεία νομοθετικής πράξεως διαφυλάσσοντας ταυτοχρόνως το αποκλειστικό δικαίωμα του νομοθέτη να αποφασίζει για τα ουσιαστικά στοιχεία κάποιου τομέα¹⁰¹.

78. Ωστόσο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η οριοθέτηση μεταξύ συμπλήρωσεως νομοθετικής πράξεως με μη ουσιαστικά στοιχεία και προβλέψεως ενδεδειχθέντων εκτελεστικών κανόνων δεν είναι πάντοτε ευχερής¹⁰². Εντούτοις, όπως έχει τονίσει ένας φιλόσοφος, «η ύπαρξη οριακών περιπτώσεων δεν αποκλείει τη δυνατότητα σαφούς καταφάσεως ή αρνήσεως»¹⁰³.

79. Ωστόσο, εν αντιθέσει προς τα επιχειρήματα που παραθέτει το Ηνωμένο Βασίλειο στην προσφυγή του ακυρώσεως, τούτο δεν σημαίνει ότι ένα εκτελεστικό μέτρο κατά την έννοια του άρθρου 291 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να έχει γενική εφαρμογή. Οσάκις τέτοια μέτρα έχουν γενική εφαρμογή, ισοδυναμούν προς ρυθμιστική πράξη κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο¹⁰⁴. Το συμπέρασμα αυτό απορρέει κατά λογική αναγκαιότητα από το γεγονός ότι η Συνθήκη της Λισσαβώνας προσέθεσε τους οργανισμούς στο άρθρο 277 ΣΛΕΕ, το οποίο, όπως επισημαίνεται στις γραπτές παρατηρήσεις του Κοινοβουλίου, προβλέπει ως λόγο προσφυγής την έλλειψη νομιμότητας όσον αφορά πράξεις «γενικής ισχύος». Σε αυτό θα προσέθετα επίσης τη μεία των οργανισμών στον διενεργούμενο βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ έλεγχο του κύρους που παραδοσιακά αφορά κανονιστικές πράξεις.

80. Περαιτέρω, εκτελεστικά μέτρα, κατά την έννοια του άρθρου 291 ΣΛΕΕ, μπορούν να ληφθούν υπό τη μορφή ατομικών διοικητικών αποφάσεων¹⁰⁵. Εντούτοις, όπως είναι αυτονόητο, οι ατομικές διοικητικές αποφάσεις αποκλείονται καθ' ολοκληρίαν από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 290 ΣΛΕΕ. Συνεπώς, αλληλοεπικάλυψη μεταξύ των άρθρων 290 ΣΛΕΕ και 291 ΣΛΕΕ υφίσταται μόνο στον βαθμό που μπορούν να εκδοθούν βάσει αμφοτέρων των διατάξεων αυτών πράξεις οι οποίες από απόψεως περιεχομένου είναι ρυθμιστικές κατά την έννοια του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ και έχουν τη νομική μορφή κανονισμού ή αποφάσεως γενικής εφαρμογής.

81. Εντεύθεν συνάγεται ότι η Συνθήκη ΛΕΕ, εν αντιθέσει προς τις προϊσχύσασες συνθήκες, εισήγαγε μια αυστηρή εννοιολογική διάκριση μεταξύ κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και εκτελεστικών πράξεων. Οι κατά την έννοια του άρθρου 290 ΣΛΕΕ κατ' εξουσιοδότηση πράξεις αποτελούν μη νομοθετικές (ρυθμιστικές) πράξεις γενικής εφαρμογής οι οποίες εκδίδονται από την Επιτροπή προκειμένου να τροποποιηθούν ή να συμπληρωθούν επουσιώδη στοιχεία κάποιας νομοθετικής πράξεως. Οι κατά την έννοια του άρθρου 291 ΣΛΕΕ εκτελεστικές πράξεις ενδέχεται να είναι είτε ρυθμιστικές πράξεις είτε ατομικές διοικητικές αποφάσεις. Μπορούν να εκδοθούν είτε από την Επιτροπή είτε από το Συμβούλιο προκειμένου να διασφαλιστεί η ομοιόμορφη εκτέλεση νομικά δεσμευτικών μέτρων της ΕΕ. Περαιτέρω, λόγω της υποχρεωτικής προσθήκης των λέξεων «κατ' εξουσιοδότηση» ή «εκτελεστικός» στον τίτλο τους, είναι πλέον δυνατή η τυπική διάκριση αμφοτέρων των ειδών εκτελεστικών πράξεων από τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την έκδοση νομοθετικών πράξεων¹⁰⁶.

