

**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

**ΚΕ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ
ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

ΤΙΤΛΟΣ

Η εκτελεστική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: Από την «επιτροπολογία» στις εκτελεστικές πράξεις του άρθρου 291 ΣΛΕΕ

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ

Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων

Επιβλέπων:

Αργύρης Πασσάς

Σπουδάστρια:

Κλεονίκη Μακρίδου

ΑΘΗΝΑ - 2018

**Η εκτελεστική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής:
Από την «επιτροπολογία» στις εκτελεστικές πράξεις του άρθρου 291
ΣΛΕΕ**

ΕΣΔΔΑ, Μακρίδου Κλεονίκη,

Copyright ©, 2018

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 12/ 12/2018

Υπογραφή

Μακρίδου Κλεονίκη

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία εξετάζει το φαινόμενο της επιτροπολογίας, δηλαδή τη δημιουργία και λειτουργία επιτροπών οι οποίες αποτελούνται από εκπροσώπους των κρατών μελών της Ένωσης και οι οποίες παρεμβαίνουν κατά την άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας από την Επιτροπή. Η ανάλυση του φαινομένου ξεκινά από τη δεκαετία του 1960, όπου κάνουν την εμφάνισή τους οι πρώτες επιτροπές επιτροπολογίας και ακολουθεί μια αναλυτική περιγραφή της εξέλιξης του φαινομένου μέχρι σήμερα, δίνοντας έμφαση στη Συνθήκη της Λισαβόνας και στις σημαντικές αλλαγές που αυτή επέφερε στο πεδίο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Επιπρόσθετα, διερευνάται η επίδραση του θεσμικού αυτού υποσυστήματος στη διαμόρφωση του συσχετισμού δυνάμεων των οργάνων του «θεσμικού τριγώνου» αλλά και η συμβολή του στην προσπάθεια για μεγαλύτερη διαφάνεια, απλοποίηση και δημοκρατική νομιμοποίηση των πράξεων της Ένωσης.

Ειδικότερα, η εργασία διαρθρώνεται σε τέσσερα μέρη : Στο πρώτο μέρος γίνεται μια σύντομη αναφορά στην εκτελεστική λειτουργία στα πλαίσια της ΕΕ και συγκεκριμένα στον ρόλο που διαδραματίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενώ παράλληλα γίνεται λόγος για το στάδιο υλοποίησης των ενωσιακών πολιτικών. Το δεύτερο μέρος αφιερώνεται στην αποτύπωση της ιστορικής εξέλιξης του φαινομένου της επιτροπολογίας μέχρι την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας, με αναλυτική παρουσίαση των προβλέψεων του πρωτογενούς αλλά και του δευτερογενούς δικαίου. Στο τρίτο μέρος αναλύονται οι αλλαγές που επέφερε η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη και ακολουθεί το τέταρτο όπου επιχειρείται μια κριτική αποτίμηση του φαινομένου της επιτροπολογίας. Στο πλαίσιο αυτό μελετάται η επίδραση του συστήματος της επιτροπολογίας στις θεσμικές ισορροπίες μεταξύ των οργάνων της Ένωσης καθώς και ζητήματα διαφάνειας, απλοποίησης και συμμετοχικότητας.

Μεθοδολογικά η εργασία βασίζεται στην επισκόπηση τόσο της ελληνικής όσο και της ξενόγλωσσης σχετικής βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, σε έρευνα στους ιστοτόπους των θεσμικών οργάνων της ΕΕ καθώς και στη μελέτη των διατάξεων του πρωτογενούς και δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου.

Λέξεις – Κλειδιά: Επιτροπολογία, εκτελεστικές πράξεις, πράξεις κατ' εξουσιοδότηση, εκτελεστική αρμοδιότητα Επιτροπής, ομάδες εμπειρογνομώνων, θεσμικό τρίγωνο.

ABSTRACT

This paper examines the process of comitology, namely a set of procedures, including meetings of representative committees, that give EU countries a say in the implementing acts. The study of this phenomenon includes a historical overview dating back to the 1960 and focusing on the Lisbon Treaty and the changes of the Commission's implementing powers that it brought about. Moreover, the paper accesses the effect of this distinct institutional subsystem on the balance of power in the "institutional triangle" as well as on the effort to address transparency and democracy issues in the EU.

The study is divided in four parts: The first part gives a short description of the Commission's implementing powers as well as focusing on policy implementation within the European Union. The second part outlines the evolution of the phenomenon of comitology through the description of procedures as well as primary and secondary law provisions until the Lisbon Treaty. The third part is dedicated to the post – Lisbon period and more specifically to the changes it introduced. The fourth part includes a critical approach to comitology in terms of its effect on the inter – institutional balance of power as well as on the demand for transparency and simplification within the European Union.

In terms of methodology, the paper is based on a review of both Greek and foreign language scientific literature, on the study of the relevant provisions of primary and secondary Union law as well as on Council's, Parliament's and Commission's relevant material available online.

Key – Words: Comitology, implementing acts, delegated acts, Commission's implementing powers, expert groups, institutional triangle.

Περιεχόμενα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ.....	4
ABSTRACT	5
ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ	7
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ – ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	8
ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ	10
1.1. Η Εκτελεστική Λειτουργία στο πλαίσιο της ΕΕ.....	10
1.2. Το Στάδιο Υλοποίησης των Πολιτικών της Ένωσης.....	12
ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ : ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ ΠΡΟ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ	13
2.1. Η Γέννηση της Επιτροπολογίας	13
2.2. Απόφαση 1987/373/ΕΟΚ	15
2.3. Απόφαση 1999/468/ΕΚ.....	16
2.4. Απόφαση 2006/512/ΕΚ.....	19
ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ : Η ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ ΚΑΙ ΤΟΝ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟ 182/2011	21
3.1. Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας.....	21
3.2. Πράξεις κατ'εξουσιοδότηση, άρθρο 290 ΣΛΕΕ	22
3.3. Εκτελεστικές πράξεις (άρθρο 291 ΣΛΕΕ).....	23
3.4. Κανονισμός 182/2011.....	24
3.5. Πρόταση Τροποποίησης του Κανονισμού (ΕΕ) 182/2011.....	28
ΤΕΤΑΡΤΟ ΜΕΡΟΣ : ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ ΜΕΤΑ ΤΗ ΛΙΣΑΒΟΝΑ	32
4.1. Διαθεσμικές Ισορροπίες	32
4.1.1. Ο Κυρίαρχος Ρόλος της Επιτροπής.....	32
4.1.2. Προσπάθειες Ενδυνάμωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	34
4.1. 3. Ο Ρόλος του Συμβουλίου.....	36
4.1.4. Αλληλεπίδραση των Θεσμικών Οργάνων στη Μετά – Λισαβόνας Εποχή....	38
4.2. Ζητήματα Διαφάνειας, Δημοκρατικής Νομιμοποίησης και Συμμετοχικότητας	39
4.3. Διάκριση μεταξύ κατ'εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων	42
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ	44
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ & ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	46
ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ & ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	47
ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ*	51
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	55

ΠΙΝΑΚΑΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

ΠΙΝΑΚΕΣ	ΣΕΛ.
Διάγραμμα 1. Η παραγωγή δευτερογενών πράξεων στην ΕΕ, 1971-2013	55
Πίνακας 1. Εκτελεστικές πράξεις ανά διαδικασία	55
Πίνακας 2. Λειτουργία Επιτροπολογίας πριν και μετά τον κανονισμό 182/2011	56
Πίνακας 3. Συνολικός αριθμός επιτροπών επιτροπολογίας	56-57
Πίνακας 4. Συνολικός αριθμός συνεδριάσεων επιτροπών επιτροπολογίας	58
Πίνακας 5. Αριθμός γνώμων των επιτροπων επιτροπολογίας και Εκτελεστικών μέτρων που εκδόθηκαν από την Επιτροπή	59
Πίνακας 6. Λειτουργία Επιτροπής Προσφυγών	60
Πίνακας 7. Έκδοση εκτελεστικών μέτρων από την Επιτροπή ύστερα από μη διατύπωση γνώμης της εξεταστικής επιτροπης	61
Πίνακας 8. Ποσοστό θετικών γνωμοδοτήσεων επιτροπών επιτροπολογίας ανά έτος	61

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ – ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

AFCO	Constitutional Affairs
ΓΤΟ	Γενετικώς Τροποποιημένοι Οργανισμοί
ΓΤ	Γενετικώς Τροποποιημένα Τρόφιμα και Ζωοτροφές
COREPER	Comité des Représentants Permanents
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ECON	Economic and Monetary Affairs
ENVI	Environment, Public Health and Food Safety
INTA	International Trade
ITRE	Industry, Research and Energy
JURI	Legal Affairs
ΚΑΠ	Κοινή Αγροτική Πολιτική
ΚΔΕ	Κανονιστική διαδικασία με έλεγχο
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣυνΘΕΚ	Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Βασικό χαρακτηριστικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η ιδιαιτερότητα οργάνωσης και λειτουργίας της, γεγονός που καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη την κατάταξή της στα γνωστά πρότυπα διακυβέρνησης. Τα κράτη μέλη, τα οποία την αποτελούν έχουν συμφωνήσει να εκχωρήσουν σε αυτή ένα μέρος της κυριαρχίας τους, μεταβιβάζοντας ορισμένες αρμοδιότητες στα θεσμικά όργανα προκειμένου να αποκομίσουν τα πλεονεκτήματα κλίμακας. Στο πλαίσιο αυτό η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, όπως εφαρμόζεται στις εθνικές έννομες τάξεις, δεν βρίσκει εφαρμογή στα ενωσιακά πολιτικά συμφραζόμενα, όπου οι διαφορετικές λειτουργίες ασκούνται συχνά με τη συνεργασία μεταξύ εθνικών και ενωσιακών οργάνων. Αυτή η αλληλεπίδραση μεταξύ εθνικού και ενωσιακού επιπέδου πραγματοποιείται σε ένα μεγάλο μέρος από επιτροπές οι οποίες αποτελούνται από εθνικούς εκπροσώπους και οι οποίες επικουρούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά τη λειτουργία της. Αυτές οι ομάδες απαντώνται και στα τρία στάδια παραγωγής πολιτικών στο πλαίσιο της ΕΕ και συμβάλλουν στην προβολή των θέσεων των εθνικών κυβερνήσεων. Ειδικότερα, οι ομάδες εμπειρογνομόνων επικουρούν την Επιτροπή κατά το στάδιο διαμόρφωσης της νομοθετικής πρότασης, η οποία στη συνέχεια υποβάλλεται στην Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων καθώς και στις επιτροπές του Κοινοβουλίου, οι οποίες συνεδριάζουν κατά το στάδιο λήψης της απόφασης. Εν συνεχεία, κατά το στάδιο υλοποίησης της απόφασης συνέρχονται είτε οι επιτροπές επιτροπολογίας, όταν πρόκειται για εκτελεστικές πράξεις, είτε οι επιτροπές εμπειρογνομόνων, στις περιπτώσεις πράξεων κατ'εξουσιοδότηση. Οι επιτροπές αυτές, στις οποίες συνυπάρχει το εθνικό και το υπερεθνικό στοιχείο, και κυρίως οι επιτροπές επιτροπολογίας, επηρεάζουν σε σημαντικό βαθμό τη διαδικασία παραγωγής κανόνων δικαίου καθώς επίσης και την ισορροπία μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώ ταυτόχρονα εγείρουν και ζητήματα διαφάνειας και δημοκρατικότητας του ενωσιακού οικοδομήματος.

