



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NIILO JÄÄSKINEN
της 1ης Οκτωβρίου 2015¹

Υπόθεση C-286/14

**Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
κατά**

Ευρωπαϊκής Επιτροπής

«Προσφυγή ακυρώσεως — Άρθρο 290 ΣΛΕΕ — Έννοιες “συμπλήρωση” και “τροποποίηση” της βασικής πράξεως — Κανονισμός (ΕΕ) 1316/2013 — Άρθρο 21, παράγραφος 3 — Κατ’ εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 275/2014 — Διευκρίνιση των χρηματοδοτικών προτεραιοτήτων στον τομέα των μεταφορών — Προσθήκη ενός νέου μέρους στο παράρτημα του βασικού κανονισμού — Έκταση της παρεχόμενης προς την Επιτροπή εξουσιοδοτήσεως»

I – Εισαγωγή

1. Με την έννοια «νόμος» μπορεί, από απόψεως συνταγματικού δικαίου, να υποδηλώνεται τόσο ο τυπικός όσο και ο ουσιαστικός νόμος. Ανεξαρτήτως του περιεχομένου του, ένας τυπικός νόμος αποτελεί πράξη εκδοθείσα από τον νομοθέτη στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας. Αντιθέτως, με τον όρο ουσιαστικός νόμος νοούνται γενικές και αφηρημένες νομοθετικές διατάξεις του θετικού δικαίου ανεξαρτήτως της θέσεως που κατέχει στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου η πράξη στην οποία αυτές περιλαμβάνονται. Στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης, το άρθρο 290 ΣΛΕΕ παρέχει τη δυνατότητα στο εκτελεστικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήτοι στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, να τροποποιεί υπό ορισμένες προϋποθέσεις μια νομοθετική πράξη που στο πλαίσιο του δικαίου της Ένωσης αντιστοιχεί σε τυπικό νόμο. Πράγματι, κατά το άρθρο 290 ΣΛΕΕ, μπορεί με νομοθετική πράξη να εξουσιοδοτείται η Επιτροπή στην έκδοση μη νομοθετικής φύσεως πράξεων γενικής ισχύος που *συμπληρώνουν* ή *τροποποιούν* ορισμένα μη ουσιαστικά στοιχεία της νομοθετικής πράξεως².

2. Η υφιστάμενη εν προκειμένω διάσταση απόψεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων αφορά κατ’ ουσίαν το ζήτημα εάν η εξουσιοδότηση, στο πλαίσιο της οποίας εξουσιοδοτείται η Επιτροπή ως εκπρόσωπος της εκτελεστικής εξουσίας να *τροποποιεί* νομοθετικές πράξεις, πρέπει να απορρέει ρητώς από το γράμμα της εκδοθείσας από τον νομοθέτη εξουσιοδοτικής πράξεως. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως νομοθέτες της Ένωσης, επιθυμούν προφανώς να υπερισχύσει μια τέτοια περιοριστική ερμηνεία της εξουσιοδοτήσεως.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η φινλανδική.

2 — Επίσης, μπορούν να ανατεθούν στην Επιτροπή, κατά το άρθρο 291 ΣΛΕΕ, εκτελεστικές αρμοδιότητες για την εκτέλεση πράξεων της Ένωσης οι οποίες ειδάλως θα ανήκαν, βάσει του γενικού κανόνα, στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Επί της κατ’ αρχήν ανήκουσας στα κράτη μέλη εκτελεστικής αρμοδιότητας και επί των εκτελεστικών πράξεων βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Κοινοβούλιου και Συμβουλίου (C-427/12, EU:C:2013:871, σημεία 57 και 58).

3. Η Επιτροπή εξέδωσε τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό 275/2014 (στο εξής: προσβαλλόμενος κανονισμός)³ επί τη βάσει του άρθρου 21, παράγραφος 3, του κανονισμού 1316/2013 (στο εξής: βασικός κανονισμός)⁴ που αποτελεί την εξουσιοδοτική διάταξη. Στο σύστημα του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, ο βασικός κανονισμός αποτελεί τη *βασική πράξη* και ο προσβαλλόμενος κανονισμός την *κατ' εξουσιοδότηση πράξη*. Στο πλαίσιο της εξουσιοδοτικής διατάξεως παρέχεται στην Επιτροπή η εξουσία να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις στις οποίες να «*διευκρινίζονται*» [οι] χρηματοδοτικές προτεραιότητες». Η ασκηθείσα από το Κοινοβούλιο προσφυγή ακυρώσεως στηρίζεται στο γεγονός ότι η Επιτροπή διευκρίνισε τις χρηματοδοτικές προτεραιότητες δια της προσθήκης ενός νέου μέρους VI στο παράρτημα I του βασικού κανονισμού αντί να εκδώσει χωριστό κανονισμό με το ίδιο περιεχόμενο προς συμπλήρωση του βασικού κανονισμού.

4. Κατά την εκτίμηση του Κοινοβουλίου, τυχόν εξουσία προς τροποποίηση της βασικής πράξεως, περιλαμβανομένης επίσης της περιπτώσεως προσθήκης ενός νέου μέρους στο παράρτημά της, προϋποθέτει ότι η Επιτροπή έχει σαφώς και ρητώς εξουσιοδοτηθεί προς τούτο με την εξουσιοδοτική διάταξη. Εντούτοις, εάν η Επιτροπή έχει λάβει την εξουσία μόνο να συμπληρώσει τη βασική πράξη, πράγμα το οποίο συμβαίνει σε κάθε περίπτωση όταν δεν παρέχεται ρητώς η εξουσία προς τροποποίηση της βασικής πράξεως, η Επιτροπή δεν μπορεί να τροποποιήσει τη βασική πράξη, αλλά, αντιθέτως, για την άσκηση της εξουσιοδοτήσεως, προς συμπλήρωση της βασικής πράξεως απαιτείται η έκδοση *χωριστής κανονιστικής πράξεως*.

5. Η διχοστασία μεταξύ Κοινοβουλίου και Επιτροπής δεν αφορά εν προκειμένω τόσο την ερμηνεία των χρησιμοποιούμενων στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ εκφράσεων «*συμπληρώνουν*» και «*τροποποιούν*», αλλά μάλλον το ζήτημα ότι στην εξουσιοδοτική διάταξη του βασικού κανονισμού δεν γίνεται χρήση κάποιας από αυτές τις δύο εκφράσεις. Επομένως, εν προκειμένω πρέπει πρωτίστως να εξεταστεί ποια είναι η ορθή ερμηνεία της περιλαμβανόμενης στον βασικό κανονισμό εξουσιοδοτικής διατάξεως με την οποία εξουσιοδοτείται η Επιτροπή να «*διευκρινίζ[ει]* τις χρηματοδοτικές προτεραιότητες».

6. Πρέπει επίσης να τονιστεί ότι το Κοινοβούλιο δεν προσβάλλει το περιεχόμενο του προσβαλλόμενου κανονισμού. Το Κοινοβούλιο φρονεί ότι η Επιτροπή θα μπορούσε να εκδώσει μια χωριστή κατ' εξουσιοδότηση πράξη του αυτού περιεχομένου χωρίς να τροποποιήσει τη βασική πράξη. Στην περίπτωση αυτή, κατά την εκτίμηση του Κοινοβουλίου, δεν θα ετίθετο κανένα ζήτημα αρμοδιότητας.

7. Για τους λόγους που θα εκθέσω στο πλαίσιο των παρουσών προτάσεων, φρονώ ότι η Επιτροπή, προβαίνοντας στην έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού, δεν υπερέβη τις εξουσίες της. Εφόσον ο νομοθέτης χρησιμοποιεί στο πλαίσιο της εξουσιοδοτικής διατάξεως μια άλλη έκφραση αντί των εκφράσεων «*συμπληρώνουν*» και «*τροποποιούν*» του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, αφήνει με τον τρόπο αυτόν στη διακριτική εξουσία της Επιτροπής την επιλογή της νομικής φύσεως της κατ' εξουσιοδότηση πράξεως η οποία μπορεί να εκδοθεί βάσει της εξουσιοδοτήσεως. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή μπορεί να επιλέξει τον τρόπο με τον οποίον θα εκδώσει την κατ' εξουσιοδότηση πράξη, ήτοι εάν θα συμπληρώσει ή θα τροποποιήσει τη βασική πράξη.

3 — Κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός (ΕΕ) 275/2014 της Επιτροπής, της 7ης Ιανουαρίου 2014, για την τροποποίηση του παραρτήματος I του κανονισμού (ΕΕ) 1316/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη σύσταση της Διευκόλυνσης «Συνδέοντας την Ευρώπη» (ΕΕ L 80, σ. 1).

4 — Κανονισμός (ΕΕ) 1316/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, για τη σύσταση της διευκόλυνσης «Συνδέοντας την Ευρώπη», την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 913/2010 και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΚ) 680/2007 και (ΕΚ) 67/2010 (ΕΕ L 348, σ. 129).

II – Κρίσιμες νομοθετικές διατάξεις

A – Ο βασικός κανονισμός

8. Κατά την αιτιολογική σκέψη 59 του βασικού κανονισμού:

«Όσον αφορά τις μεταφορές και την ενέργεια, με βάση τις εξειδικευμένες ανά τομέα κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) 1315/2013 και στον κανονισμό (ΕΕ) 347/2013, καταρτίστηκαν και θα πρέπει να περιληφθούν στο παράρτημα του παρόντος κανονισμού, κατάλογοι έργων, διαδρόμων προτεραιότητας και πεδίων στα οποία θα πρέπει να εφαρμόζεται ο παρών κανονισμός. Όσον αφορά τις μεταφορές, για να λαμβάνονται υπόψη ενδεχόμενες μεταβολές των πολιτικών προτεραιοτήτων και των τεχνολογικών δυνατοτήτων, καθώς και των κυκλοφοριακών ροών, θα πρέπει να ανατεθεί στην Επιτροπή η εξουσία να εκδίδει πράξεις σύμφωνα με το άρθρο 290 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) όσον αφορά την έκδοση τροποποιήσεων του Μέρους I του παραρτήματος I και να προσδιορίζει τις χρηματοδοτικές προτεραιότητες για τις επιλέξιμες δράσεις δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 2, που θα πρέπει να αποτυπώνονται στα προγράμματα εργασιών.»

9. Το άρθρο 21 («Πράξεις κατ' εξουσιοδότηση»), παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού ορίζει:

«Στον τομέα των μεταφορών, και στο πλαίσιο αφενός των γενικών στόχων που ορίζονται στο άρθρο 3 και των ειδικών, τομεακών στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 4, παράγραφος 2,, η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις σύμφωνα με το άρθρο 26, διευκρινίζοντας τις χρηματοδοτικές προτεραιότητες που πρέπει να αποτυπώνονται στα προγράμματα εργασιών που αναφέρονται στο άρθρο 17 κατά τη διάρκεια της ΔΣΕ για τις επιλέξιμες δράσεις δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 2. Η Επιτροπή μπορεί να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις μέχρι τις 22 Δεκεμβρίου 2014.»

10. Το άρθρο 26 («Άσκηση της εξουσιοδότησης») του βασικού κανονισμού ορίζει:

«1. Η εξουσία έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση πράξεων ανατίθεται στην Επιτροπή υπό τους όρους του παρόντος άρθρου.

2. Η προβλεπόμενη στο άρθρο 21 εξουσία έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση πράξεων ανατίθεται στην Επιτροπή από 1ης Ιανουαρίου 2014 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2020.

3. Η εξουσιοδότηση που προβλέπεται στο άρθρο 21 μπορεί να ανακληθεί ανά πάσα στιγμή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή από το Συμβούλιο. Η απόφαση για την ανάκληση περατώνει την εξουσιοδότηση που προσδιορίζεται στην εν λόγω απόφαση. Αρχίζει να ισχύει την επομένη της δημοσίευσής της στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* ή σε μεταγενέστερη ημερομηνία που ορίζεται σ' αυτήν. Δεν θίγει το κύρος των ήδη εν ισχύ κατ' εξουσιοδότηση πράξεων.

4. Μόλις εκδώσει μια κατ' εξουσιοδότηση πράξη, η Επιτροπή την κοινοποιεί ταυτοχρόνως στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο.