101 — Kröll, T.: «Delegierte Rechtsetzung und Durchführungsrechtsetzung und das institutionelle Gleichgewicht der Europäischen Union», *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Band 66, 2011, σ. 253 έως 298, σ. 284.

102 — Σχετικά με την οριοθέτηση των άρθρων 290 και 291, βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο – «Εφαρμογή του άρθρου 290 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Βρυξέλλες 9.12.2009 [COM(2009) 673 τελικό, σημείο 2.2]. Για μια συνοπτική παράθεση της νομολογίας του Δικαστηρίου επί των εκτελεστικών εξουσιών βλ. σημεία 26 έως 29 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi επί της προπαρατεθείσας υποθέσεως C-355/10, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου.

103 — Körner, S., *Experience and Conduct. A Philosophical Enquiry into Practical Thinking*, Cambridge University Press, Καίμπριτζ, 1980, σ. 186.

104 — Βλ. τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott της 17ης Ιανουαρίου 2013 επί της υποθέσεως C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kantami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (σημείο 56).

105 — Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 2006, C-122/04, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου (Συλλογή 2006, σ. I-2001, σκέψη 37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ. επίσης άρθρο I-37, παράγραφος 4, της προπαρατεθείσας στην υποσημείωση 97 Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, κατά το οποίο οι εκτελεστικές πράξεις της Ένωσης θα μπορούσαν να περιβληθούν τον τύπο του ευρωπαϊκού εκτελεστικού κανονισμού ή της ευρωπαϊκής εκτελεστικής αποφάσεως.

106 — Lenaerts και van Nuffel, ό.π., παράγραφος 17-006.

82. Πράγματι, ο ίδιος ο κανονισμός 236/2012 απηχεί τη διάκριση αυτή καθώς οι κατ' εξουσιοδότηση εξουσίες και οι εκτελεστικές εξουσίες ρυθμίζονται σε διαφορετικά κεφάλαια. Εκτελεστικές εξουσίες ανατίθενται στην Επιτροπή από το άρθρο 44 (στο κεφάλαιο VIII) του κανονισμού 236/2012, ενώ η εξουσία εκδόσεως κατ' εξουσιοδότηση πράξεων ανατίθεται στην Επιτροπή από το άρθρο 42 (στο κεφάλαιο VII) του κανονισμού 236/2012¹⁰⁷.

4. Συνταγματικές συνέπειες

83. Η βασική συνταγματική μέριμνα σε σχέση με τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις του άρθρου 290 ΣΛΕΕ αφορά τον δημοκρατικό έλεγχο¹⁰⁸. Με άλλα λόγια, σε ποια έκταση είναι δυνατή η άσκηση της νομοθετικής εξουσίας μέσω εξουσιοδοτήσεως και σε ποιον βαθμό μπορεί η άσκηση εξουσιών που έχουν ανατεθεί με τέτοιο τρόπο να ελέγχεται από τον νομοθέτη; Αντιθέτως, η βασική προσέγγιση, από απόψεως συνταγματικού δικαίου, σε σχέση προς τις εκτελεστικές πράξεις του άρθρου 291 ΣΛΕΕ, αφορά τον σεβασμό της πρωτογενούς αρμοδιότητας των κρατών μελών όσον αφορά την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ και τη θεσμική ισορροπία μεταξύ του Συμβουλίου και της Επιτροπής, οσάκις αναλαμβάνουν εκτελεστικούς ρόλους.