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

1.1. Η Εκτελεστική Λειτουργία στο πλαίσιο της ΕΕ

Βασικό γνώρισμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η μοναδικότητα της καθώς στηρίζεται σε καινοτόμα στοιχεία, τα οποία δεν επιτρέπουν την ένταξή της στα γνωστά πρότυπα διακυβέρνησης. Έχοντας στοιχεία τόσο υπερεθνικά όσο και διακυβερνητικά, λειτουργεί βασιζόμενη στην εκχώρηση αρμοδιοτήτων από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη σε αυτή, και εις βάρος της κρατικής τους κυριαρχίας, ενώ ταυτόχρονα διαθέτει δικά της θεσμικά όργανα. Ωστόσο, αυτή η *suis generis* λειτουργία της δεν επιτρέπει την ύπαρξη μιας σαφούς διάκρισης των λειτουργιών (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική), όπως αυτή διαμορφώνεται στα εθνικά συστήματα, καθώς κανένα θεσμικό όργανο της ΕΕ δεν διαθέτει αποκλειστική αρμοδιότητα. Επομένως, η άσκηση των λειτουργιών πραγματοποιείται παράλληλα σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο, ούτως ώστε η «οριζόντια» διάκριση των λειτουργιών να διαμορφώνεται σε σχέση προς την «κάθετη» κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών (Γεωργόπουλος, 2010, σελ15).

Παρότι η αυστηρή διάκριση των λειτουργιών στο πολύπλοκο σύστημα της ΕΕ καθίσταται δυσχερής, η έννοια της εκτελεστικής εξουσίας είναι παρούσα στο σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφορά στην εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης. Στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων που τους εκχωρούνται από τις Συνθήκες, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης είναι αρμόδια για την έκδοση των πράξεων που προβλέπονται από αυτές.

Αρχικά, η Συνθήκη της Ρώμης¹ επιχειρεί να ορίσει το ζήτημα της κατανομής της εκτελεστικής λειτουργίας στο πλαίσιο της κοινότητας, ορίζοντας ότι «τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο, κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της κοινότητας». Εν συνεχεία, η Συνθήκη του Άμστερνταμ επιβεβαίωσε ότι «η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, σε επίπεδο διοίκησης, είναι καταρχήν έργο των κρατών μελών και επιτελείται σύμφωνα με τους συνταγματικούς κανόνες δικαίου». Ένα ακόμα βήμα συντελέστηκε με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας, καθώς

¹ Βλ. αναλυτικά Δεύτερο Μέρος

ορίζεται πλέον ρητά ο κομβικός ρόλος των κρατών μελών κατά την άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας. Το άρθρο 291, παρ.1 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι «τα κράτη μέλη θεσπίζουν όλα τα εσωτερικού δικαίου μέτρα που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεμειτικών πράξεων της Ένωσης». Ωστόσο, το τεκμήριο αυτό υπέρ των κρατών μελών αίρεται μετά από πρόβλεψη του πρωτογενούς δικαίου, καθώς μέρος της εκτελεστικής λειτουργίας ανατίθεται σε θεσμικά όργανα της Ένωσης και κατά βάση στην Επιτροπή. Η εκχώρηση αυτή προέκυψε αρχικά από την ανάγκη για άμεση παρέμβαση σε σημαντικούς τομείς της ζωής των πολιτών, οι οποίοι υπάγονταν στη σφαίρα δραστηριοτήτων της ΕΕ. Προέκυψε, λοιπόν, σταδιακά μια διακριτή μορφή εκτελεστικής αρμοδιότητας που ασκείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η οποία θεμελιώνεται στη βούληση του υπερεθνικού νομοθέτη. Αυτή η πρακτική απέκτησε εν συνεχεία έρεισμα στις Συνθήκες μέσω των άρθρων 202 και 211 ΣυνΘΕΚ και πλέον με τα άρθρα 290 και 291 ΣΛΕΕ μετατοπίζεται το βάρος άσκησης της εκτελεστικής αρμοδιότητας από τα κράτη μέλη στην Επιτροπή, το κατ'έξοχήν όργανο που εκφράζει την υπερεθνική διάσταση της Ένωσης. Αυτή, ωστόσο, η εκχώρηση αρμοδιότητας από τα κράτη μέλη δεν μπορούσε να συνιστά εκχώρηση λευκής κάρτας στην Επιτροπή, γεγονός που οδήγησε στην εμφάνιση των επιτροπών, οι οποίες στελεχώνονται από εθνικούς εκπροσώπους (επιτροπές επιτροπολογίας) και αντικατοπτρίζουν σε μεγάλο βαθμό τον συσχετισμό δυνάμεων στους κόλπους του Συμβουλίου. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας οριοθετήθηκε με σαφήνεια η διάκριση μεταξύ νομοθετικών και εκτελεστικών πράξεων καθώς επίσης και η εκτελεστική δράση της Επιτροπής, με τη διάκριση μεταξύ των κατ'έξουσιοδότηση πράξεων, οι οποίες συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης (άρθρο 290 ΣΛΕΕ) και των εκτελεστικών πράξεων, όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεμειτικών πράξεων της Ένωσης (άρθρο 291 ΣΛΕΕ). Το νεό καθεστώς οδήγησε στον περιορισμό του συστήματος της επιτροπολογίας στις εκτελεστικές μόνο πράξεις, ενώ εισήγαγε τη δημιουργία ομάδων εμπειρογνομώνων (expert groups), οι οποίες λειτουργούν συμβουλευτικά κατά τη προετοιμασία των κατ'έξουσιοδότηση πράξεων (Brandsma & Blom-Hansen, 2016).

Οι περισσότερες νομικές πράξεις της Ένωσης που εκδίδονται ετησίως εκδίδονται από την Επιτροπή βάσει των εξουσιών που της εκχωρούν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ως συννομοθέτες. Στο Διάγραμμα 1 απεικονίζεται η συμβολή της

Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην παραγωγή κανόνων δικαίου² καθώς πέρα από τους εκατοντάδες κανονισμούς, οδηγίες και αποφάσεις που εκδίδει κάθε χρόνο, είναι αρμόδια και για τη δημιουργία ενός πλήθους συμπληρωματικών κανόνων, οι οποίοι αποσαφηνίζουν, εξειδικεύουν ή εκσυγχρονίζουν υφιστάμενους κανόνες δικαίου.