5. Η κατ' εξουσιοδότηση πράξη που εκδίδεται δυνάμει του άρθρου 21 τίθεται σε ισχύ μόνον εφόσον δεν έχει διατυπωθεί αντίρρηση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο εντός δύο μηνών από την ημέρα που η πράξη κοινοποιείται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο ή αν, πριν λήξει αυτή η περίοδος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενημερώσουν αμφότερα την Επιτροπή ότι δεν θα προβάλλουν αντιρρήσεις. Η περίοδος αυτή παρατείνεται κατά δύο μήνες κατόπιν πρωτοβουλίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου.»

B – Ο προσβαλλόμενος κανονισμός

11. Η Επιτροπή εξέδωσε τον προσβαλλόμενο κανονισμό δυνάμει του άρθρου 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού. Κατά την πρώτη αιτιολογική σκέψη του προσβαλλόμενου κανονισμού:

«Σύμφωνα με το άρθρο 21, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΕ) 1316/2013, εντός του πρώτου έτους από την έναρξη ισχύος του εν λόγω κανονισμού, η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις για τον προσδιορισμό των προτεραιοτήτων χρηματοδότησης στον τομέα των μεταφορών που πρέπει να αποτυπώνονται στα προγράμματα εργασιών κατά τη διάρκεια της ΔΣΕ για τις επιλέξιμες δράσεις δυνάμει του άρθρου 7, παράγραφος 2. Ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο η κατ' εξουσιοδότηση πράξη για τον προσδιορισμό των προτεραιοτήτων χρηματοδότησης στον τομέα των μεταφορών να εκδοθεί πριν από την έγκριση των προγραμμάτων εργασιών.»

12. Το άρθρο 1 του προσβαλλόμενου κανονισμού ορίζει ότι «[τ]ο κείμενο που παρατίθεται στο παράρτημα του παρόντος κανονισμού προστίθεται ως μέρος VI του παραρτήματος I του κανονισμού (ΕΕ) 1316/2013».

13. Σε αυτό το νέο μέρος VI του παραρτήματος I του βασικού κανονισμού καθορίζονται οι χρηματοδοτικές προτεραιότητες στον τομέα των μεταφορών για πολυετή και ετήσια προγράμματα εργασιών. Συναφώς, συνεκτιμώνται οι ειδικοί στόχοι του άρθρου 4, παράγραφος 2, του βασικού κανονισμού, οι οποίοι διακρίνονται για τον τομέα των μεταφορών σε τρεις κατηγορίες⁵, καθώς και οι μνημονευόμενες στο άρθρο 7, παράγραφος 2, του βασικού κανονισμού δράσεις που είναι επιλέξιμες για δημοσιονομική ενίσχυση. Στο μέρος VI η Επιτροπή απαριθμεί τις χρηματοδοτικές προτεραιότητες για κάθε στόχο⁶, χωρίς να παραθέτει αναλυτικά τις επιχορηγήσεις που θα πρέπει ενδεχομένως να δοθούν σε αυτές.

14. Την ίδια ημέρα κατά την οποία δημοσιεύθηκε ο προσβαλλόμενος κανονισμός, ήτοι στις 7 Ιανουαρίου 2014, η Επιτροπή δημοσίευσε την ανακοίνωση «Συγκρότηση του κύριου δικτύου μεταφορών: Οι διάδρομοι του κύριου δικτύου και η Διευκόλυνση “Συνδέοντας την Ευρώπη”»⁷, στην οποία η Επιτροπή εκτιμά μεταξύ άλλων το ύψος των χρηματοδοτήσεων κατά προτεραιότητες⁸.

5 — Αυτές είναι, πρώτον, η γεφύρωση των ελλειπόντων κρίκων, η εξάλειψη των σημείων συμφόρησης, η ενίσχυση της διαλειτουργικότητας των σιδηροδρόμων και, ιδίως, η βελτίωση των διασυννοριακών τμημάτων, δεύτερον, η εξασφάλιση μακροπρόθεσμα βιώσιμων και αποτελεσματικών συστημάτων μεταφορών, ενόψει της προετοιμασίας για τις αναμενόμενες μελλοντικές ροές μεταφορών, καθώς και η απαλλαγή όλων των τρόπων μεταφοράς από τον άνθρακα με τη μετάβαση σε καινοτόμες και ενεργειακά αποδοτικές τεχνολογίες μεταφορών χαμηλού άνθρακα, με ταυτόχρονη βελτιστοποίηση της ασφάλειας, και, τρίτον, η βελτιστοποίηση της ενοποίησης και της διασυνδέσεως των τρόπων μεταφοράς και η ενίσχυση της διαλειτουργικότητας των μεταφορικών υπηρεσιών, με ταυτόχρονη εξασφάλιση της προσβασιμότητας των μεταφορικών υποδομών (άρθρο 4, παράγραφος 2, του βασικού κανονισμού).

6 — Για τον πρώτο στόχο π.χ. οι προτεραιότητες είναι οι ακόλουθες: i) προκαθορισμένα έργα στους διαδρόμους του κεντρικού δικτύου (σιδηροδρομικές μεταφορές, εσωτερική ναυσιπλοΐα, οδικές μεταφορές, θαλάσσιοι λιμένες και λιμένες εσωτερικής ναυσιπλοΐας), ii) προκαθορισμένα έργα σε άλλα τμήματα του κεντρικού δικτύου (σιδηροδρομικές μεταφορές, εσωτερική ναυσιπλοΐα, οδικές μεταφορές, θαλάσσιοι λιμένες και λιμένες εσωτερικής ναυσιπλοΐας), iii) διαλειτουργικότητα των σιδηροδρόμων και iv) εγκατάσταση του ERTMS.

7 — COM(2013) 940 τελικό.

8 — Στο κεφάλαιο 1 αυτής της δημοσιευθείσας στις 7 Ιανουαρίου 2014 ανακοινώσεως ο προϋπολογισμός για τη διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη» πιστώνεται με 26,250 δισεκατομμύρια ευρώ, εκ των οποίων 11,305 δισεκατομμύρια προορίζονται ειδικώς για τα κράτη μέλη τα οποία μπορούν να αντλήσουν πόρους από το Ταμείο Συνοχής. Στην ανακοίνωση, η Επιτροπή εκτιμά ότι το μεγαλύτερο τμήμα των πόρων θα κατευθυνθεί στις προτεραιότητες του πρώτου στόχου (για το περιεχόμενο των στόχων βλ. υποσημείωση 5 των παρουσών προτάσεων). Στο κεφάλαιο 3.1.1, στοιχείο α', της ανακοινώσεως εκτιμά η Επιτροπή π.χ. ότι για την εκτέλεση ορισμένων σημαντικών έργων σε ελλείποντα διασυννοριακά τμήματα θα μπορούσαν να δαπανηθούν έως και 5 δισεκατομμύρια ευρώ κατά τα έτη 2014 έως 2020 και για το έργο του σιδηροδρομικού διαδρόμου της Βαλτικής 3,6 δισεκατομμύρια ευρώ. Επιπλέον, η Επιτροπή απαριθμεί στο κεφάλαιο 3.1.1, στοιχεία β' έως ε', περαιτέρω διασυννοριακά έργα, σημεία συμφορήσεως και έργα πολυτροπικών διαδρόμων που αφορούν έργα στο κύριο δίκτυο, για τα οποία θα μπορούσαν να απαιτηθούν εν συνόλω 3,5 έως 4, 5 δισεκατομμύρια ευρώ. Επίσης, το μεγαλύτερο μέρος των πόρων συνοχής ύψους 11,3 δισεκατομμυρίων ευρώ θα χρησιμοποιηθεί για τα διασυννοριακά τμήματα ή σημεία συμφορήσεως στα κύρια δίκτυα μεταφορών. Η εκτίμηση σε σχέση με τις επιχορηγήσεις που πρέπει να δοθούν στις υπόλοιπες προτεραιότητες περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο 3.1.2 της ανακοινώσεως.

III – Τα πραγματικά περιστατικά την ένδικης διαφοράς

15. Η Επιτροπή και το Κοινοβούλιο διεξήγαγαν συζητήσεις τόσο πριν όσο και μετά την έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού, ιδίως σε σχέση με το κατά πόσον ο προσβαλλόμενος κανονισμός περιλαμβάνει δεσμευτικά στοιχεία για τα κονδύλια που αναλογούν στις εκάστοτε προτεραιότητες, για τα οποία έγινε απλή μνεία στην ανακοίνωση της Επιτροπής η οποία δημοσιεύθηκε στις 7 Ιανουαρίου 2014. Κατά την εκτίμηση του Κοινοβουλίου, τα κονδύλια θα έπρεπε να ρυθμίζονται κατά τρόπο δεσμευτικό στον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό. Ως εκ τούτου, ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν εισέφερε κάποια αξία λόγου προστιθέμενη αξία στον βασικό κανονισμό, δεδομένου ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός προέβη απλώς σε αναδιάταξη των χρηματοδοτικών προτεραιοτήτων που καθορίζονταν στο άρθρο 4, παράγραφος 2, και στο παράρτημα I του βασικού κανονισμού. Οι συζητήσεις αφορούσαν επίσης την ακρόαση του Κοινοβουλίου κατά το προπαρασκευαστικό στάδιο του προσβαλλόμενου κανονισμού.

16. Τον Φεβρουάριο του 2014, το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή συμφώνησαν να προβεί η Επιτροπή σε δήλωση στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* στην οποία να παρέχει τη διαβεβαίωση ότι η Διευκόλυνση «Συνδέοντας την Ευρώπη» θα πραγματοποιηθεί βάσει των ενδεικτικών ποσών που προβλέπονταν στη δημοσιευθείσα στις 7 Ιανουαρίου 2014 ανακοίνωση. Περαιτέρω, η Επιτροπή δήλωσε ότι επρόκειτο να προβεί σε διόρθωση της αιτιολογίας του προσβαλλόμενου κανονισμού σε σχέση με την ακρόαση του Κοινοβουλίου. Το Κοινοβούλιο κάλεσε την Επιτροπή να διορθώσει, με την ευκαιρία αυτή, τον προσβαλλόμενο κανονισμό προκειμένου να καταστεί σαφές ότι συμπληρώνει και δεν τροποποιεί τον βασικό κανονισμό⁹.

17. Δεδομένου ότι ούτε το Κοινοβούλιο ούτε το Συμβούλιο προέβησαν αντιρρήσεις, κατά το άρθρο 26, παράγραφος 5, του βασικού κανονισμού, εντός δύο μηνών από της κοινοποίησής του προσβαλλόμενου κανονισμού κατά της πράξεως αυτής, ο προσβαλλόμενος κανονισμός δημοσιεύθηκε στις 19 Μαρτίου 2014 στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* και άρχισε να ισχύει από την επομένη. Η Επιτροπή δημοσίευσε στις 19 Μαρτίου 2014 μια ακόμη δήλωση¹⁰, στην οποία εξέθεσε την πρόθεσή της «να εφαρμόσει τη Διευκόλυνση “Συνδέοντας την Ευρώπη” — τομέας μεταφορών σύμφωνα με τα ενδεικτικά ποσά ανά προτεραιότητα χρηματοδότησης που περιέχονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής [COM(2013) 940], με την επιφύλαξη της απαραίτητης ευελιξίας που απαιτείται για την εκτέλεση του προϋπολογισμού».

18. Κατά τα λοιπά, η Επιτροπή προέβη, στις 14 Μαΐου 2014, σε διόρθωση του προσβαλλόμενου κανονισμού¹¹. Με αυτή τη διόρθωση, το σημείο 2 της αιτιολογίας («Διαβουλεύσεις πριν από την αποδοχή της πράξεως») του προσβαλλόμενου κανονισμού τροποποιήθηκε ως εξής:

«[Α/ντι: “Η Επιτροπή ζήτησε τη γνώμη ειδικών από υπηρεσίες των κρατών μελών, καθώς και εκπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ad hoc συνεδριάσεις στις 26 Σεπτεμβρίου, στις 7 Νοεμβρίου και στις 9 Δεκεμβρίου 2013.”

πρέπει να γραφεί: “Η Επιτροπή ζήτησε τη γνώμη, παρουσία εμπειρογνομόνων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ειδικών των αρμόδιων υπηρεσιών των κρατών μελών σε ad hoc συνεδριάσεις στις 26 Σεπτεμβρίου, στις 7 Νοεμβρίου και στις 9 Δεκεμβρίου 2013.”»