84. Κατά την άποψή μου, όπως τονίστηκε στις γραπτές παρατηρήσεις της Επιτροπής, μόνο στην Επιτροπή μπορούν να ανατεθούν οι εξουσίες περί των οποίων διαλαμβάνει το άρθρο 290 ΣΛΕΕ. Τούτο σημαίνει ότι, στη συνάφεια αυτή, η βάση της αποφάσεως Romano απαγόρευση της αναθέσεως νομοθετικών ή οιονεί νομοθετικών εξουσιών σε οργανισμούς εξακολουθεί να είναι σύννομη τόσο υπό την έννοια ότι ο νομοθέτης της ΕΕ δεν μπορεί να αναθέσει τις νομοθετικές εξουσίες του σε κάποιον οργανισμό, καθώς και υπό την έννοια ότι η περαιτέρω ανάθεση από την Επιτροπή των εξουσιών που της έχουν ανατεθεί δυνάμει του άρθρου 290 ΣΛΕΕ σε κάποιον οργανισμό θα ήταν παράνομη¹⁰⁹.

85. Κατά λογική αναγκαιότητα, οι οργανισμοί πρέπει να αποκλείονται από την εξουσιοδότηση του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, διότι η άσκηση τέτοιων εξουσιών μεταβάλλει το κανονιστικό πλαίσιο των νομοθετικών πράξεων, μολονότι αφορά τα επουσιώδη στοιχεία τους. Συνεπώς, ο αποκλεισμός των οργανισμών και όλων των λοιπών φορέων που δεν ανήκουν στην Επιτροπή απορρέει από το γράμμα του άρθρου 290 ΣΛΕΕ. Περαιτέρω, ο μηχανισμός που αφορά τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ο νομοθέτης μπορεί να εξαρτήσει την ανάθεση εξουσιών δυνάμει του άρθρου 290, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ αποκλείει σαφώς τους οργανισμούς, διότι δεν μπορούν να μετέχουν στο σύστημα ελέγχων και ισορροπιών που ισχύει μεταξύ των διαφόρων θεσμικών οργάνων. Η δημοκρατική αρχή, που κατοχυρώνεται στα άρθρα 2 και 10 ΣΕΕ, υπαγορεύει κατά λογική αναγκαιότητα ότι οποιαδήποτε εξουσία λήψεως μέτρου από την ΕΕ η οποία μπορεί να μεταβάλλει τα μη ουσιαστικά στοιχεία νομοθετικής πράξεως της ΕΕ πρέπει να ασκείται από θεσμικό όργανο της ΕΕ το οποίο υπόκειται σε δημοκρατικό έλεγχο, ήτοι, με άλλα λόγια, από την Επιτροπή, η οποία είναι τελικώς υπόλογος έναντι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹¹⁰.

107 — Βλ. επίσης τις αιτιολογικές σκέψεις 42 και 43 του κανονισμού 236/2012. Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι η Επιτροπή διατύπωσε «σοβαρές επιφυλάξεις ως προς το κατά πόσον οι περιορισμοί που της επιβάλλονται οσάκις προβαίνει στην έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και μέτρων εκτελέσεως [στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών] συνάδουν προς τα άρθρα 290 και 291 ΣΛΕΕ». Βλ. «Commission Statements», προσθήκη στο θέμα «I/A» της ημερήσιας διάταξης του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 10ης Νοεμβρίου 2011, έγγραφο του Συμβουλίου 15649/10 Add 1.

108 — Για παραδείγματα υποθέσεων στις οποίες το Δικαστήριο έκρινε ζητήματα θεσμικής ισορροπίας και εξουσίας στο πλαίσιο της προστασίας της δημοκρατικής αρχής, βλ. απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1980, C-138/79, Roquette Frères κατά Συμβουλίου (Συλλογή τόμος 1980/III, σ. 313), απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1986, 294/83, Les Verts κατά Κοινοβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 1339), απόφαση της 22ας Μαΐου 1990, C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1990, σ. I-2041), και προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 80 απόφαση Διοξείδιο τιτανίου. Ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου βλ. απόφαση της 17ης Ιουνίου 1998, T-135/96, UEAPME κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1998, σ. II-2335).

109 — Έχει επίσης παρατηρηθεί ότι οι διαδικασίες συστάσεως επιτροπών δεν συνδέονται με την άσκηση των εξουσιών του άρθρου 290 ΣΛΕΕ. Βλ. Piris, J.C., «Les articles 290 et 291 du TFUE: Les compétences “déléguées” ou “conférées” à la Commission par le législateur. Les actes délégués et les actes d'exécution», *Publications de Congrès*, FIDE XXIII 2008-2009, σ. 247 έως 251.