1.2. Το Στάδιο Υλοποίησης των Πολιτικών της Ένωσης

Το φαινόμενο της επιτροπολογίας συνδέεται άρρηκτα με το στάδιο υλοποίησης των πολιτικών στο επίπεδο της Ένωσης. Προκειμένου όμως για την ουσιαστική υλοποίηση της πολιτικής απαιτείται η κινητοποίηση των κρατών μελών, τα οποία είναι επιφορτισμένα να ενσωματώσουν τον κανόνα δικαίου στην εθνική τους νομοθεσία, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στις Συνθήκες, προκειμένου να προκύψουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα της πολιτικής. Αυτά είναι κατά βάση υπεύθυνα για την πραγματική εφαρμογή των πράξεων της Ένωσης καθώς η ΕΕ δεν διαθέτει δικές της εξωτερικές υπηρεσίες, οι οποίες θα μπορούσαν να αναλάβουν το έργο αυτό, περιορίζοντας κυρίως τη δράση της στην παρακολούθηση και στον έλεγχο των κινήσεων των κρατών. Σημαντική για τη λειτουργία της Ένωσης και τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών που σχεδιάζει, είναι η δυνατότητα της Επιτροπής να παραπέμπει στο Δικαστήριο τα κράτη μέλη που δεν συμμορφώνονται με το κοινοτικό δίκαιο ή δεν προχωρούν στην υλοποίηση των πολιτικών, όπως θα όφειλαν. Πρόκειται για μια δυνατότητα, η οποία είναι ιδιαίτερα σημαντική καθώς, παρότι οι εθνικές κυβερνήσεις καλούνται να κινηθούν προς την επίτευξη αποτελεσμάτων χωρίς να δεσμεύονται αναφορικά με τα μέσα τα οποία θα χρησιμοποιήσουν, δεν φαίνεται να ανταποκρίνονται με επιτυχία στον ρόλο τους, προκαλώντας το λεγόμενο «έλλειμμα υλοποίησης»(Πασσάς,2012). Οι λόγοι στους οποίους αποδίδεται το έλλειμμα αυτό σχετίζονται με την ατελή διαμόρφωση πολιτικής σε ενωσιακό επίπεδο, απόρροια της εμπλοκής δρώντων με διαφορετικές προθέσεις οι οποίοι καταλήγουν σε συμβιβασμούς που παράγουν ατελείς ρυθμίσεις ενώ σημαντική είναι και η πλημμελής ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη λόγω αδυναμίας των διοικούντων. Σε κάποιες περιπτώσεις η κακή επίδοση των κρατών μελών στην υλοποίηση των πολιτικών αποτελεί ηθελημένη επιδίωξη για αποτυχία της ρύθμισης ενώ σημαντικό

² Βλ. Παράρτημα, Διάγρ.1

ρόλο παίζει και η μη συστηματική παρακολούθηση της υλοποίησης τόσο από τις εθνικές αρχές όσο και από τις ενώσεις της κοινωνίας και της αγοράς, στις οποίες απευθύνεται η ρύθμιση (Dimitrakopoulos & Richardson, 2001).

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ : ΤΟ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ ΠΡΟ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ

2.1. Η Γέννηση της Επιτροπολογίας

Οι απαρχές του φαινομένου της επιτροπολογίας εντοπίζονται τη δεκαετία του 1960, οπότε η ιστορική συγκυρία της εποχής δημιουργεί τον πυρήνα του φαινομένου που αργότερα θα επεκταθεί σε ένταση, βάθος και θεσμική εμπλαισίωση, ώστε σήμερα να αποτελεί διακριτό θεσμικό υποσύστημα της ΕΕ (Κομπολάκη, 2017). Η εφαρμογή της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, της πρώτης ολοκληρωμένης ενωσιακής πολιτικής, απαιτεί τη δημιουργία κανόνων δικαίου, οι οποίοι διακρίνονται για τον έντονα τεχνικό χαρακτήρα τους και οι οποίοι δεν μπορούν να ρυθμιστούν πλήρως από την πρωτογενή νομοθεσία. Αντιθέτως, τα ευρύτερα οικονομικά και κοινωνικά διακυβεύματα που συνδέονται με την εφαρμογή της ΚΑΠ συντείνουν στην ευελιξία κατά τη λήψη και εκτέλεση των αποφάσεων, γεγονός ωστόσο που εντείνει την αντιπαράθεση μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής ως προς την εξισορρόπηση των λειτουργιών τους. Εν συνεχεία, η εξωτερική πολιτική του de Gaulle, η οποία οδήγησε στην κρίση της «άδειας καρέκλας» και στον μετέπειτα Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου, αποτελεί το έναυσμα για την ενίσχυση της κανονιστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής, επί τη βάση νομοθετικής εξουσιοδότησης, προκειμένου για την απρόσκοπτη λειτουργία της Ένωσης. Η πρόβλεψη της δυνατότητας άσκησης βέτο σε περίπτωση που μια χώρα θεωρεί ότι θίγονται ζωτικά εθνικά της συμφέροντα καταδεικνύει με μεγαλύτερη ενάργεια την ανάγκη για διαχωρισμό μεταξύ της νομοθετικής αρμοδιότητας που ανήκει στο Συμβούλιο με την αρωγή του Κοινοβουλίου και της εκτελεστικής – κανονιστικής, η οποία πρέπει να ασκείται από την Επιτροπή. Ωστόσο, δεν απουσιάζουν οι ενστάσεις κρατών μελών ως προς τον κίνδυνο εκχώρησης «λευκής κάρτας» στην Επιτροπή, για τη διασκέδαση των οποίων προτείνεται η σύσταση επιτροπής απαρτιζόμενης από εκπροσώπους των κρατών μελών, τη γνωμοδότηση της οποίας υποχρεούται να

λαμβάνει υπόψη η Επιτροπή πριν από τη λήψη της απόφασης (Vos,1997). Μάλιστα, σε περίπτωση αρνητικής γνωμοδότησης από την επιτροπή, το σχέδιο νόμου αποστέλλεται στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και μέσα σε χρονικό διάστημα ενός μήνα εάν θα διατηρήσει ή απορρίψει το εν λόγω σχέδιο.