19. Πέραν των ανωτέρω, δεν υπήρξε άλλη διόρθωση στον προσβαλλόμενο κανονισμό.

9 — Μεταξύ του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής υπάρχει πάντως διχοστασία σχετικά με το στάδιο των συζητήσεων κατά το οποίο ανέκυψε το ζήτημα σχετικά με τον χαρακτήρα του προσβαλλόμενου κανονισμού ως πράξεως που τροποποιεί ή ως πράξεως που συμπληρώνει τον βασικό κανονισμό.

10 — ΕΕ C 80, σ. 6.

11 — COM(2014) 3055 τελικό.

IV – Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

20. Η προσφυγή ακυρώσεως του Κοινοβουλίου κατατέθηκε στις 11 Ιουνίου 2014 στη Γραμματεία του Δικαστηρίου. Η Επιτροπή απάντησε με υπόμνημα αντικρούσεως το οποίο περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 21 Αυγούστου 2014. Το Κοινοβούλιο κατέθεσε την 1η Οκτωβρίου 2014 υπόμνημα απαντήσεως και η Επιτροπή, στις 11 Νοεμβρίου 2014, υπόμνημα ανταπαντήσεως.

21. Με έγγραφο το οποίο περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 25 Σεπτεμβρίου 2014, το Συμβούλιο υπέβαλε αίτηση παρεμβάσεως προς στήριξη των αιτημάτων του Κοινοβουλίου. Η αίτηση αυτή έγινε δεκτή στις 22 Οκτωβρίου 2014.

22. Το Κοινοβούλιο, υποστηριζόμενο από το Συμβούλιο, ζητεί με την προσφυγή του να ακυρωθεί ο προσβαλλόμενος κανονισμός και να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα. Στηρίζει την προσφυγή του σε ένα λόγο ακυρώσεως με τον οποίον προβάλλει ότι η Επιτροπή δεν τήρησε τις προϋποθέσεις που καθορίζει το άρθρο 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού για την εξουσιοδότηση, αλλά υπερέβη την παρασχεθείσα δύναμη του βασικού κανονισμού εξουσιοδότηση προβαίνοντας σε τροποποίηση του κανονισμού αυτού αντί σε συμπλήρωσή του.

23. Η Επιτροπή ζητεί να απορριφθεί η προσφυγή ως απαράδεκτη, επικουρικός δε ως αβάσιμη. Πρώτον, υποστηρίζει ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη, διότι ο μόνος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει το Κοινοβούλιο στηρίζεται αποκλειστικά στο γεγονός ότι η Επιτροπή διευκρίνισε τις χρηματοδοτικές προτεραιότητες δια της προσθήκης ενός μέρους VI στο παράρτημα I του βασικού κανονισμού, αντί να προβεί στην έκδοση χωριστής νομικής πράξεως προς συμπλήρωση του βασικού κανονισμού. Το Κοινοβούλιο δεν προβάλλει εντούτοις ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν είναι σύννομος ως προς την ουσία, ήτοι η προσφυγή στηρίζεται αποκλειστικά σε πλημμέλεια του προσβαλλόμενου κανονισμού ως προς τον τύπο. Δεύτερον, στην περίπτωση που το Δικαστήριο θεωρήσει ότι η προσφυγή είναι παραδεκτή, η Επιτροπή ζητεί επικουρικός να απορριφθεί η προσφυγή ως αβάσιμη. Στο άρθρο 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού δεν εξειδικεύεται με ποιον τρόπο η Επιτροπή πρέπει να διευκρινίζει τις χρηματοδοτικές προτεραιότητες και, ως εκ τούτου, η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει τη διευκρίνιση των προτεραιοτήτων δια της προσθήκης ενός νέου μέρους στο παράρτημα I του βασικού κανονισμού. Μια τέτοια προσθήκη ουδόλως μεταβάλλει το περιεχόμενο των διατάξεων του βασικού κανονισμού. Εν αντιθέσει προς όσα υποστηρίζει το Κοινοβούλιο, στην υπό κρίση υπόθεση είναι άνευ σημασίας η ερμηνεία των χρησιμοποιούμενων στο άρθρο 290, παράγραφος 1, εκφράσεων «συμπληρώνουν» και «τροποποιούν».

24. Το Κοινοβούλιο, η Επιτροπή και το Συμβούλιο συμμετείχαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 9ης Ιουλίου 2015.

V – Εκτίμηση

A – Παραδεκτό της προσφυγής

25. Με τον προπαρατεθέντα στο σημείο 23 λόγο ακυρώσεως, η Επιτροπή προβάλλει ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη, διότι στηρίζεται αποκλειστικά σε ένα τυπικό σφάλμα. Επισημαίνει ότι το Δικαστήριο είναι αρμόδιο, κατά το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, για την επιδίκαση προσφυγών οι οποίες ασκούνται λόγω παραβάσεως ουσιώδους τύπου. Εντούτοις, το προσβαλλόμενο σφάλμα δεν είναι ουσιώδες, διότι η Επιτροπή, και κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, θα μπορούσε να εκδώσει χωριστή πράξη με ταυτόσημο περιεχόμενο ή να προβεί σε διόρθωση του προσβαλλόμενου κανονισμού μέσω διορθωτικού.

26. Κατά την εκτίμηση του Κοινοβουλίου, το αίτημα της Επιτροπής περί απορρίψεως της προσφυγής ως απαράδεκτης στηρίζεται σε παρανόηση όσον αφορά τον κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ ουσιώδη τύπο και τον τύπο μιας πράξεως. Με τον όρο ουσιώδης τύπος του άρθρου 263 ΣΛΕΕ νοείται η διαδικασία που πρέπει να τηρείται πριν από την έκδοση ή κατά την έκδοση μιας νομικής πράξεως¹². Το Κοινοβούλιο ουδέποτε ισχυρίστηκε ότι ο προαναφερθείς ουσιώδης τύπος παραβιάστηκε κατά την έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού. Αντιθέτως, η Επιτροπή υπερέβη τις εξουσίες της, διότι εξέδωσε πράξη για την έκδοση της οποίας δεν νομιμοποιείτο βάσει της εξουσιοδοτήσεως¹³.

27. Επισημαίνω ότι πρόκειται για σύγχυση μεταξύ των εκφράσεων «forme» και «formes» στη γαλλική γλώσσα. Ενώ με τον πρώτο όρο μπορεί όντως να υποδηλωθεί ο τύπος μιας νομικής πράξεως, με τον δεύτερο όρο υποδηλώνεται στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ ακριβώς ο ουσιώδης τύπος ο οποίος πρέπει να τηρείται πριν από την έκδοση μιας πράξεως ή κατά το στάδιο της εκδόσεώς της. Ο κίνδυνος μιας τέτοιας συγχύσεως δεν υφίσταται π.χ. στην περίπτωση της αποδόσεως του άρθρου 263 ΣΛΕΕ στη φινλανδική ή στην αγγλική¹⁴. Και βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου, συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου η μη τήρηση των *διαδικαστικών κανόνων* που διέπουν π.χ. την έκδοση βλαπτικής πράξεως, όπως όταν η Επιτροπή δεν εκδίδει απόφαση εντός της καθοριζόμενης από τον νομοθέτη της Ένωσης προθεσμίας¹⁵.

28. Επομένως, δεδομένου ότι το άρθρο 263 ΣΛΕΕ, επί του οποίου στηρίζεται η Επιτροπή, αφορά διαδικαστικούς κανόνες σε σχέση με τους οποίους δεν προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι υπήρξε παραβίασή τους από την Επιτροπή, συντάσσομαι με την άποψη του Κοινοβουλίου ότι η προσφυγή αφορά ακριβώς την περίπτωση πιθανής υπερβάσεως της εξουσιοδοτήσεως από την Επιτροπή και όχι την παράβαση ουσιώδους τύπου. Η προσφυγή είναι, συνεπώς, παραδεκτή.

Η νομική οριοθέτηση της υποθέσεως

29. Δεδομένου ότι δεν μνημονεύεται ρητώς η νομική βάση της εξουσιοδοτήσεως στο άρθρο 21, παράγραφος 3, ή, εν γένει, στο άρθρο 21 του βασικού κανονισμού πρέπει κατ' αρχάς να εξεταστεί εάν η έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού στηρίζεται ειδικώς στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ. Στο επίμαχο άρθρο 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού εξουσιοδοτείται η Επιτροπή να διευκρινίσει τις χρηματοδοτικές προτεραιότητες χωρίς να αποσαφηνίζεται ρητώς η βάση αυτής της εξουσιοδοτήσεως.

30. Η Επιτροπή υποστήριξε με τα υπομνήματά της ότι το ζήτημα που τίθεται εν προκειμένω δεν είναι η ερμηνεία του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, αλλά μόνον του άρθρου 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού. Η ερμηνεία του άρθρου 290 ΣΛΕΕ και η διαφορά μεταξύ των χρησιμοποιούμενων στη διάταξη αυτή εκφράσεων «συμπληρώνουν» και «τροποποιούν» είναι άνευ σημασίας εν προκειμένω, δεδομένου ότι ο νομοθέτης της Ένωσης επέλεξε ακριβώς να μην κάνει χρήση στο άρθρο 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού καμίας από τις δύο αυτές εκφράσεις. Επομένως, η χρησιμοποιούμενη στον εξουσιοδοτικό κανονισμό έκφραση «διευκρινίζοντας» πρέπει να ερμηνευθεί βάσει της συστηματικής του βασικού κανονισμού και να μη στηριχθεί σε προκαθορισμένες έννοιες.

12 — Ως παραδείγματα ουσιώδους τύπου κατά την έννοια του άρθρου 263 ΣΛΕΕ αναφέρει το Κοινοβούλιο, μεταξύ άλλων, την ακρόαση των οργάνων ή των οργανισμών της Ένωσης, ουσιώδεις τύπους σε σχέση με την ψηφοφορία και ουσιώδεις τύπους που προστατεύουν τα συμφέροντα των ενδιαφερόμενων, όπως είναι π.χ. η ακρόαση και η υποχρέωση αιτιολογήσεως.

13 — Ως παράδειγμα επί αυτού παραθέτει το Κοινοβούλιο το άρθρο 53, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ όπου παρέχεται στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο η εξουσία να προβαίνουν στην έκδοση οδηγιών σε έναν συγκεκριμένο τομέα. Εντούτοις, εάν το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προβούν στην έκδοση κανονισμών, ήτοι χρησιμοποιήσουν άλλον τύπο από τον τύπο της νομικής πράξεως για την έκδοση της οποίας έχουν εξουσιοδότηση, δεν πρόκειται για παράβαση ουσιώδους τύπου, αλλά για υπέρβαση των εξουσιών που τους έχουν χορηγηθεί δυνάμει του άρθρου 53 ΣΛΕΕ.

14 — Η απόδοση του άρθρου 263 ΣΛΕΕ στην αγγλική έχει ως εξής: «infringement of an essential procedural requirement».

15 — Αποφάσεις Γερμανία κατά της Επιτροπής (C-549/12 P και C-54/13 P, EU:C:2015:412, σκέψη 92) και Ισπανία κατά Επιτροπής (C-429/13 P, EU:C:2014:2310, σκέψη 34).

31. Εντούτοις, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι το άρθρο 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού αποτελεί ακριβώς εξουσιοδότηση κατά το άρθρο 290 ΣΛΕΕ, έστω και αν η ερμηνεία των χρησιμοποιούμενων στη διάταξη αυτή εκφράσεων «συμπληρώνουν» και «τροποποιούν» ουδόλως επηρεάζει την ερμηνεία του προαναφερθέντος άρθρου 21, παράγραφος 3. Επομένως, τα όργανα συμφωνούν ότι εν προκειμένω το ζήτημα που τίθεται αφορά εξουσιοδότηση βάσει του άρθρου 290 ΣΛΕΕ.