110 — Βλ. άρθρο 17, παράγραφος 8, ΣΕΕ.

86. Εν αντιθέσει, ένας τέτοιος περιορισμός δεν ισχύει για τις εκτελεστικές εξουσίες του άρθρου 291 ΣΛΕΕ. Βεβαίως, είναι αληθές ότι το άρθρο 291 ΣΛΕΕ, όπως ακριβώς το άρθρο 290 ΣΛΕΕ, δεν αναφέρεται σε οργανισμούς ως υποκείμενα στα οποία μπορούν να ανατεθούν εκτελεστικές εξουσίες σε επίπεδο ΕΕ. Εντούτοις, δεδομένου ότι οι εκτελεστικές εξουσίες δεν επεκτείνονται στην τροποποίηση ή τη συμπλήρωση νομοθετικών πράξεων με νέα στοιχεία, φρονώ ότι θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές δεν εμποδίζουν τον νομοθέτη να αναθέσει τέτοιες εξουσίες σε οργανισμούς ως ενδιάμεση λύση μεταξύ της αναθέσεως εκτελεστικής εξουσίας είτε στην Επιτροπή είτε στο Συμβούλιο, αφενός, είτε αφήνοντάς τη στα κράτη μέλη, αφετέρου.

87. Αυτός ο τρόπος δράσεως ενδέχεται να είναι ιδιαίτερος πρόσφορος όταν απαιτούνται περίπλοκες τεχνικές εκτιμήσεις για την εφαρμογή ενός μέτρου της ΕΕ. Όπως επεσήμανε το Κοινοβούλιο με τις γραπτές παρατηρήσεις του, η ανάθεση τέτοιων εξουσιών σε οργανισμούς συνιστούσε πάντοτε παρέκκλιση από τις γενικές αρχές περί εφαρμογής της Συνθήκης. Τούτο αποτελεί ένα αντικείμενο στο οποίο οι οργανισμοί διαδραμάτιζαν από μακρού σημαντικό ρόλο, τυχόν δε κατάργησή του θα απαιτούσε ρητή αναφορά στη Συνθήκη της Λισσαβώνας για την αλλαγή αυτή. Περαιτέρω, όπως ήδη εξήγησα, πολλές διατάξεις της Συνθήκης αναγνωρίζουν πλέον εμμέσως πλην σαφώς τη δυνατότητα των οργανισμών να λαμβάνουν νομικά δεσμευτικές αποφάσεις παράγουσες αποτελέσματα έναντι τρίτων. Π.χ., είναι δύσκολο να γίνει αντιληπτό ποιες θα μπορούσαν να είναι οι αποφάσεις των θεσμικών ή λοιπών οργάνων ή οργανισμών, περί των οποίων διαλαμβάνει το άρθρο 267, πρώτο εδάφιο, στοιχείο β', ΣΛΕΕ, εάν ο νομοθέτης δεν μπορούσε να αναθέσει στις οντότητες αυτές εκτελεστικές εξουσίες.

88. Έτσι, όπως επισημαίνει η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η νομολογία Meroni εξακολουθεί να είναι σημαντική στο πλαίσιο της αναθέσεως εκτελεστικών εξουσιών σε οργανισμούς. Ειδικότερα, η νομολογία Meroni εξακολουθεί να είναι σημαντική υπό την έννοια ότι i) δεν είναι δυνατή η ανάθεση σε οργανισμό εξουσιών διαφορετικών από τις εκτελεστικές εξουσίες που ο νομοθέτης της ΕΕ ανέθεσε στην εξουσιοδοτούσα αρχή, είτε πρόκειται για την Επιτροπή είτε για το Συμβούλιο, και ότι ii) οι ανατιθέμενες εξουσίες πρέπει να είναι αρκούντως καθορισμένες ώστε να αποκλείουν την καταχρηστική άσκηση εξουσίας. Με άλλα λόγια, η εξουσιοδοτική πράξη πρέπει να διατυπώνει με επαρκή σαφήνεια τα κριτήρια ούτως ώστε να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας. Η εξουσιοδοτούσα αρχή «πρέπει να λάβει ρητή απόφαση περί μεταβιβάσεως, η δε μεταβίβαση δεν μπορεί να αφορά παρά εξουσίες εκτελέσεως, επακριβώς καθορισμένες»¹¹¹.