Ωστόσο, μέχρι το 1986 και την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης η επιτροπολογία αποτελούσε πρακτική που είχε σαφώς καθιερωθεί στη θεσμική ζωή της Κοινότητας αλλά η οποία βασιζόταν στις επιλογές του κοινού νομοθέτη και στερούνταν κωδικοποίησης. Η χρονική συγκυρία κατά την οποία η επιτροπολογία βρίσκεται έρρισμα στην ιδρυτική Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν είναι καθόλου αμελητέα καθώς συμπίπτει με τη δημοσίευση της Λευκής Βίβλου της Επιτροπής Delhors για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Η επιδίωξη αυτού του στόχου συντείνει στην ενίσχυση της Επιτροπής, του κατ'έξοχην δηλαδή οργάνου που δρα προς την κατεύθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Γεωργόπουλος,2010).

Η αναγωγή της επιτροπολογίας σε θεσμικό κανόνα ερείδεται στα άρθρα 202 και 211 (πρώην άρθρο 145) ΣυνθΕΚ, τα οποία αναγνωρίζουν την εκχώρηση στην Επιτροπή εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που κατ'αρχήν ασκούνται από το Συμβούλιο: «Για την πραγμάτωση του σκοπού της παρούσας Συνθήκης, το Συμβούλιο..... αναθέτει στην Επιτροπή με τις πράξεις που εκδίδει αρμοδιότητες εκτέλεσης των κανόνων που θεσπίζει. Το Συμβούλιο μπορεί να υπαγάγει την άσκηση αυτών των αρμοδιοτήτων σε ορισμένους όρους..... μπορεί επίσης να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απευθείας εκτελεστικές αρμοδιότητες σε ειδικές περιπτώσεις» ορίζουν αντίστοιχα. Οι συγκεκριμένες διατάξεις, αν και δεν ικανοποιούν πλήρως τις πιο μακρόπνοες φιλοδοξίες της, ενισχύουν τη θέση της Επιτροπής η οποία εστιάζει πλέον το ενδιαφέρον της στην κωδικοποίηση των διαδικασιών της επιτροπολογίας, όπως αυτές διατυπώνονται στο άρθρο 145. Αναμφίβολα, πρόκειται για μια πραγματική ανάγκη καθώς υπήρχαν περισσότερες από τριάντα διαφορετικές παραλλαγές των διαδικασιών επιτροπολογίας, γεγονός που δυσχέραινε και τη νομοθετική διαδικασία, καθώς ήταν ιδιαίτερα χρονοβόρα η διαδικασία επιλογής μιας συγκεκριμένης διαδικασίας.

2.2. Απόφαση 1987/373/ΕΟΚ

Με την απόφαση 1987/373/ΕΟΚ, η οποία απέκτησε χαρακτήρα «εκτελεστικού νόμου» για το άρθρο 145 ΣυνθΕΚ, το φαινόμενο της επιτροπολογίας χάνει τον περιστασιακό του χαρακτήρα, κωδικοποιείται και ενισχύεται. Επιπλέον, καθορίζεται με τον τρόπο αυτό και η εξέλιξη του φαινομένου καθώς οι μεταγενέστερες μεταρρυθμίσεις πραγματοποιούνται μέσω της τροποποίησης των βασικών διατάξεων της αρχικής αυτής απόφασης.

Διακρίνονται τρεις βασικοί τύποι διαδικασιών :

α) Η γνωμοδοτική επιτροπή (advisory committee procedure), της οποίας ο ρόλος συνίσταται στη διατύπωση γνώμης. Η Επιτροπή οφείλει να λάβει σοβαρά υπόψη της τη γνώμη της συμβουλευτικής επιτροπής και να την ενημερώσει για την επίδραση που είχε στη διαμόρφωση της τελικής απόφασης.

β) Η διαχειριστική επιτροπή (management committee procedure), η οποία γνωμοδοτεί βάσει ειδικής πλειοψηφίας. Σε περίπτωση διατύπωσης αρνητικής γνώμης επί της πρότασης της Επιτροπής η τελευταία την αναπέμπει στο Συμβούλιο, το οποίο δύναται να την τροποποιήσει ή να την απορρίψει με ειδική πλειοψηφία.

γ) Η κανονιστικού χαρακτήρα επιτροπή (regulatory committee procedure), η οποία αν διατυπώσει αρνητική γνώμη ή ελλείψει γνώμης, δίνει τη δυνατότητα στο Συμβούλιο, όπου αναπέμπεται το σχέδιο της Επιτροπής, να το εγκρίνει, να το απορρίψει ή ακόμα και να υιοθετήσει διαφορετική πράξη.

Αδιαμφισβήτητα, η απόφαση του 1987 – με τη μείωση του αριθμού των διαδικασιών - συμβάλλει στην απλούστευση και περαιτέρω κωδικοποίηση του φαινομένου της επιτροπολογίας αλλά δεν καταφέρνει να κατευνάσει πλήρως τις θεσμικές αντιπαραθέσεις. Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε εκφράσει από πολύ νωρίς τη δυσαρέσκειά του για το καθεστώς της επιτροπολογίας, η οποία μάλιστα αυξανόταν με ρυθμό ανάλογο με την ενίσχυση του δικού του ρόλου στη νομοπαραγωγική διαδικασία. Ήδη με την υπογραφή της ΕΕΠ είχε ενισχυθεί ο ρόλος του στην παραγωγή πρωτογενούς νομοθεσίας, γεγονός που δεν μπορούσαν πλέον να αγνοήσουν ούτε το Συμβούλιο ούτε η Επιτροπή. Με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, η οποία υπογράφεται στις 07-02-1992 και τίθεται σε ισχύ την 1-11-1993 δημιουργείται μια νέα

διαδικασία, η συναπόφαση, η οποία βασίζεται στην ισοτιμία μεταξύ του άμεσα εκλεγμένου Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο εκπροσωπεί τους Ευρωπαίους πολίτες και του Συμβουλίου, το οποίο εκπροσωπεί τις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Ωστόσο, ο τρόπος λειτουργίας και οργάνωσης της επιτροπολογίας δεν ανταποκρίνεται στον ενισχυμένο ρόλο του ΕΚ, καθώς πρακτικά το αποκλείει από τη δημιουργία δευτερογενούς νομοθεσίας ενώ ταυτόχρονα διατηρείται η ενισχυμένη θέση Επιτροπής και Συμβουλίου, όπως αυτό φαίνεται από τη διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής. Για τους λόγους αυτούς και προκειμένου να ενισχυθεί η δημοκρατικότητα του κοινοτικού εγχειρήματος και να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις του ΕΚ υπογράφεται στις 20 Δεκεμβρίου του 1994 Διοργανική Συμφωνία, στην οποία αναφέρεται η δέσμευση του Συμβουλίου να ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πριν την έκδοση εκτελεστικής πράξης και να λαμβάνει υπόψη του τις παρατηρήσεις του, χωρίς ωστόσο να τροποποιούνται τα άρθρα της πρωτογενούς νομοθεσίας.