32. Μετά τη διευκρίνιση αυτή ουδεμία αμφιβολία υφίσταται συναφώς, πλην όμως για λόγους σαφήνειας επισημαίνω ότι στην περίπτωση εξουσιοδοτήσεως που παρέχεται στην Επιτροπή βάσει του άρθρου 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού πρόκειται για εξουσιοδότηση κατά την έννοια του άρθρου 290 ΣΛΕΕ και όχι για εκτελεστική αρμοδιότητα κατά την έννοια του άρθρου 291 ΣΛΕΕ. Υπενθυμίζω ότι μια νομοθετική πράξη δεν μπορεί ούτε να συμπληρωθεί ούτε να τροποποιηθεί από εκτελεστική πράξη, ούτε και ως προς τα μη ουσιώδη στοιχεία της¹⁶. Και το γράμμα της αιτιολογικής σκέψεως 59 του βασικού κανονισμού¹⁷, καθώς και ο υπέρτιτλος του άρθρου του 21 («Πράξεις κατ' εξουσιοδότηση») καταδεικνύουν ότι σαφής πρόθεση του νομοθέτη ήταν να προβεί σε εξουσιοδότηση της Επιτροπής κατά το άρθρο 290 ΣΛΕΕ.

Επί της παρασχεθείσας στην Επιτροπή εξουσιοδοτήσεως βάσει του άρθρου 290 ΣΛΕΕ

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις σχετικά με την ερμηνεία των εξουσιοδοτικών διατάξεων

33. Η Επιτροπή φρονεί ότι το άρθρο 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού πρέπει να ερμηνευθεί αποκλειστικώς βάσει της συστηματικής του κανονισμού αυτού. Εντούτοις, δεδομένου ότι πρόκειται για εξουσιοδότηση παρεχόμενη κατά το άρθρο 290 ΣΛΕΕ, φρονώ ότι η χρησιμοποιούμενη στο άρθρο 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού έκφραση «διευκρινίζοντας» μπορεί να ερμηνευθεί με τρεις διαφορετικούς τρόπους.

34. Πρώτον, η διάταξη αυτή μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η Επιτροπή εξουσιοδοτείται με αυτήν είτε να συμπληρώσει είτε να τροποποιήσει τον βασικό κανονισμό δυνάμει του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, πλην όμως δεν μπορεί να εξουσιοδοτείται να πράξει αμφότερα¹⁸. Η δεύτερη ερμηνευτική λύση είναι ότι ο νομοθέτης, χρησιμοποιώντας στην εξουσιοδοτική διάταξη κάποια άλλη έκφραση εκτός από τις εκφράσεις «συμπληρώνουν» ή «τροποποιούν», θέτει στη διακριτική εξουσία της Επιτροπής το κατά πόσον αυτή θα συμπληρώσει, θα τροποποιήσει τη βασική πράξη ή θα εκδώσει μία ή πλείονες πράξεις με τις οποίες και θα συμπληρώνει, αλλά και θα τροποποιεί τον βασικό κανονισμό. Η τρίτη δυνατότητα είναι η έκφραση «διευκρινίζοντας» να σημαίνει κάτι άλλο από ό,τι σημαίνουν οι όροι «συμπληρώνουν» ή «τροποποιούν» του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, μολονότι η εξουσιοδότηση στηρίζεται στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ. Αυτή η τρίτη δυνατότητα θα σήμαινε επίσης ότι υπάρχει και μια τρίτη κατηγορία κατ' εξουσιοδότηση πράξεων πέραν των πράξεων που συμπληρώνουν και/ή τροποποιούν τη βασική πράξη.

16 — Βλ. αποφάσεις Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής (C-65/13, EU:C:2014:2289, σκέψη 45) και Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-88/14, EU:C:2015:499, σκέψη 31).

17 — Βλ. σημείο 8 των παρουσών προτάσεων.

18 — Σε αυτήν την ερμηνευτική λύση καταλήγει η πρόταση του Κοινοβουλίου, ήτοι να ερμηνευθεί το άρθρο 290 ΣΛΕΕ υπό την έννοια ότι η εξουσία για την τροποποίηση πρέπει να είναι ρητή, οπότε με άλλες εκφράσεις πέραν της εκφράσεως «τροποποιούν» νοείται κατ' αρχήν πάντοτε κάποια συμπλήρωση (για την άποψη του Κοινοβουλίου βλ. αναλυτικά σημεία 54 και 55 των παρουσών προτάσεων). Αντιθέτως, εάν δεν απαιτείται η εξουσία για την τροποποίηση να είναι ρητή, μπορεί να εξεταστεί αυτή η ερμηνευτική λύση εάν η εξουσιοδοτούσα διάταξη κατά το άρθρο 290 ΣΛΕΕ μπορεί να ερμηνευθεί σε σχέση με τη βασική νομική πράξη υπό την έννοια ότι νοείται εντούτοις πάντοτε είτε κάποια συμπλήρωση είτε κάποια τροποποίηση (βλ. σημεία 65 έως 67 των παρουσών προτάσεων).

35. Εν αντιθέσει προς όσα υποστηρίζει η Επιτροπή, προκειμένου να διευκρινιστεί ποια από αυτές τις τρεις δυνατότητες αποτελεί την ορθή ερμηνεία του άρθρου 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού, πρέπει να εξεταστεί το άρθρο 290 ΣΛΕΕ. Πράγματι, η επίμαχη εξουσιοδοτική διάταξη δεν μπορεί να έρχεται σε αντίθεση προς τη διάταξη του πρωτογενούς δικαίου επί της οποίας στηρίζεται, αλλά πρέπει να ερμηνεύεται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να επιτυγχάνονται οι επιδιωκόμενοι με τη διάταξη αυτή σκοποί¹⁹.

36. Έστω και αν εν προκειμένω οι διστάμενες απόψεις των θεσμικών οργάνων δεν αφορούν καθ' εαυτές την ερμηνεία των χρησιμοποιούμενων στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ εκφράσεων «συμπληρώνουν» και «τροποποιούν», εντούτοις η οριοθέτηση αυτών των δύο εννοιών έχει πολύ μεγάλη σημασία εν προκειμένω. Για τον λόγο αυτόν, θα εξετάσω εν συνεχεία τις έννοιες «συμπληρώνουν» και «τροποποιούν» του άρθρου 290 ΣΛΕΕ. Μολονότι το Δικαστήριο δεν έχει μέχρι τούδε λάβει σαφή θέση σχετικά με τη διαφορά που υφίσταται μεταξύ αυτών των δύο εννοιών του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, εντούτοις θα προβώ ευθύς αμέσως σε σύντομη ανασκόπηση της συναφούς νομολογίας.

2. Επί των εννοιών «συμπληρώνουν» και «τροποποιούν» του άρθρου 290 ΣΛΕΕ

37. Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας τροποποιήθηκε σε σημαντική έκταση το σύστημα το οποίο παρέχει στον νομοθέτη τη δυνατότητα να μεταβιβάζει εξουσίες στην Επιτροπή. Το νέο σύστημα αντικατέστησε τη λεγόμενη διαδικασία επιτροπολογίας, οι δε εξουσίες που πρέπει να μεταβιβαστούν στην Επιτροπή διακρίνονται σαφώς στην παρεμφερή προς τη νομοθετική εξουσία εξουσιοδότηση και στην εκτελεστική αρμοδιότητα.

38. Το σύστημα αυτό προβλεπόταν ήδη στη Συνθήκη για ένα Σύνταγμα για την Ευρώπη²⁰. Η διάκριση μεταξύ εξουσιοδοτήσεως και εκτελεστικών αρμοδιοτήτων επελέγη ως λύση για τον λόγο ότι στο δίκαιο της Ένωσης δεν ήταν δυνατή μέχρι τότε η σαφής οριοθέτηση των ζητημάτων τα οποία ρυθμίζονται από τη νομοθετική εξουσία από τα ζητήματα τα οποία ρυθμίζονται από την εκτελεστική εξουσία²¹. Ως εκ τούτου, η σημαντικότερη οριοθέτηση, η οποία προτάθηκε στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών εργασιών της συνταγματικής συνθήκης σε σχέση με τις πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας, συνίστατο στη διάκριση μεταξύ πράξεων με τις οποίες μια νομοθετική πράξη εξειδικεύεται, ήτοι κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, και απλών εκτελεστικών πράξεων²². Δεν εξετάστηκε το ζήτημα της επιβεβλημένης οριοθέτησεως εντός της νέας κατηγορίας κατ' εξουσιοδότηση πράξεων μεταξύ των πράξεων που συμπληρώνουν και των πράξεων που τροποποιούν τη βασική πράξη, πλην της διαπιστώσεως ότι μέσω των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων θα μπορούν να ρυθμίζονται τεχνικά ή λεπτομερειακά ζητήματα διά των οποίων εξειδικεύεται μια νομοθετική πράξη ή να τροποποιούνται εν συνεχεία ορισμένα μέρη της νομοθετικής πράξεως²³.

19 — Κατά πάγια νομολογία, μια διάταξη του παράγωγου δικαίου της Ένωσης πρέπει στο μέτρο του δυνατού να ερμηνεύεται κατά τρόπο συνάδοντα προς τη Συνθήκη (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις Torrekens, 28/68, EU:C:1969:17, σκέψη 10, Klensch κ.λπ., 201/85 και 202/85, EU:C:1986:439, σκέψη 21, Rauh, C-314/89, EU:C:1991:143, σκέψη 17, Borgmann, C-1/02, EU:C:2004:202, σκέψη 30, και Bertelsmann και Sony Corporation of America κατά Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, σκέψη 174).

20 — ΕΕ 2004, C 310, σ. 1, στο εξής: συνταγματική συνθήκη. Το άρθρο I-36 της συνταγματικής συνθήκης προβλέπει ότι: «Οι ευρωπαϊκοί νόμοι και νόμοι-πλαίσιο μπορούν να αναθέτουν στην Επιτροπή την εξουσία έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση ευρωπαϊκών κανονισμών που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία του νόμου ή νόμου-πλαίσιο». Το άρθρο I-36 της συνταγματικής συνθήκης αντιστοιχεί και κατά τα λοιπά ως προς ουσιώδη σημεία στη διατύπωση του άρθρου 290 ΣΛΕΕ.

21 — Τελική έκθεση της Ομάδας IX «Απλούστευση» της Ευρωπαϊκής Συνελεύσεως (CONV 424/02, σ. 8).

22 — Βλ., μεταξύ άλλων, σύνοψη της συνεδριάσεως της Ομάδας IX «Απλούστευση» της Ευρωπαϊκής Συνελεύσεως της 24ης Οκτωβρίου 2002 (CONV 372/02, σ. 3).

23 — Τελική έκθεση της Ομάδας IX «Απλούστευση» της Ευρωπαϊκής Συνελεύσεως (CONV 424/02, σ. 9 και 10). Και στο πλαίσιο των σημαντικότερων συζητήσεων που διεξήχθησαν μεταξύ των οργάνων σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, το σημαντικότερο ζήτημα ήταν προφανώς οι δυνατότητες του νομοθέτη να ελέγχει την έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, η ακρόαση εθνικών εμπειρογνομόνων και η διάρκεια της εξουσιοδοτήσεως (βλ. π.χ. σε σχέση με τις συσκέψεις με αντικείμενο τον έλεγχο, Brandsma, G. J. και Blom-Hansen, J.: «Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making», *Journal of Common Market Studies* 2012, τόμος 50, τεύχος 6, σ. 939 έως 957, ιδίως σ. 943 έως 948).

39. Υπό το πρίσμα του συνταγματικού δικαίου, από το σύστημα της εξουσιοδότησεως που επελέγη στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισσαβώνας απορρέουν δύο σημαντικά διδάγματα για την υπό κρίση υπόθεση. Πρώτον, είναι δυνατή η παραχώρηση νομοθετικών αρμοδιοτήτων υπό ορισμένες *ουσιαστικές* προϋποθέσεις, οι οποίες οριοθετούνται ήδη σε συνταγματικό επίπεδο εν γένει στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ και τις οποίες και ο νομοθέτης πρέπει να οριοθετεί επί το ακριβέστερον και κατά τρόπο συγκεκριμένο σε κάθε εξουσιοδοτική διάταξη την οποία εκδίδει²⁴. Δεύτερον, παρέχεται με το άρθρο 290 ΣΛΕΕ η δυνατότητα να παραχωρηθεί στην Επιτροπή η εξουσία προς *τροποποίηση της βασικής πράξεως*. Με άλλα λόγια, μπορεί αυτός ο οποίος λαμβάνει την εξουσιοδότηση να τροποποιήσει «νόμο» κατά την *τυπική* έννοια και να μην προβεί απλώς, με χωριστή πράξη, στην έκδοση διατάξεων το περιεχόμενο των οποίων (από ουσιαστικής απόψεως) αντιστοιχεί σε νόμο²⁵.