5. Εφαρμογή αυτών των γενικών αρχών στην υπό κρίση υπόθεση.

89. Βεβαίως, η θεμελιώδης συνταγματική αρχή, η οποία είναι πλέον διατυπωμένη στο άρθρο 290, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, δυνάμει της οποίας τα ουσιώδη στοιχεία ενός τομέα ρυθμίζονται αποκλειστικά με νομοθετική πράξη, περιορίζει όχι μόνον το εύρος των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, αλλά και των εκτελεστικών πράξεων. Η ανωτέρω αρχή έχει σαφώς τηρηθεί στο πλαίσιο του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012. Κατά τα λοιπά, το άρθρο 290 ΣΛΕΕ είναι άσχετο προς την εκτίμηση της συμβατότητας των εξουσιών που έχει η ΕΑΚΑΑ δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 προς το συνταγματικό δίκαιο της ΕΕ. Όπως επεσήμανε η Επιτροπή στις γραπτές παρατηρήσεις της, το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 δεν παρέχει στην ΕΑΚΑΑ την εξουσία να συμπληρώνει ή να τροποποιεί τις διατάξεις του. Ωστόσο, εάν της παρείχε μια τέτοια εξουσία, για τους λόγους που ανέλυσα ανωτέρω, η ανάθεση τέτοιου είδους εξουσιών στην ΕΑΚΑΑ, ως οργανισμού, δεν θα ήταν, κατά λογική αναγκαιότητα, σύννομη.

111 — Απόφαση της 26ης Μαΐου 2005, C-301/02 P, Tralli κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (Συλλογή 2005, σ. I-4071, σκέψη 43), στην οποία γίνεται παραπομπή στην απόφαση Meroni.

90. Εντούτοις, το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 δεν συνεπάγεται ούτε περαιτέρω ανάθεση σε οργανισμό των εκτελεστικών εξουσιών που είχαν προηγουμένως ανατεθεί, δυνάμει του άρθρου 291 ΣΛΕΕ, στην Επιτροπή ή το Συμβούλιο. Με άλλα λόγια, οι εξουσίες που έχει η ΕΑΚΑΑ δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 δεν της ανατέθηκαν μέσω εκδοθείσας από την Επιτροπή ή το Συμβούλιο «εκτελεστικής» πράξεως κατά την έννοια του άρθρου 291, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ, αλλά απευθείας από τον νομοθέτη της ΕΕ μέσω νομοθετικής πράξεως κατά την έννοια του άρθρου 289, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ.

91. Η διάκριση αυτή είναι σημαντική, διότι η ανάθεση εξουσίας από τον νομοθέτη δεν μπορεί, καθ' εαυτήν και αφ' εαυτής, να αποτελέσει αντικείμενο των περιορισμών που διατυπώνονται στην απόφαση του Δικαστηρίου *Meroni*. Πράγματι, ο νομοθέτης της ΕΕ δεν ενεργεί ως «εξουσιοδοτούσα αρχή» κατά την έννοια της αποφάσεως *Meroni*, οσάκις αναθέτει εκτελεστικές εξουσίες σε θεσμικά όργανα, σε οργανισμούς ή άλλους φορείς της Ένωσης, αλλά ως συνταγματικός παράγων που ασκεί τη δική του νομοθετική αρμοδιότητα, η οποία του έχει ανατεθεί από τον υπέρτερης ισχύος συνταγματικό χάρτη, ήτοι από τη Συνθήκη της Λισσαβώνας. Οι εκτελεστικές και δικαστικές εξουσίες τις οποίες μπορεί να αναθέσει ο νομοθέτης της ΕΕ σε θεσμικά όργανα ή σε φορείς είναι, από ποιοτικής απόψεως, διαφορετικές από τις δικές του εξουσίες. Π.χ., το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο μπορούν, δυνάμει του άρθρου 257, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, να ιδρύουν ειδικά δικαστήρια. Εντούτοις, είναι αυτονόητο ότι σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσαν τα ίδια να θεωρηθούν ότι έχουν δικαστικές εξουσίες τις οποίες θα μπορούσαν να αναθέσουν σε άλλους φορείς. Το μόνο που απαιτείται είναι η σύσταση των ειδικών δικαστηρίων να στηρίζεται στην ενδεδειγμένη νομική βάση όπως ορίζει η Συνθήκη της Λισσαβώνας.