2.3. Απόφαση 1999/468/ΕΚ

Με την απόφαση της 28^{ης} Ιουνίου 1999 επιτυγχάνεται η απλούστευση των διαδικασιών, οι οποίες χαρακτηρίζονται από μεγαλύτερη διαφάνεια και δημοκρατικότητα. Πρόκειται για την ικανοποίηση πάγιων αιτημάτων τόσο των ευρωπαίων πολιτών όσο και του ΕΚ, το οποίο αποκτά πλέον δικαίωμα πληροφόρησης αλλά και ελέγχου κατά την άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής.

Ειδικότερα, η συγκεκριμένη απόφαση θεσπίζει τρία είδη διαδικασιών :

α) Διαδικασία της συμβουλευτικής επιτροπής :

Πρόκειται για την πιο απλή διαδικασία, η οποία κατοχυρώνει τις λιγότερες εξουσίες για την επιτροπολογία ενώ αντιθέτως επιβεβαιώνει τις ευρείες εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής. Ειδικότερα, το σχέδιο των ληπτέων μέτρων υποβάλλεται στην εν λόγω επιτροπή, η οποία στη συνέχεια διατυπώνει τη γνώμη της επί του σχεδίου αυτού εντός προθεσμίας που μπορεί να ορίσει ο πρόεδρος ανάλογα με το επείγον του θέματος. Κατά τη διαδικασία λήψης της απόφασης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή λαμβάνει ιδιαίτερα υπόψη τη γνώμη της επιτροπής και την ενημερώνει για τον τρόπο με τον οποίο έλαβε υπόψη τη γνώμη αυτή. Αυτή η φαινομενικά διαδικαστικού τύπου υποχρέωση του Συμβουλίου κρύβει πίσω της μια ουσιαστικού δικαίου απαίτηση για διασταύρωση της πολιτικής βούλησης των δύο θεσμικών οργάνων ακόμα κι αν η τελική απόφαση ανήκει

σε ένα από αυτά. Ταυτόχρονα, αναπτύσσει μια έμμεση δεσμευτικότητα, στο βαθμό που η Επιτροπή υποχρεούται να αναμένει τη γνώμη της επιτροπής πριν αποφασίσει καθώς επίσης και να αιτιολογήσει την απόφασή της, ιδίως στην περίπτωση που το εκτελεστικό μέτρο κινείται προς την αντίθετη κατεύθυνση από εκείνη που υπέδειξε με τη γνώμη της η συμβουλευτική επιτροπή (Γεωργόπουλος,2010).

β) Διαδικασία της διαχειριστικής επιτροπής :

Σύμφωνα με το γράμμα του άρθρου 4 παρ.2 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή «υποβάλλει στην εν λόγω επιτροπή σχέδιο των ληπτέων μέτρων. Η επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της επί του σχεδίου αυτού εντός προθεσμίας που μπορεί να ορίσει ο πρόεδρος ανάλογα με το επείγον του θέματος. Η γνώμη δίνεται με την πλειοψηφία που προβλέπεται στο άρθρο 205 παράγραφος 2 της συνθήκης στην περίπτωση αποφάσεων τις οποίες καλείται να εγκρίνει το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής». Σε περίπτωση θετικής γνωμοδότησης ή μη διατύπωσης γνώμης, τα εκτελεστικά μέτρα μπορούν να τεθούν σε ισχύ. Εντούτοις, αν τα μέτρα δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη που διατύπωσε η επιτροπή το σχέδιο αναπέμπεται στο Συμβούλιο, το οποίο, με ειδική πλειοψηφία, δύναται να λάβει διαφορετική απόφαση εντός συγκεκριμένης προθεσμίας και η οποία δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες. Αν το Συμβούλιο δεν λάβει απόφαση εντός του προαναφερθέντος χρονικού διαστήματος, το σχέδιο της Επιτροπής τίθεται σε ισχύ. Χαρακτηριστικό της συγκεκριμένης διαδικασίας είναι ότι αξιώνει την ουσιαστική παρέμβαση του Συμβουλίου, το οποίο δύναται να «επανακτήσει» την εκτελεστική αρμοδιότητα που εμπιστεύτηκε κατ' αρχήν στην Επιτροπή.

γ) Διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής :

Σύμφωνα με το άρθρο 5 της απόφασης η διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής, μέχρι το σημείο θετικής γνωμοδότησης από την επιτροπή, είναι ίδια με αυτή της διαχειριστικής επιτροπής. Ωστόσο, εάν τα σχεδιαζόμενα μέτρα δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής ή ελλείπει γνώμης, η Επιτροπή αναπέμπει την πρόταση στο Συμβούλιο και ενημερώνει σχετικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το τελευταίο ελέγχει αν η πρόταση μέτρου υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που αποδόθηκαν στην Επιτροπή και γνωστοποιεί τη θέση του στο Συμβούλιο.Εν συνεχεία, λαμβάνοντας υπόψη τη θέση αυτή, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και εντός προθεσμίας, η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει τους τρεις μήνες. Στην περίπτωση που διαφωνεί με την πρόταση, η Επιτροπή την επανεξετάζει και μπορεί να υποβάλει

στο Συμβούλιο τροποποιημένη πρόταση, να υποβάλει εκ νέου την πρότασή της ή να υποβάλει νομοθετική πρόταση με βάση τη συνθήκη. Εάν κατά τη λήξη της προθεσμίας το Συμβούλιο δεν έχει προβεί σε κάποια ενέργεια, η Επιτροπή δύναται να εκδώσει τα μέτρα.