40. Στην ανακοίνωσή της σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή διαλαμβάνει, πρώτον, ότι «[...] η Επιτροπή εκτιμά ότι οι συντάκτες της νέας συνθήκης, κάνοντας χρήση του ρήματος “τροποποιούν”, θέλησαν να καλύψουν τις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να τροποποιήσει επισήμως μια βασική πράξη. Η *επίσημη* αυτή *τροποποίηση* μπορεί να αφορά το κείμενο ενός ή περισσότερων άρθρων του διατακτικού, ή το κείμενο ενός παραρτήματος, το οποίο νομικά αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της νομοθετικής πράξης. Είναι άνευ σημασίας αν το παράρτημα περιλαμβάνει μέτρα καθαρά τεχνικού χαρακτήρα· από τη στιγμή, λοιπόν, που η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να τροποποιήσει ένα παράρτημα που περιλαμβάνει μέτρα γενικής ισχύος, πρέπει να εφαρμοστεί το καθεστώς των κατ’ εξουσιοδότηση πράξεων»²⁶.

41. Δεύτερον, ο νομοθέτης θα έπρεπε, κατά την εκτίμηση της Επιτροπής, «για να προσδιορί[σει] αν ένα μέτρο “συμπληρώνει” τη βασική πράξη ... να εκτιμήσει κατά πόσον το μελλοντικό μέτρο προσθέτει συγκεκριμένα νέα μη ουσιώδη στοιχεία που αλλάζουν το πλαίσιο της νομοθετικής πράξης, αφήνοντας ένα περιθώριο εκτίμησης στην Επιτροπή. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το μέτρο “συμπληρώνει” τη βασική πράξη»²⁷.

42. Η ανακοίνωση της Επιτροπής συμπληρώθηκε από τις κατευθυντήριες γραμμές για τις υπηρεσίες της Επιτροπής της 24ης Ιουνίου 2011²⁸. Βάσει αυτών των κατευθυντηρίων γραμμών, ο όρος «τροποποιούν» υποδηλώνει ότι το κείμενο της βασικής πράξεως τροποποιείται αυτό καθαυτό διά της καταργήσεως μη ουσιωδών στοιχείων, διά της παρεμβολής τους σε άλλο σημείο ή διά της προσθήκης τους. Αντιθέτως, μια κατ’ εξουσιοδότηση πράξη, η οποία «συμπληρώνει» τη βασική πράξη, αποτελεί χωριστή πράξη με την οποία δεν τροποποιείται αυτή καθαυτή η βασική πράξη²⁹.

24 — Ο νομοθέτης είναι ο μόνος υπεύθυνος για την εφαρμογή των κριτηρίων που καθορίζονται στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ, τα οποία πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, δεδομένου ότι η πράξη δεν πρέπει να είναι μόνον γενικής ισχύος, αλλά και να τροποποιεί ή να συμπληρώνει ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξεως. Εάν δεν πληρούται ένας από αυτούς τους δύο όρους, δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστεί το άρθρο 290 ΣΛΕΕ βάσει της ανακοίνωσης της Επιτροπής για την εφαρμογή του άρθρου 290 ΣΛΕΕ (ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, COM[2009] 73 τελικό, σημείο 2.3).

25 — Επομένως, μια κατ’ εξουσιοδότηση πράξη η οποία τροποποιεί τη βασική πράξη υποκαθιστά, βάσει των αρχών της *lex posterior* και της *lex specialis*, τις οικείες διατάξεις της βασικής πράξεως, μολοντί πρόκειται για πράξη εκδοθείσα από την Επιτροπή.

26 — COM(2009) 673 τελικό, σημείο 2.3 (η υπογράμμιση δική μου).

27 — Στην αντίθετη περίπτωση, τα μέτρα που αποσκοπούν μόνο να ενεργοποιήσουν τους υφιστάμενους κανόνες της βασικής πράξεως δεν θα έπρεπε να θεωρούνται συμπληρωματικά μέτρα [COM(2009) 673 τελικό, σημείο 2.3., η υπογράμμιση δική μου]. Εντούτοις, επισημαίνω ότι το ζήτημα που τίθεται εν προκειμένω είναι κυρίως αυτό της οριοθέτησεως μεταξύ εξουσιοδοτικών πράξεων που συμπληρώνουν τη βασική πράξη, αφενός, και εκτελεστικών πράξεων, αφετέρου, οριοθέτηση η οποία, όπως ήδη διαπίστωσα και κατά το παρελθόν, δεν είναι ευχερής (βλ. προτάσεις μου επί της υποθέσεως *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου και Κοινοβουλίου*, C-270/12, EU:C:2013:562, σημείο 78).

28 — «Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts (Article 290, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission» (στο εξής: κατευθυντήριες γραμμές για τις υπηρεσίες της Επιτροπής του 2011), SEC(2011) 855.

29 — Κατευθυντήριες γραμμές για τις υπηρεσίες της Επιτροπής του 2011, σημείο 34.

3. Επί της συναφούς νομολογίας του Δικαστηρίου

43. Όσον αφορά τη μεταφορά της προ της θέσεως σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας νομολογίας επί της ερμηνείας του νυν άρθρου 290 ΣΛΕΕ, διαπιστώνεται ότι η Επιτροπή διαλαμβάνει στην ανακοίνωσή της σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 290 ΣΛΕΕ ότι ο ορισμός των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων στο άρθρο 290, παράγραφος 1, σε μεγάλο βαθμό αντιστοιχεί στον ορισμό των πράξεων οι οποίες βάσει της αποφάσεως 1999/468/ΕΚ³⁰ εμπίπτουν στην εισαχθείσα με την απόφαση 2006/512/ΕΚ³¹ κανονιστική διαδικασία με έλεγχο (ΚΔΕ). Και στις δύο περιπτώσεις, οι εν λόγω πράξεις είναι γενικής ισχύος και συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της οικείας νομοθετικής πράξεως. Η ομοιότητα των κριτηρίων δεν σημαίνει εντούτοις ότι εφαρμόζονται με πανομοιότυπο τρόπο. Σε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο, το πεδίο εφαρμογής των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων δεν είναι αναγκαστικά το ακριβές αντίγραφο του πεδίου εφαρμογής της διαδικασίας ΚΔΕ. Θα πρέπει λοιπόν να αποφεύγεται οποιαδήποτε μηχανική αναπαραγωγή των προηγούμενων³².

44. Όπως διαπίστωσα ανωτέρω στο σημείο 36, το Δικαστήριο μέχρι τούδε δεν έχει διατυπώσει με σαφήνεια τις διαφορές μεταξύ των όρων «συμπληρώνουν» και «τροποποιούν» του άρθρου 290 ΣΛΕΕ. Εντούτοις, ο γενικός εισαγγελέας P. Mengozzi στις προτάσεις του επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου³³ διαπίστωσε ότι, δεδομένης της συστηματοποίησης που επεδιώχθη από τους συντάκτες της Συνθήκης της Λισσαβώνας κατά την αναθεώρηση του μηχανισμού της νομοθετικής εξουσιοδότησεως εντός της Ένωσης, είναι εύλογο να θεωρηθεί ότι η διάκριση μεταξύ πράξεων οι οποίες «συμπληρώνουν» τη βασική πράξη και πράξεων που την «τροποποιούν» ανταποκρίνεται στη βούληση να καθοριστούν δύο κατηγορίες λειτουργικώς διαφορετικών κατ' εξουσιοδότηση πράξεων³⁴.

45. Κατά την εκτίμηση του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi, η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τα μέτρα που έχουν ως σκοπό να επιφέρουν *τροποποιήσεις* στο *ίδιο το κείμενο* της νομοθετικής πράξεως, ενώ η δεύτερη τα μέτρα που συμπληρώνουν το κανονιστικό περιεχόμενό της *άνευ παρεμβάσεων στο κείμενο*. Υπό το πρίσμα αυτό, αναλόγως της επιλεγόμενης τεχνικής, η *προσθήκη* στη βασική πράξη νέων μη ουσιωδών στοιχείων συνιστά, για τους σκοπούς του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, «τροποποίηση» οσάκις τα στοιχεία αυτά εισάγονται *στο κείμενο* της εν λόγω πράξεως (στο κυρίως σώμα της ή σε παράρτημα) και «συμπλήρωση» οσάκις, αντιθέτως, τα στοιχεία αυτά δεν προορίζονται προς ενσωμάτωση στη βασική πράξη, αλλά ρυθμίζονται με *χωριστή κανονιστική πράξη*³⁵. Η ερμηνεία αυτή αντιστοιχεί στην ερμηνεία που εκτίθεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 290 ΣΛΕΕ και στις κατευθυντήριες γραμμές για τις υπηρεσίες της Επιτροπής του 2011, στις οποίες παρέπεμψα ανωτέρω³⁶.

30 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1999, για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ L 184, σ. 23).

31 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 17ης Ιουλίου 2006, για την τροποποίηση της απόφασης 1999/468/ΕΚ περί καθορισμού των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ L 200, σ. 11).

32 — COM(2009) 673 τελικό, σημείο 2.1. Βλ. και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-88/14, EU:C:2015:304). Κατά το σημείο 42 των προτάσεων αυτών, στο πλαίσιο του συστήματος της επιτροπολογίας που καθιερώθηκε επί τη βάσει του άρθρου 202 ΕΚ, η έννοια της «τροποποίησης» βασικής πράξεως εμπεριέκλειε σαφώς τη λειτουργία της συμπλήρωσεως του κανονιστικού περιεχομένου («προσθήκη νέων στοιχείων»), η οποία ενέπιπτε στη μοναδική κατηγορία της «εκτελεστικής αρμοδιότητας». Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, της αποφάσεως 1999/468, η προσφυγή στην κανονιστική διαδικασία με έλεγχο, η οποία εισήχθη με την απόφαση 2006/512, ήταν επιβεβλημένη στην περίπτωση κατά την οποία απονεμόταν στην Επιτροπή η εξουσία εκδόσεως μέτρων γενικής ισχύος που είχαν ως αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων της βασικής πράξεως, συμπεριλαμβανομένης της καταργήσεως ορισμένων εξ αυτών ή της *συμπλήρωσεως της πράξεως με την προσθήκη νέων μη ουσιωδών στοιχείων*.

33 — C-88/14, EU:C:2015:304.

34 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-88/14, EU:C:2015:304, σημείο 43).

35 — Ό.π.

36 — Βλ. σημεία 40 και 42 των παρουσών προτάσεων.

46. Το Δικαστήριο διαπίστωσε με την προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου³⁷ ότι η προσθήκη υποσημειώσεως στο παράρτημα μιας βασικής πράξεως, ήτοι η προσθήκη της κατ' εξουσιοδότηση πράξεως απευθείας στο κείμενο της πράξεως αυτής αποτελεί τροποποίηση του κανονιστικού περιεχομένου νομοθετικής πράξεως κατά την έννοια του άρθρου 290, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Στην εν λόγω υπόθεση συναγόταν από την εξουσιοδοτική διάταξη της βασικής πράξεως ότι πρόθεση του νομοθέτη ήταν να περιληφθεί απευθείας στο κείμενο του βασικού κανονισμού η εκδοθείσα επί τη βάση αυτής της διατάξεως πράξη³⁸.

47. Για τους ανωτέρω λόγους συντάσσομαι με την ερμηνεία του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi όσον αφορά τη διαφορά μεταξύ συμπλήρωσεως και τροποποιήσεως της βασικής πράξεως κατά την έννοια του άρθρου 290 ΣΛΕΕ. Επομένως, φρονώ ότι με αυτές τις εκφράσεις σκοπείται η οριοθέτηση δύο κατηγοριών κατ' εξουσιοδότηση πράξεων με διαφορετικές μεταξύ τους *λειτουργίες*. Πάντως, με έναν τέτοιον ορισμό αυτή η διχοτόμηση μετατίθεται ταυτοχρόνως επί του νομοτεχνικού επιπέδου που αφορά μόνον τον χαρακτήρα της κατ' εξουσιοδότηση πράξεως.