92. Εντούτοις, κατά την άποψή μου, η αρχή που διατυπώθηκε το πρώτον στην απόφαση *Meroni* σε σχέση με την απαγόρευση των υπέρμετρα ευρειών και/ή αυθαίρετων εκτελεστικών εξουσιών εξακολουθεί να είναι σημαντική για την εκτίμηση της νομιμότητας του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012, υπό το πρίσμα του συνταγματικού δικαίου της ΕΕ. Ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν μπορεί να αναθέσει στην ΕΑΚΑΑ την εξουσία να λαμβάνει εκτελεστικά μέτρα τα οποία θα παραβίαζαν την αρχή αυτή, διότι η ανάθεση εκτελεστικής εξουσίας είναι ισχυρή μόνον εάν είναι αρκούντως εξειδικευμένη, που σημαίνει ότι πρέπει να καθορίζει σαφώς τα όρια της εξουσίας που ανατίθεται¹¹². Άλλως, δεν μπορούν να διασφαλιστούν η θεσμική ισορροπία και η δυνατότητα αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου της ασκήσεως της εκτελεστικής εξουσίας.

93. Περαιτέρω, η ΕΑΚΑΑ δεν μπορεί να εξουσιοδοτηθεί ούτως ώστε να λαμβάνει αποφάσεις που προϋποθέτουν πολιτικές επιλογές¹¹³. Π.χ., νομοθετική διάταξη εξουσιοδοτούσα, σε επίπεδο ΕΕ, εκτελεστική αρχή να απαγορεύει τις ανοικτές πωλήσεις «στις περιπτώσεις που τούτο είναι αναγκαίο», θα αποτελούσε αντισυνταγματική ανάθεση υπέρμετρων εκτελεστικών εξουσιών, θα ήταν δε αδιάφορο εάν οι εξουσίες αυτές ανατίθεντο στην Επιτροπή ή σε κάποιον οργανισμό¹¹⁴. Τούτο απηχεί τη γενική αρχή του πρωταρχικού ρόλου των δημοκρατικών νομοθετικών σωμάτων που αναγνωρίζεται στα συντάγματα πολλών κρατών μελών, καθώς και στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ, που συνεπάγεται ότι ο νομοθέτης δεν μπορεί να χρησιμοποιεί τόσο ασαφείς ή αόριστες διατυπώσεις ώστε οι αποφάσεις για θεμελιώδεις πολιτικές επιλογές ή αξιολογήσεις να λαμβάνονται το πρώτον κατά το στάδιο της εφαρμογής.

112 — Απόφαση της 5ης Ιουλίου 1988, 291/86, *Central-Import Münster* (Συλλογή 198, σ. I-3679, σκέψη 13), προπαρατεθείσα απόφαση *Tralli*, σκέψη 43.

113 — Απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, C-355/10, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, σκέψη 65, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι «δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδοτήσεως οι διατάξεις των οποίων η έκδοση προϋποθέτει πολιτικές επιλογές εμπίπτουσες στην αποκλειστική ευθύνη του νομοθέτη της Ένωσης». Εν αντιθέσει προς όσα πρότεινε ο γενικός εισαγγελέας, το Δικαστήριο προέβη σε συσχετισμό μεταξύ των στοιχείων που είναι ουσιαστικά και αυτών που προϋποθέτουν πολιτικές επιλογές. Βλ., *Chamon, M.*, «How the concept of essential elements of a legislative act continues to elude the Court», *Common Market Law Review*, 50 (2013), σ. 849 έως 860, σ. 854.

114 — Πράγματι, ούτε η εκτέλεση ενός προγράμματος της ΕΕ μπορεί να ανατεθεί σε εκτελεστικό οργανισμό εάν τούτο θα συνεπαγόταν «την εφαρμογή περιθωρίων εκτίμησης κατά τρόπο ώστε να εκφράζονται πολιτικές επιλογές». Βλ. την πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 58/2003 και άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 58/2003.