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, η διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής εισάγει μια νέα διάσταση του φαινομένου της επιτροπολογίας, προσφέροντας διαφορετικές δυνατότητες διάπλασης των σχέσεων μεταξύ Επιτροπής και Συμβουλίου, ενώ ταυτόχρονα εμπλέκει στη διαδικασία και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ικανοποιώντας, έστω και μερικώς, το πάγιο αίτημά του για συμμετοχή στις διαδικασίες επιτροπολογίας. Παρατηρείται εν προκειμένω μια πρόθεση περιορισμού της εκτελεστικής εξουσίας της Επιτροπής ενώ ταυτόχρονα αναγνωρίζεται μεγαλύτερη ευχέρεια δράσης στο Συμβούλιο, το οποίο μπορεί να υποκαταστήσει την Επιτροπή και να ασκήσει αυτό την εκτελεστική εξουσία. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι η περίπτωση έλλειψης γνώμης εξομοιώνεται με την αρνητική γνώμη αναιρώντας το «τεκμήριο» υπέρ της έγκρισης του σχεδιαζόμενου μέτρου και καταδεινύοντας την προτεραιότητα που δίνεται στη βούληση του Συμβουλίου.

Επιπρόσθετα, με τη συγκεκριμένη απόφαση θεσπίζονται μη δεσμευτικά κριτήρια βάσει των οποίων ο νομοθέτης καλείται να επιλέξει το είδος της διαδικασίας που θα διέπει τη λειτουργία της επιτροπής (άρθρο 2) ενώ παράλληλα οι επιτροπές καλούνται να θεσπίσουν τον εσωτερικό κανονισμό τους με βάση πρότυπους διαδικαστικούς κανόνες (άρθρο 7), θέτοντας έτσι τις βάσεις για μεγαλύτερη διαφάνεια και απλούστευση των διαδικασιών. Ταυτόχρονα, λαμβάνεται μέριμνα και για την ενημέρωση του ευρύτερου κοινού καθώς προβλέπεται η δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καταλόγου όλων των επιτροπών που βοηθούν την Επιτροπή στην άσκηση των εκτελεστικών της αρμοδιοτήτων καθώς και της ετήσιας έκθεσης για τις εργασίες των επιτροπών και τη δημοσίευση σε σχετικό μητρώο όλων των εγγράφων που αφορούν επιτροπές και τα οποία έχουν διαβιβαστεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Είναι προφανές ότι με την εισαγωγή της κανονιστικής διαδικασίας επιχειρείται να δοθεί μια απάντηση στο αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για συμμετοχή ή τουλάχιστον έλεγχο της εκτελεστικής λειτουργίας της Επιτροπής. Ωστόσο, η συμβολή του περιορίζεται στο δικαίωμα πληροφόρησης επί του εκτελεστικού μέτρου, το οποίο συνοδεύεται από ένα περιορισμένο δικαίωμα ελέγχου. Εντούτοις, η δυνατότητα μετέπειτα δικαστικής προσβολής του εκτελεστικού μέτρου λόγω αναρμοδιότητας, που

διαθέτει το Κοινοβούλιο, αποτελεί υπολογίσιμο παράγοντα κατά τη διαμόρφωση της απόφασης του Συμβουλίου. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η διαδικασία της κανονιστικής επιτροπής δεν παρέχει ουσιαστική ικανοποίηση στη μακρόχρονη προσπάθεια του Κοινοβουλίου για συμμετοχή στον έλεγχο της επιτροπολογίας καθώς ο ρόλος του παραμένει ιδιαίτερα διακριτικός. Το γεγονός αυτό θα οδηγήσει στην κλιμάκωση των αντιδράσεων του έναντι της πρακτικής της επιτροπολογίας, γεγονός που θα κλιμακωθεί φθάνοντας μέχρι την άρνηση έγκρισης του προϋπολογισμού για τα λειτουργικά έξοδα των επιτροπών της επιτροπολογίας για το έτος 2006, αποτέλεσμα της οποίας θα είναι η απόφαση 2006/512 (Γεωργόπουλος,2010).

2.4.Απόφαση 2006/512/EK

Με την απόφαση της 17^{ης} Ιουλίου 2006, η οποία τροποποιεί την προγενέστερη του 1999, γίνεται μια προσπάθεια να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις των θεσμικών οργάνων αναφορικά με τον ρόλο τους στη διαδικασία της επιτροπολογίας αλλά κυρίως να αυξηθεί η εμπλοκή του Κοινοβουλίου στη θέσπιση των εκτελεστικών μέτρων. Αυτό επιτυγχάνεται με τη θέσπιση μιας τέταρτης διαδικασίας παρέμβασης των επιτροπών, τη λεγόμενη κανονιστική συνοδευόμενη από έλεγχο διαδικασία.

Η νέα διαδικασία χρησιμοποιείται κατά τη θέσπιση μέτρων γενικής εμβέλειας που έχουν ως αντικείμενο την τροποποίηση μη ουσιωδών στοιχείων μιας βασικής πράξης που έχει εκδοθεί με τη διαδικασία της συναπόφασης, περιλαμβανομένης και της κατάργησης ορισμένων εκ των στοιχείων αυτών, ή της συμπλήρωσης με την προσθήκη νέων μη ουσιωδών στοιχείων.