4. Ο εξαντλητικός χαρακτήρας της διακρίσεως του άρθρου 290 ΣΛΕΕ

48. Επισημαίνω ότι ο νομοθέτης σκοπίμως χρησιμοποίησε στον βασικό κανονισμό την έκφραση «διευκρινίζοντας» αντί των χρησιμοποιούμενων στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ εκφράσεων «συμπληρώνουν» ή «τροποποιούν». Η Επιτροπή υποστήριξε ότι το άρθρο 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού θα έπρεπε να ερμηνευθεί βάσει των εκφράσεων αυτών εάν ο νομοθέτης είχε επιλέξει μια από αυτές τις δύο εκφράσεις που χρησιμοποιούνται στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ. Εντούτοις, δεδομένου ότι ο νομοθέτης δεν έκανε χρήση κάποιας από αυτές τις δύο εκφράσεις, ο όρος «διευκρινίζοντας» πρέπει να ερμηνευθεί αποκλειστικώς βάσει της όλης συνάφειας του βασικού κανονισμού.

49. Τα υπομνήματα της Επιτροπής θα μπορούσαν κατ' αρχάς να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι εκφράζουν την άποψη ότι, πέραν των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων που συμπληρώνουν και τροποποιούν τη βασική πράξη, υφίσταται μια ακόμη τρίτη κατηγορία κατ' εξουσιοδότηση πράξεων³⁹. Εντούτοις, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή αρνήθηκε ότι υφίσταται μια τέτοια τρίτη κατηγορία. Επομένως, κατά την άποψή της, υφίστανται μόνο δύο κατηγορίες κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, ήτοι αυτές οι οποίες συμπληρώνουν τη βασική πράξη και αυτές οι οποίες την τροποποιούν. Κατά την άποψή της, αποφασιστικής σημασίας στοιχείο για τον προσδιορισμό των εξουσιών της Επιτροπής είναι να μην επηρεάζονται ουσιώδη στοιχεία της βασικής πράξεως από την κατ' εξουσιοδότηση πράξη.

50. Βάσει της παρατιθέμενης ανωτέρω στα σημεία 45 έως 47 ερμηνείας του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, η «τροποποίηση» μιας πράξεως κατά την έννοια της διατάξεως αυτής περιλαμβάνει εν γένει κάθε τροποποίηση του ίδιου του γράμματος της πράξεως ή παραρτήματός της, η οποία μπορεί να συνίσταται σε κατάργηση, προσθήκη ή αντικατάσταση διατάξεως⁴⁰. Στη συνάφεια αυτή, βάσει των ανωτέρω διαπιστώσεων πρέπει περαιτέρω να τονιστεί ότι η έκφραση «συμπληρώνουν» του άρθρου 290 ΣΛΕΕ είναι τεχνικής φύσεως. Επομένως, μολονότι π.χ. στην καθομιλουμένη θα μπορούσε κάλλιστα να θεωρηθεί ως συμπλήρωση της βασικής πράξεως η *προσθήκη* μιας νέας υποσημειώσεως στη βασική πράξη ή ενός νέου μέρους στο παράρτημά της, εντούτοις κατά το άρθρο 290 ΣΛΕΕ τούτο

37 — C-88/14, EU:C:2015:499.

38 — Απόφαση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-88/14, EU:C:2015:499, σκέψεις 43 και 44).

39 — Βλ. παρατιθέμενη στο σημείο 34 των παρούσων προτάσεων τρίτη ερμηνευτική λύση.

40 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-88/14, EU:C:2015:304, σημείο 41).

αποτελεί τροποποίηση της βασικής πράξεως⁴¹. Επομένως, κατά το άρθρο 290 ΣΛΕΕ πρέπει να θεωρείται τροποποίηση του βασικού κανονισμού η προσθήκη ενός εντελώς νέου μέρους στο παράρτημα Ι του κανονισμού αυτού χωρίς να τροποποιείται στην πραγματικότητα η διατύπωση του βασικού κανονισμού ή του παραρτήματός του.

51. Δεδομένου ότι οι έννοιες «συμπληρώνουν» και «τροποποιούν» του άρθρου 290 ΣΛΕΕ υποδηλώνουν δύο κατηγορίες κατ' εξουσιοδότηση πράξεων με διαφορετικές λειτουργίες⁴², φρονώ ότι πρέπει όλες οι εκδιδόμενες κατά το άρθρο 290 ΣΛΕΕ κατ' εξουσιοδότηση πράξεις της Επιτροπής να εμπίπτουν κατ' αρχήν σε μια από αυτές τις δύο κατηγορίες. Επομένως, το ζήτημα που τίθεται αφορά πρωτίστως τη νομική φύση της κατ' εξουσιοδότηση πράξεως την οποία ο νομοθέτης μπορεί να προσδιορίσει στο πλαίσιο ασκήσεως της διακριτικής του εξουσίας⁴³.

52. Η προβλεπόμενη στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ τυπική διάκριση μεταξύ τροποποιήσεως και συμπληρώσεως της βασικής πράξεως παρέχει τη δυνατότητα της εκ των υστέρων διακρίσεως μεταξύ κατ' εξουσιοδότηση πράξεων που συμπληρώνουν τη βασική πράξη και πράξεων που την τροποποιούν, αναλόγως του περιεχομένου το οποίο έχει η εκδιδόμενη από τη Επιτροπή πράξη. Εντούτοις, η διάκριση στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ δεν προβλέπει κάποια νομικά κριτήρια βάσει των οποίων θα έπρεπε ο νομοθέτης να επιλέξει μεταξύ αυτών των δύο τυπικών εναλλακτικών. Ούτε επίσης μπορεί να καθοριστεί βάσει του άρθρου 290 ΣΛΕΕ αν η Επιτροπή υποχρεούται να συμπληρώσει ή να τροποποιήσει τη βασική πράξη, όταν η διατύπωση της εξουσιοδοτικής διατάξεως που περιλαμβάνεται στη βασική πράξη είναι ασαφής σε σχέση με το ζήτημα αυτό.

53. Ως εκ τούτου, θα πρέπει εν συνεχεία να εξεταστεί ποια σημασία έχει το γεγονός ότι ο νομοθέτης επιλέγει, κατά την παροχή εξουσιοδοτήσεως στην Επιτροπή, να χρησιμοποιήσει μια άλλη έκφραση πέραν των εκφράσεων «συμπληρώνουν» ή «τροποποιούν» του άρθρου 290 ΣΛΕΕ. Επομένως, τίθεται, πρώτον, το ερώτημα αν ο νομοθέτης, όταν π.χ., όπως στην περίπτωση του άρθρου 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού, χρησιμοποιεί μια έκφραση που δεν αντιστοιχεί σε καμία από τις δύο εκφράσεις που χρησιμοποιούνται στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ, καταλείπει στη διακριτική εξουσία της Επιτροπής την τροποποίηση ή τη συμπλήρωση της βασικής πράξεως κατά την έννοια του άρθρου 290 ΣΛΕΕ⁴⁴. Δεύτερον, η ερμηνεία της εξουσιοδοτικής διατάξεως συνδέεται στενά με το ζήτημα εάν η εξουσιοδότηση προς τροποποίηση της βασικής πράξεως, όπως υποστηρίζει το Κοινοβούλιο, πρέπει να είναι πάντοτε ρητή. Βάσει της πρώτης εναλλακτικής, φρονώ ότι η Επιτροπή θα μπορούσε είτε να συμπληρώσει είτε να τροποποιήσει τη βασική πράξη είτε να πράξει αμφότερα. Αντιθέτως, εάν η εξουσία τροποποιήσεως πρέπει να παραχωρείται ρητώς, τότε στην τελευταία αυτή περίπτωση δεν θα ήταν εφικτή η τροποποίηση της βασικής πράξεως.

Ερμηνεία εξουσιοδοτικής διατάξεως στην οποία δεν χρησιμοποιείται καμία από τις δύο εκφράσεις του άρθρου 290 ΣΛΕΕ, και ερμηνεία του άρθρου 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού

54. Κατά την εκτίμηση του Κοινοβουλίου, η εξουσιοδότηση προς τροποποίηση βασικής πράξεως πρέπει να είναι ρητή, διότι η τροποποίηση συνιστά άμεση επέμβαση στο εκδοθέν από τον νομοθέτη κείμενο. Εάν ο νομοθέτης κατά τη μεταβίβαση εξουσιών προς την Επιτροπή χρησιμοποιεί κάποια άλλη έκφραση πέραν των εκφράσεων «συμπληρώνουν» ή «τροποποιούν», τότε πρόκειται, κατ' αρχήν,

41 — Ένα παραστατικό παράδειγμα αυτής της ορολογικής δυσχέρειας είναι μια δήλωση της Επιτροπής κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση κατά την οποία αυτή «τροποποίησε διά συμπληρώσεως τη βασική πράξη».

42 — Βλ. σημείο 7 των παρουσών προτάσεων.

43 — Βλ., αντιστοίχως, σε σχέση με τη διακριτική εξουσία του νομοθέτη στο πλαίσιο της επιλογής μεταξύ του άρθρου 290 ΣΛΕΕ και του άρθρου 291 ΣΛΕΕ, απόφαση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-427/12, EU:C:2014:170, σκέψη 40) και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-88/14, EU:C:2015:304, σημεία 36 και 37).

44 — Μια άλλη εναλλακτική θα ήταν να υποχρεώνεται η Επιτροπή να ερμηνεύει πάντοτε την εξουσιοδοτούσα διάταξη προκειμένου να διαπιστώνει τον λόγο για τον οποίο της παραχωρείται η εξουσία.

για την εξουσία συμπλήρωσης της βασικής πράξεως. Εντούτοις, το Κοινοβούλιο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση παραδέχθηκε ότι στην πράξη σε πολλές περιπτώσεις και η χρήση μιας άλλης εκφράσεως πλην της εκφράσεως «τροποποιούν» ενδέχεται να υποδηλώνει την εξουσία προς τροποποίηση κατά την έννοια του άρθρου 290 ΣΛΕΕ⁴⁵.

55. Ανεξαρτήτως τούτου, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν εξουσιοδοτήθηκε από την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού να προβεί σε τροποποίησή του⁴⁶. Δεδομένου ότι η Επιτροπή σε πολλές άλλες διατάξεις του βασικού κανονισμού, π.χ. στο άρθρο 21, παράγραφοι 1, 2 και 6, ρητώς και τυπικώς εξουσιοδοτείται να προβεί σε τροποποίηση του βασικού κανονισμού, το Κοινοβούλιο φρονεί ότι είναι σαφές ότι το άρθρο 21, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού δεν παρέχει μια τέτοια εξουσιοδότηση προς τροποποίηση⁴⁷.

56. Η Επιτροπή ανταπαντά ότι μεταξύ πράξεων οι οποίες συμπληρώνουν τον βασικό κανονισμό και πράξεων οι οποίες τον τροποποιούν δεν υφίσταται κάποιου είδους ιεράρχηση, αλλά, αντιθέτως, οι πράξεις αυτές είναι ισοδύναμες. Αντιθέτως, υφίσταται ιεραρχική σχέση μεταξύ νομοθετικών πράξεων προς τροποποίηση ουσιωδών στοιχείων μιας πράξεως και κατ' εξουσιοδότηση πράξεων προς συμπλήρωση ή τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων μιας πράξεως κατά την έννοια του άρθρου 290 ΣΛΕΕ. Κατά την άποψή της, οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις αφορούν πάντοτε μη ουσιώδη στοιχεία της βασικής πράξεως, και τα στοιχεία αυτά εξακολουθούν να μην είναι ουσιώδη, ανεξαρτήτως του αν αποτελούν αντικείμενο τροποποιήσεως της βασικής πράξεως ή χωριστικής πράξεως. Κατά την άποψή της, το άρθρο 290 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η εξουσιοδότηση πρέπει να αναφέρει ρητώς εάν η Επιτροπή έχει την εξουσία να συμπληρώσει ή να τροποποιήσει τον βασικό κανονισμό⁴⁸.

45 — Ως παράδειγμα παρέθεσε το Κοινοβούλιο ρύθμιση με την οποία, προκειμένου να ληφθούν υπόψη ορισμένες εξελίξεις, παραχωρείται στην Επιτροπή η εξουσία «προσαρμογής» ενός επακριβώς καθοριζόμενου άρθρου ή μέρους ενός παραρτήματος. Μια τέτοια εξουσιοδότηση περιλαμβάνει, π.χ., το άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΕ) 1307/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί θεσπίσεως κανόνων για άμεσες ενισχύσεις στους γεωργούς βάσει καθεστώτων στήριξης στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 637/2008 και του κανονισμού (ΕΚ) 73/2009 του Συμβουλίου (ΕΕ L 347, σ. 608).