94. Συμφωνώ με τα επιχειρήματα που προέβαλε η Γαλλική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι οι ενέργειες, στις οποίες η ΕΑΚΑΑ έχει τόσο την εξουσία όσο και την υποχρέωση να προβαίνει βάσει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012, συνίστανται στη λήψη εφαρμοστικών (εκτελεστικών) μέτρων. Το συμπέρασμα τούτο δεν αναιρείται από το γεγονός ότι, στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012, ενδέχεται να απαιτηθεί από την ΕΑΚΑΑ να προβεί σε περίπλοκες πραγματικές εκτιμήσεις ή να εφαρμόσει αόριστες έννοιες όπως είναι οι έννοιες «σοβαρά», «εύρυθμη» και «ακεραιότητα των χρηματοπιστωτικών αγορών» του άρθρου 24, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 918/2012 της Επιτροπής. Το ζήτημα είναι εάν το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 προσδιορίζει με επαρκή σαφήνεια τις ανατιθέμενες εκτελεστικές εξουσίες. Όπως υπαινίχθηκα στα σημεία 41 έως 43 ανωτέρω, η άσκηση των εξουσιών αυτών έχει διευκρινιστεί και οριστεί με πολλούς διαφορετικούς τρόπους.

95. Το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 επιβάλλει στην ΕΑΚΑΑ την υποχρέωση να προβαίνει στη λήψη ορισμένων μέτρων εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις που απαριθμεί το άρθρο αυτό και των οποίων η έννοια αναπτύσσεται περαιτέρω στο άρθρο 24, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 918/2012 της Επιτροπής. Περαιτέρω, το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 ορίζει ρητώς το περιεχόμενο των μέτρων, τη διαδικασία για την έκδοσή τους και τα χρονικά αποτελέσματά τους. Οι αποδέκτες των μέτρων αυτών είναι είτε φυσικά είτε νομικά πρόσωπα που έχουν ορισμένες καθαρές αρνητικές θέσεις σε συγκεκριμένο χρηματοπιστωτικό μέσο ή σε συγκεκριμένα χρηματοπιστωτικά μέσα, ή έχουν την πρόθεση να εμπλακούν στην ανοικτή αγορά ορισμένου χρηματοπιστωτικού μέσου.

96. Έτσι, δυνάμει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012, η ΕΑΚΑΑ υποχρεούται να αναλαμβάνει δράση, σε περιορισμένες περιπτώσεις, σε σχέση με ορισμένα χρηματοπιστωτικά μέσα ή κατηγορίες χρηματοπιστωτικών μέσων, αναλόγως της περιπτώσεως. Τα μέτρα που λαμβάνονται βάσει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 θα αφορούν κατά κανόνα μια αφηρημένη κατηγορία προσώπων και, ως εκ τούτου, άπαξ εφαρμοστούν, ισοδυναμούν προς διοικητική απόφαση γενικής ισχύος.

97. Ο κανονισμός 236/2012, και πιο συγκεκριμένα το άρθρο του 28, αποτελεί προϊόν μιας βασικής πολιτικής επιλογής του νομοθέτη, δεδομένου ότι, υπό κανονικές περιστάσεις, η ανοικτή πώληση είναι χρήσιμη, πλην όμως υπό συγκεκριμένες εξαιρετικές περιστάσεις ενδέχεται να αποτελεί απειλή για την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Η περαιτέρω πολιτική επιλογή ήταν ότι η απειλή αυτή πρέπει να αποτρέπεται διά της αναλήψεως δράσεως, εφόσον τούτο παρίσταται αναγκαίο, στο επίπεδο της ΕΕ. Έτσι, οι βασικές αξιολογήσεις επί των οποίων ερείδεται το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 προήλθαν από τον νομοθέτη της ΕΕ και δεν αφέθηκαν στην ΕΑΚΑΑ.

98. Περαιτέρω, οσάκις προκύπτει η εξαιρετική κατάσταση, τότε βάσει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 και του άρθρου 24, παράγραφος 3, του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού 918/2012 της Επιτροπής, η ΕΑΚΑΑ δεν έχει διακριτική ευχέρεια ως προς την ανάληψη δράσεως. Η ΕΑΚΑΑ έχει την υποχρέωση να δράσει.