46 — Είναι ενδιαφέρον να διαπιστωθεί ότι το Κοινοβούλιο κατά το στάδιο της εκδόσεως του προσβαλλόμενου κανονισμού είχε την άποψη ότι οι παραλείψεις του κανονισμού αυτού θα μπορούσαν να αρθούν μέσω ενός διορθωτικού. Βάσει της απόψεως αυτής, θα μπορούσε επομένως ένας κατ' εξουσιοδότηση κανονισμός που τροποποιεί τον βασικό κανονισμό να διορθωθεί υπό την έννοια ότι καθίσταται εξουσιοδοτικός κανονισμός που συμπληρώνει τον βασικό κανονισμό. Προς τούτο, θα έπρεπε, αφετέρου, να τροποποιηθεί ο προσβαλλόμενος κανονισμός στο σύνολό του, στον βαθμό που το επίμαχο μέρος VI δεν θα μπορούσε να προστεθεί απ' ευθείας στο παράρτημα I του βασικού κανονισμού, αλλά θα έπρεπε να εκδοθεί ως χωριστός κανονισμός. Φρονώ ότι είναι αμφίβολο το κατά πόσο μια τέτοια τροποποίηση θα μπορούσε πράγματι να γίνει μέσω διορθωτικού.

47 — Τίθεται πάντως επίσης το ερώτημα τι εννοεί το άρθρο 21, παράγραφος 4, του βασικού κανονισμού με τη φράση «[η] Επιτροπή εξουσιοδοτείται να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις σύμφωνα με το άρθρο 26 για την *αύξηση* του ανώτατου ορίου που προβλέπεται στο άρθρο 14, παράγραφος 2, έως 20 %, υπό την επιφύλαξη τήρησης των ακόλουθων προϋποθέσεων» (η υπογράμμιση δική μου). Εάν γίνει δεκτή η ερμηνεία του Κοινοβουλίου, θα πρέπει και η «αύξηση» στη συνάφεια αυτή να σημαίνει κατ' αρχήν «συμπλήρωση» της βασικής πράξεως, δεδομένου ότι αυτή, για τους λόγους που παραθέτει το Κοινοβούλιο και ελλείψει ρητής εξουσιοδοτήσεως, δεν μπορεί να σημαίνει «τροποποίηση». Στην περίπτωση αυτή θα έπρεπε η αύξηση να γίνει με χωριστή πράξη. Βεβαίως, θα μπορούσε σε μια τέτοια ατομική περίπτωση, όπως παραδέχθηκε το Κοινοβούλιο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, να πρόκειται επίσης για τροποποίηση του οικείου άρθρου. Εντούτοις, δεδομένου ότι εν προκειμένω δεν τίθεται ζήτημα ερμηνείας του άρθρου 21, παράγραφος 4, του βασικού κανονισμού, δεν θα αναλύσω περαιτέρω την προσέγγιση αυτή.

48 — Επισημαίνω ότι κατά το άρθρο 290 ΣΛΕΕ στις νομοθετικές πράξεις καθορίζονται σαφώς οι στόχοι, το περιεχόμενο, η έκταση και η διάρκεια της εξουσιοδοτήσεως. Περαιτέρω, είναι δυνατό να θεθούν για την εξουσιοδότηση όροι σε σχέση με την ανάκληση της εξουσιοδοτήσεως και τη θέση σε ισχύ των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων.

57. Αντιθέτως, το Κοινοβούλιο φρονεί ότι το «περιεχόμενο της εξουσιοδοτήσεως» κατά την έννοια του άρθρου 290 ΣΛΕΕ αφορά το είδος της πράξεως που μπορεί να εκδώσει η Επιτροπή βάσει της εξουσιοδοτήσεως και όχι τόσο το περιεχόμενο της κατ' εξουσιοδότηση πράξεως. Κατά την άποψή του, εναπόκειται στον νομοθέτη να προσδιορίσει το περιεχόμενο της εξουσιοδοτήσεως, και η απόφαση αυτή δεν μπορεί να υπόκειται στη διακριτική εξουσία της Επιτροπής⁴⁹.

58. Φρονώ ότι το Κοινοβούλιο έχει απολύτως δίκαιο ως προς το σημείο αυτό, δεδομένου ότι εναπόκειται στον νομοθέτη να προσδιορίσει το περιεχόμενο της εξουσιοδοτήσεως, σε αυτό δε περιλαμβάνεται η νομική φύση της κατ' εξουσιοδότηση πράξεως ως πράξεως συμπληρωματικής ή τροποποιητικής της βασικής πράξεως. Εντούτοις, στην υπό κρίση υπόθεση είναι προφανές ότι ο νομοθέτης δεν προσδιόρισε τη νομική φύση της κατ' εξουσιοδότηση πράξεως ή ότι τουλάχιστον δεν προέβη σε μια σαφή επιλογή. Πράγματι, ούτε το άρθρο 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού εξουσιοδοτεί ρητώς την Επιτροπή να συμπληρώσει τον βασικό κανονισμό.

59. Ανεξαρτήτως της απόψεως του Κοινοβουλίου, φρονώ ότι το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν εξουσιοδοτείται ρητώς στο άρθρο 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού να τροποποιήσει τον κανονισμό αυτόν δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι σημαίνει αυτομάτως ότι η Επιτροπή εξουσιοδοτείται με το άρθρο αυτό απλώς να τον συμπληρώσει. Πράγματι, συντάσσομαι με την άποψη της Επιτροπής ότι το άρθρο 290 ΣΛΕΕ δεν περιέχει κάποιο στοιχείο από το οποίο να προκύπτει ότι η τροποποίηση συνιστά μεγαλύτερη επέμβαση στη βασική πράξη από ό,τι η συμπλήρωση, έστω και αν στην περίπτωση της τροποποίησης πρόκειται για τροποποιήσεις οι οποίες γίνονται απευθείας στο κείμενο⁵⁰. Υπενθυμίζω ότι το βασικό κριτήριο έγκειται στο γεγονός ότι η κατ' εξουσιοδότηση πράξη δεν συνιστά επέμβαση σε ουσιώδη στοιχεία της βασικής πράξεως. Αυτός ο περιορισμός σε συνταγματικό επίπεδο αφορά εξίσου και τη συμπλήρωση και την τροποποίηση της βασικής πράξεως.

60. Μια χωριστή πράξη, η οποία συμπληρώνει τη βασική πράξη, αποτελεί επίσης, μετά την έκδοσή της, μέρος του νομικού πλαισίου του βασικού κανονισμού, έστω και αν τύποις δεν αποτελεί μέρος της βασικής πράξεως. Σε περιπτώσεις στις οποίες δυνάμει της εξουσιοδοτήσεως εκδίδεται ένας τελείως νέος κανόνας δικαίου, η διαφορά μεταξύ της συμπλήρωσεως και της τροποποίησης της βασικής πράξεως έγκειται αποκλειστικώς στον τρόπο με τον οποίον έχει συνταχθεί η κατ' εξουσιοδότηση πράξη, και εκφράζεται στην πράξη απλώς με τον τρόπο καταρτίσεως του ενδεχομένως από νομικής απόψεως μη δεσμευτικού ενοποιημένου κειμένου της βασικής πράξεως. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, το νομικά δεσμευτικό κείμενο αυτού του νέου κανόνα δικαίου προέρχεται από τη δημοσιευθείσα στη σειρά L της *Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης* κατ' εξουσιοδότηση πράξη η οποία θεωρητικώς δεν έχει καταργήσει ή αντικαταστήσει καμία από τις διατάξεις της βασικής πράξεως⁵¹.

61. Επομένως, δεδομένου ότι δεν υπάρχει καμία διαφορά μεταξύ των ένομων συνεπειών των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων που συμπληρώνουν τη βασική πράξη και αυτών που την τροποποιούν, φρονώ ότι ουδείς λόγος συντρέχει προκειμένου να απαιτηθεί όπως η εξουσιοδότηση προς τροποποίηση βασικής πράξεως παρέχεται ρητώς, ενώ η εξουσία προς συμπλήρωσή της δεν χρειάζεται οπωσδήποτε να είναι ρητή. Συναφώς, δεν συντρέχει κάποιος βαρύνων λόγος συνταγματικού δικαίου ή οποιοσδήποτε άλλος λόγος, όπως π.χ. σε σχέση με τη δημοκρατική αρχή, την ισορροπία μεταξύ των οργάνων, την κατανομή εξουσιών μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών ή σε σχέση με το

49 — Περαιτέρω, το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός θέτει σε κίνδυνο την ευελιξία του συστήματος στο οποίο αποσκοπεί ο βασικός κανονισμός, δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να τροποποιήσει εν συνεχεία τις χρηματοδοτικές προτεραιότητες, άπαξ αυτές καθοριστούν στο παράρτημα του βασικού κανονισμού. Φρονώ ότι η επιχειρηματολογία αυτή στηρίζεται σε ανεπιβεβαίωτες εικασίες και, ως εκ τούτου, δεν χρήζει περαιτέρω αναλύσεως. Φρονώ ότι δεν έχει καμία βάση η προκείμενη ότι η Επιτροπή δεν μπορεί εν συνεχεία να τροποποιήσει κατ' εξουσιοδότηση πράξη εκδοθείσα από την ίδια για την τροποποίηση βασικής πράξεως, εφόσον δεν έχει παρέλθει η χρονική ισχύς της εξουσιοδοτήσεως. Αντιστρόφως, δεν νομίζω επίσης ότι η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει μια χωριστή, ήτοι μια τροποποιητική της βασικής πράξεως κατ' εξουσιοδότηση πράξη, όταν έχει παύσει πλέον η χρονική ισχύς της εξουσιοδοτήσεως.

50 — Π.χ. στις προπαρασκευαστικές εργασίες για ένα Σύνταγμα για την Ευρώπη αυτές οι δύο κατηγορίες κατ' εξουσιοδότηση πράξεων θεωρήθηκαν ισοδύναμες (βλ. τελική έκθεση της Ομάδας ΙΧ «Απλουστευση» της Ευρωπαϊκής Συνελεύσεως [CONV 424/02, σ. 9 και 10]).

51 — Οι πράξεις της Ένωσης κωδικοποιούνται χάριν της ευχερέστερης προσβάσεως στα νομοθετικά κείμενα, τα δε όργανα της Ένωσης δεν ευθύνονται για το περιεχόμενό τους. Τα αυθεντικά κείμενα δημοσιεύονται στη σειρά L της *Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.

σύστημα των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Επομένως, δεδομένου ότι η διάκριση μεταξύ συμπληρώσεως και τροποποιήσεως στο πλαίσιο νέων κανόνων είναι μόνον τυπική, το τελικό αποτέλεσμα θα ήταν π.χ. στην υπό κρίση υπόθεση το ίδιο από ουσιαστικής απόψεως, έστω και αν η Επιτροπή είχε διευκρινίσει τις χρηματοδοτικές προτεραιότητες με χωριστό κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό⁵².

62. Περαιτέρω, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, εάν το επιθυμεί, έχει τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσει στις εξουσιοδοτικές διατάξεις τις εκφράσεις που χρησιμοποιούνται στο άρθρο 290 ΣΛΕΕ και έτσι να εξαρτήσει την εξουσία της Επιτροπής από την έκδοση πράξεων οι οποίες να αντιστοιχούν σε αυτές τις προκαθορισμένες έννοιες. Επομένως, εάν ο νομοθέτης φρονεί ότι είναι σημαντικό να μην παραχωρήσει στην Επιτροπή την εξουσία τροποποιήσεως μιας νομοθετικής πράξεως, μπορεί να ρυθμίσει τούτο ρητώς δια της χρήσεως της εκφράσεως «συμπληρώνουν» στην εξουσιοδοτική διάταξη⁵³.

63. Οι διάδικοι σχολίασαν τη μεγάλη σημασία της διαφάνειας για το νομοθετικό έργο. Ειδικότερα, το Κοινοβούλιο διατύπωσε την ανησυχία του για το ενδεχόμενο εξασθενίσεως της διαφάνειας αυτής στην περίπτωση που το Δικαστήριο αποφανθεί ότι δεν χρειάζεται να είναι ρητή η εξουσία προς τροποποίηση της βασικής πράξεως. Ωστόσο, φρονώ ότι το ίδιο ισχύει εν γένει και για τις ασαφείς εξουσιοδοτικές διατάξεις.

64. Επομένως, το επόμενο ζήτημα που πρέπει να διευκρινίσω είναι εάν όλες οι εξουσιοδοτικές διατάξεις πρέπει πάντοτε να ερμηνεύονται υπό την έννοια ότι αυτές είτε συμπληρώνουν είτε τροποποιούν, ή εάν η Επιτροπή μπορεί να επιλέξει εάν θα προβεί στην έκδοση πράξεων οι οποίες συμπληρώνουν και/ή τροποποιούν τη βασική πράξη, όταν ο νομοθέτης δεν έχει ορίσει τούτο σαφώς.

65. Όπως προελέχθη στο σημείο 61, φρονώ, εν αντιθέσει προς την άποψη που διατύπωσε το Κοινοβούλιο, ότι η εξουσία τροποποιήσεως δεν χρειάζεται να παρέχεται ρητώς. Για τον λόγο αυτόν φρονώ ότι δεν μπορεί ούτε να θεωρείται ότι οι όποιες εκφράσεις χρησιμοποιεί ο νομοθέτης πρέπει να ερμηνεύονται, αποκλεισμένης οποιασδήποτε άλλης εναλλακτικής, είτε ως «τροποποίηση» είτε ως «συμπλήρωση»⁵⁴. Λόγω της ανομοιογένειας που χαρακτηρίζει από την άποψη αυτήν τη νομοθετική πρακτική⁵⁵, η αντίθετη ερμηνεία θα προξενούσε πράγματι μεγάλη αβεβαιότητα σε σχέση με το ποια εξουσία παραχωρείται όντως στην Επιτροπή. Πράγματι, δεν θα μπορούσε κατ' αρχήν από καμία άλλη έκφραση πέραν των εκφράσεων «συμπληρώνουν» ή «τροποποιούν» να συναχθεί απευθείας εάν πρόκειται για συμπλήρωση ή για τροποποίηση, αλλά το νόημα θα εξηρτάτο από την όλη συνάφεια.

52 — Βλ. επίσης την παρόμοια συλλογιστική του Δικαστηρίου στην απόφαση Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-88/14, EU:C:2015:499, σκέψη 42).

53 — Τούτο δεν εμποδίζει τη χρήση άλλων, παραστατικότερων εκφράσεων στο κείμενο της πράξεως. Εν προκειμένω, η εξουσιοδότηση θα μπορούσε να διατυπωθεί π.χ. ως εξής: «Η Επιτροπή εξουσιοδοτείται να προβεί στην έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων προκειμένου να συμπληρωθεί ο βασικός κανονισμός δια της διευκρίνισης των χρηματοδοτικών προτεραιοτήτων».

54 — Υπενθυμίζω ότι οι εκφράσεις αυτές, κατά την άποψή του Κοινοβουλίου, σημαίνουν κατ' αρχήν «συμπλήρωση», πλην των ειδικών περιπτώσεων που μνημονεύονται στην υποσημείωση 45.

55 — Μόνο στον κανονισμό (ΕΕ) 508/2014 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαΐου 2014, για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΚ) 2328/2003, (ΕΚ) 861/2006, (ΕΚ) 1198/2006 και (ΕΚ) 791/2007 και του κανονισμού (ΕΕ) 1255/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (L 149, σ. 1), χρησιμοποιούνται οι εκφράσεις «bestimmen [να εντοπίσει]» (FI: yksilöidä, FR: déterminer), «Festlegung [καθορισμός]» (FI: määrittellä, FR: préciser), «festlegen [καθορισμός]» (FI: vahvistaa ή määrittää, FR: établir ή définir) προκειμένου να περιγραφεί η εξουσιοδότηση στην Επιτροπή (βλ. άρθρο 32, παράγραφος 4, άρθρο 40, παράγραφος 4, άρθρο 72, παράγραφος 4, άρθρο 102, παράγραφος 1, άρθρο 105, παράγραφος 4, και άρθρο 107, παράγραφος 1). Τούτο καταδεικνύει την ποικιλία των χρησιμοποιούμενων εκφράσεων σε έναν και μόνον κανονισμό.

66. Μια τέτοια ερμηνεία θα αύξανε τον κίνδυνο εμπλοκής του Δικαστηρίου στο μέλλον σε σημαντικό αριθμό απλών από νομικής απόψεως υποθέσεων με αντικείμενο την ερμηνεία μιας ασαφούς εξουσιοδοτικής διατάξεως. Δεν νοείται να μπορεί ο νομοθέτης, οποτεδήποτε το επιθυμεί, να προσβάλει μια κατ' εξουσιοδότηση πράξη, με την αιτιολογία ότι η βασική πράξη συμπληρώθηκε ή τροποποιήθηκε πλημμελώς, όταν η προβαλλόμενη πλημμέλεια στηρίζεται στην ερμηνεία μιας ευθύς εξαρχής ασαφούς εκφράσεως που χρησιμοποίησε ο νομοθέτης⁵⁶.

67. Θεωρώ επίσης απίθανο να υπάρχουν στην πράξη πολλές περιπτώσεις στις οποίες να είναι δυνατό, με τη βοήθεια των παραδοσιακών ερμηνευτικών μεθόδων του δικαίου της Ένωσης, να υποστηριχθεί με ασφάλεια ότι ένα συγκεκριμένο ρήμα το οποίο χρησιμοποιείται από τον νομοθέτη σε εξουσιοδοτική διάταξη —όπως «καθορίζω», «διευκρινίζω», «προσδιορίζω», «ορίζω»— υποδηλώνει σαφώς «συμπλήρωση» ή «τροποποίηση», όχι όμως και τα δύο. Με τον τρόπο αυτόν θα υποχρεωνόταν η Επιτροπή με τεχνητό τρόπο να αναζητά την από νομικής απόψεως «ορθή» απάντηση σε ένα ερώτημα το οποίο αφορά κατά βάση την κατάλληλη νομοθετική τεχνική.

68. Ως εκ τούτου, φρονώ ότι το άρθρο 290 ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ο νομοθέτης μπορεί, μέσω της επιλογής κάποιας άλλης εκφράσεως πέραν αυτών που χρησιμοποιούνται στην εν λόγω διάταξη, να αφήσει στη διακριτική εξουσία της Επιτροπής τη συμπλήρωση ή την τροποποίηση της βασικής πράξεως, εφόσον κατά τα λοιπά καθορίζονται οι σκοποί, το περιεχόμενο, το πεδίο ισχύος και η διάρκεια της εξουσιοδοτήσεως κατά το άρθρο 290 ΣΛΕΕ και εφόσον η εξουσιοδότηση δεν αφορά ουσιαστικά στοιχεία της βασικής πράξεως. Εν πάση περιπτώσει, αυτές οι προϋποθέσεις περιορίζουν τη διακριτική εξουσία της Επιτροπής.

69. Στην εν προκειμένω επίμαχη βασική πράξη δεν καθίσταται σαφές εάν με την έκφραση «διευκρινίζοντας» του άρθρου 21, παράγραφος 3, νοείται η συμπλήρωση ή η τροποποίηση. Εντούτοις, βάσει της παρατιθέμενης στο σημείο 61 των παρουσών προτάσεων ερμηνείας, η διαφορά μεταξύ αυτών των δύο μέτρων είναι μόνον τυπική και χωρίς σημασία από απόψεως συνταγματικού δικαίου. Περαιτέρω, ούτε το Κοινοβούλιο υποστήριξε ότι εξαρκούσαν εν προκειμένω οι πλημμέλειες, από απόψεως περιεχομένου, του προσβαλλόμενου κανονισμού προκειμένου να ακυρωθεί π.χ. στο πλαίσιο προσφυγής κατά παραλείψεως⁵⁷. Ούτε υποστηρίχθηκε ότι η Επιτροπή υπερέβη τις εξουσίες της παραβαίνοντας με άλλον τρόπο τους όρους της εξουσιοδοτήσεως ή επεμβαίνοντας σε ουσιώδη στοιχεία της βασικής πράξεως.

70. Επομένως, βάσει των ανωτέρω φρονώ ότι η Επιτροπή, κατά την έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού, δεν υπερέβη τις εξουσίες της σε σχέση με την έκταση της εξουσιοδοτήσεως. Ο νομοθέτης εξουσιοδότησε την Επιτροπή με το άρθρο 21, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού να «διευκριν[ίσει] τις χρηματοδοτικές προτεραιότητες», χωρίς να καταστήσει σαφές εάν αυτή η διευκρίνιση πρέπει να γίνει με συμπλήρωση ή με τροποποίηση της βασικής πράξεως κατά την έννοια του άρθρου 290 ΣΛΕΕ. Επομένως, νομίμως η Επιτροπή μπορούσε να διευκρινίσει τις χρηματοδοτικές προτεραιότητες διά της προσθήκης ενός νέου μέρους στο παράρτημα I του βασικού κανονισμού. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή του Κοινοβουλίου, να καταδικάσει το Κοινοβούλιο, βάσει του άρθρου 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, στα δικαστικά έξοδα και να καταδικάσει το Συμβούλιο, βάσει του άρθρου 140, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, να φέρει τα δικά του δικαστικά έξοδα.

56 — Προκειμένου να γίνει αντιληπτή η έκφραση του κινδύνου αυτού πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ο σημαντικός αριθμός κατ' εξουσιοδότηση πράξεων σε πολλούς τομείς του δικαίου της Ένωσης. Μία και μόνη βασική πράξη μπορεί να περιέχει παραπομπές σε δεκάδες κατ' εξουσιοδότηση πράξεις. Βλ. συναφώς Berrod, F., και Mestre, C., «L'incidence des considérations organiques sur la distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution», *RTD Eur*, Ιανουάριος-Μάρτιος 2015, σ. 89.

57 — Όπως επιβεβαιώθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η εκπεφρασθείσα εξαρχής από το Κοινοβούλιο δυσφορία για το γεγονός ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν εισφέρει κάποια υπεραξία σε σχέση προς τον βασικό κανονισμό και για το γεγονός ότι η κατανομή των πόρων στον προσβαλλόμενο κανονισμό δεν ρυθμίζεται κατά τρόπο δεσμευτικό (βλ. σημείο 15 των παρουσών προτάσεων) δεν σημαίνει εντούτοις ότι προβλήθηκε νομικός λόγος ακυρότητας.

Αίτημα περί διατηρήσεως των αποτελεσμάτων του προσβαλλόμενου κανονισμού

71. Στην περίπτωση που το Δικαστήριο αποκρούσει την πρόταση μου και καταλήξει ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός πρέπει να ακυρωθεί λόγω υπερβάσεως της εξουσιοδοτήσεως, θα εξετάσω εν συνεχεία συντόμως το στηριζόμενο επί του άρθρου 264, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ αίτημα της Επιτροπής περί διατηρήσεως των αποτελεσμάτων του προσβαλλόμενου κανονισμού. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο δεν ζήτησαν την απόρριψη του αιτήματος αυτού, αλλά, αντιθέτως, ετάχθησαν υπέρ της διατηρήσεως των αποτελεσμάτων του προσβαλλόμενου κανονισμού μέχρις ότου αυτός αντικατασταθεί από πράξη η οποία συνάδει προς τις εφαρμοστέες νομοθετικές διατάξεις.

72. Εάν ληφθεί υπόψη ότι η προσφυγή του Κοινοβουλίου αφορά μάλλον τον τύπο του προσβαλλόμενου κανονισμού παρά το περιεχόμενό του, περί του οποίου εν τελευταία αναλύσει τα όργανα συμφωνούν, φρονώ ότι το αίτημα της Επιτροπής είναι βάσιμο. Η ακύρωση του προσβαλλόμενου κανονισμού χωρίς να διατηρηθούν τα αποτελέσματά του θα μπορούσε να έχει αρνητικές συνέπειες για την πραγματοποίηση της Διευκολύνσεως «Συνδέοντας την Ευρώπη», δεδομένου ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την εξακολούθηση του προγράμματος εργασιών. Επομένως, η ασφάλεια δικαίου επιτάσσει τη διατήρηση των αποτελεσμάτων του προσβαλλόμενου κανονισμού βάσει του άρθρου 264 ΣΛΕΕ, στην περίπτωση που το Δικαστήριο ακυρώσει τον προσβαλλόμενο κανονισμό παρά την αντίθετη πρότασή μου.

VI – Πρόταση

73. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφασίσει ως εξής:

- Απορρίπτει την προσφυγή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.
- Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο φέρει τα δικαστικά έξοδά του και καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.
- Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης φέρει τα δικαστικά του έξοδα.