99. Τέλος, μολονότι η εφαρμογή των κριτηρίων και των προϋποθέσεων του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 απαιτεί περίπλοκες εκτιμήσεις πραγματικών περιστατικών, η ΕΑΚΑΑ συστάθηκε ακριβώς για τον σκοπό αυτόν. Η ΕΑΚΑΑ αποτελεί μια σύνθετη δομή η οποία περιλαμβάνει στους κόλπους της εμπειρογνώμονες προερχόμενες από τις εθνικές αρχές οι οποίοι πρέπει να διαβουλεύονται με το ΕΣΣΚ. Κατά την άποψή μου, η ανάγκη να διενεργηθούν τόσο δυσχερείς από τεχνικής απόψεως εκτιμήσεις επί μιας αντικειμενικής και μη πολιτικής βάσεως αποτελεί επιχείρημα υπέρ της αναθέσεως των εν λόγω εξουσιών σε έναν εξειδικευμένο οργανισμό αντί της Επιτροπής.

100. Εν αντιθέσει προς τα επιχειρήματα που προέβαλε το Ηνωμένο Βασίλειο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η πιθανότητα διαφωνίας μεταξύ εμπειρογνομένων σε κάποιο ζήτημα δεν συνεπάγεται, κατά λογική αναγκαιότητα, την ύπαρξη υποκειμενικών εκτιμήσεων ή απεριόριστης διακριτικής ευχέρειας υπό οποιαδήποτε κρίσιμη από νομικής απόψεως έννοια. Δεν είναι ασύνηθες

εμπειρογνώμονες, ή ακόμη και δικαστές, να διαφωνούν. Πράγματι, η αντικειμενικότητα εξαρτάται από διαδικαστικές εγγυήσεις που διασφαλίζουν ότι τα πρόσωπα που λαμβάνουν την απόφαση στηρίζουν τις εκτιμήσεις τους σε ένα ευρύ φάσμα πραγματικών περιστατικών και εφαρμόζουν την ορθή μεθοδολογία, αφού προηγουμένως έχουν διαβουλευθεί με τους βασικούς εμπλεκόμενους. Τις απαιτήσεις αυτές απηχεί το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012.

101. Κατά την άποψή μου, εάν το Δικαστήριο κρίνει αναγκαίο να αποφανθεί ότι το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 συνάδει προς τους κανόνες συνταγματικού δικαίου που διέπουν την ανάθεση εξουσίας απευθείας από τον νομοθέτη της Ένωσης σε κάποιον οργανισμό (και, εν προκειμένω, στην ΕΑΚΑΑ), θα πρέπει να διαπιστώσει ότι οι απαιτήσεις που διατυπώνει το άρθρο 291 ΣΛΕΕ και οι γενικές συνταγματικές αρχές που διέπουν την ανάθεση εκτελεστικών εξουσιών έχουν τηρηθεί καθ' ολοκληρίαν.

IV – Πρόταση

102. Συνεπώς, μολοντί προτείνω να γίνει δεκτό το πρώτο αίτημα του Ηνωμένου Βασιλείου και να ακυρωθεί το άρθρο 28 του κανονισμού 236/2012 εκ του λόγου ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν αποτελούσε την ενδεδειγμένη νομική βάση, το δεύτερο αίτημα του Ηνωμένου Βασιλείου όσον αφορά τα δικαστικά έξοδα πρέπει να απορριφθεί. Οι τρεις πρώτοι λόγοι ακυρώσεως που προέβαλε το Ηνωμένο Βασίλειο, υποστηρίζοντας ότι οι εξουσίες που ανατέθηκαν στην ΕΑΚΑΑ βάσει του άρθρου 28 του κανονισμού 236/2012 έρχονταν σε αντίθεση προς τη νομολογία Romano και Meroni, πρέπει να απορριφθούν. Ως εκ τούτου, βάσει του άρθρου 138, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, όλοι οι διάδικοι πρέπει να φέρουν τα δικαστικά έξοδά τους.

103. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να ακυρώσει το άρθρο 28 του κανονισμού (ΕΕ) 236/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Μαρτίου 2012, για τις ανοικτές πωλήσεις και ορισμένες πτυχές των συμβολαίων ανταλλαγής πιστωτικής αθέτησης, και να φέρουν όλοι οι διάδικοι τα δικαστικά έξοδά τους.