Ειδικότερα, το νέο άρθρο 5α που προστίθεται στην απόφαση του 1999 προβλέπει την υποβολή στην επιτροπή σχεδίου των ληπτέων μέτρων έτσι ώστε η τελευταία να διατυπώσει τη γνώμη της σύμφωνα με τους κανόνες της ειδικής πλειοψηφίας. Σε περίπτωση διατύπωσης θετικής γνώμης, η Επιτροπή υποβάλλει το σχέδιο μέτρων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, τα οποία έχουν στη διάθεσή τους τρεις μήνες προκειμένου να το εξετάσουν και εάν κρίνουν απαραίτητο να αντιταχθούν στην έκδοση του εν λόγω σχεδίου, αιτιολογώντας την αντίθεσή τους και υποχρεώνοντας την Επιτροπή είτε να υποβάλει στην επιτροπή τροποποιημένο σχέδιο μέτρων είτε να παρουσιάσει νομοθετική πρόταση βάσει της συνθήκης. Οι λόγοι που δικαιολογούν την απόρριψη του σχεδίου της Επιτροπής προσδιορίζονται με σαφήνεια στο άρθρο 5α της

απόφασης και αναφέρονται στις περιπτώσεις όπου το προτεινόμενο από την Επιτροπή σχέδιο υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπει η βασική πράξη ή ότι δεν είναι συμβατό με τον σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης ή ότι δεν συνάδει προς τις αρχές της επικουρικότητας ή αναλογικότητας. Εάν, ωστόσο, η προαναφερόμενη προθεσμία, παρέλθει άπρακτη, τα μέτρα εκδίδονται από την Επιτροπή.

Σε περίπτωση αρνητικής γνωμοδότησης ή μη διατύπωσης γνώμης, η Επιτροπή υποβάλλει στο Συμβούλιο πρόταση για τα ληπτέα μέτρα, την οποία διαβιβάζει ταυτόχρονα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το Συμβούλιο αποφαινεται με ειδική πλειοψηφία υπέρ ή κατά του σχεδίου εντός δύο μηνών και σε περίπτωση που αντιτάσσεται στα προτεινόμενα μέτρα αφήνει στην Επιτροπή μόνο τις δυνατότητες υποβολής τροποποιημένου σχεδίου μέτρων ή νομοθετικής πρότασης. Σε περίπτωση συμφωνίας με την πρόταση της Επιτροπής, το Συμβούλιο υιοθετεί το ίδιο τα μέτρα και τα προωθεί στο Κοινοβούλιο. Υποβολή του σχεδίου μέτρων στο Κοινοβούλιο προβλέπεται και στην περίπτωση που το Συμβούλιο δεν λάβει απόφαση εντός της προθεσμίας των δύο μηνών. Το τελευταίο έχει στη διάθεσή του προθεσμία τεσσάρων μηνών από τη διαβίβαση της πρότασης προκειμένου να αντιταχθεί στην έκδοση των εν λόγω μέτρων, αιτιολογώντας την αντίθεσή του, για τους ίδιους λόγους που προβλέπονται και στην περίπτωση θετικής γνώμης της κανονιστικής επιτροπής. Σε αυτή την περίπτωση, η Επιτροπή μπορεί είτε να υποβάλει τροποποιημένο σχέδιο μέτρων στην κανονιστική επιτροπή είτε νομοθετική πρόταση με βάση τις διατάξεις των Συνθηκών.

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, η θετική γνωμοδότηση της επιτροπής δεν απαλλάσσει την Επιτροπή από την υποβολή του σχεδίου σε Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, τα όργανα δηλαδή που είναι επιφορτισμένα με την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, γεγονός που καταδεικνύει το περιορισμένο βάρος της κανονιστικής επιτροπής με έλεγχο, εφόσον ο νομοθέτης διατηρεί τη δυνατότητα ουσιαστικής παρέμβασης στην κανονιστική λειτουργία.

Λόγω του περίπλοκου χαρακτήρα της κανονιστικής με έλεγχο διαδικασίας, η απόφαση 2006/512/EK εισάγει, στην παράγραφο 6 του άρθρου 5α, ειδική διαδικασία που αφορά σε περιπτώσεις επείγουσας ανάγκης. Ειδικότερα, όταν το σχέδιο μέτρων συνάδει με τη γνώμη της επιτροπής, η Επιτροπή εκδίδει τα μέτρα θέτοντας τα προσωρινά σε εφαρμογή και εν συνεχεία τα διαβιβάζει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο. Τα τελευταία δύνανται να αντιταχθούν στα σχετικά μέτρα αναγκάζοντας

την Επιτροπή να τα καταργήσει. Ωστόσο, υπάρχει η δυνατότητα η Επιτροπή να τα διατηρήσει προσωρινά σε ισχύ, εφόσον συντρέχουν λόγοι προστασίας της υγείας, της ασφάλειας ή του περιβάλλοντος. Σε αυτή την περίπτωση η Επιτροπή οφείλει να υποβάλλει άμεσα στην κανονιστική με έλεγχο επιτροπή τροποποιημένο σχέδιο μέτρων ή νομοθετική πρόταση, όπως ορίζει η Συνθήκη, ενώ τα προσωρινά μέτρα παραμένουν σε ισχύ μέχρι την αντικατάστασή τους.

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ : Η ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑ ΜΕΤΑ ΤΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΤΗΣ ΛΙΣΑΒΟΝΑΣ ΚΑΙ ΤΟΝ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟ 182/2011

3.1. Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας

Αναντίλεκτα, η Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία ψηφίστηκε το 2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1-12-2009, υπήρξε ορόσημο για την επιτροπολογία καθώς συντέινε στην καταστατική κατοχύρωση του φαινομένου σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου ενώ ταυτόχρονα επέφερε ριζικές αλλαγές που αφορούν την ουσία του φαινομένου της επιτροπολογίας. Με τα άρθρα 289, 290 και 291 της ΣΛΕΕ καθιερώνεται μια ιεράρχηση των κανόνων του παράγωγου δικαίου μεταξύ των νομοθετικών πράξεων, των πράξεων κατ' εξουσιοδότηση και των εκτελεστικών πράξεων. Συγκεκριμένα, για πρώτη φορά σημειώνεται ρητά ο εθνικός χαρακτήρας της επιτροπολογίας καθώς αναγνωρίζεται στα άρθρα της Συνθήκης ότι ο «έλεγχος» της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή ασκείται από τα κράτη μέλη. Παράλληλα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναγνωρίζεται από κοινού με το Συμβούλιο ως τα αρμόδια όργανα για τη θέσπιση επιτροπών, κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Ειδικότερα, η νέα Συνθήκη, ούσα συνεπής προς τους διακηρυκτικούς της στόχους περί απλοποίησης των διαδικασιών και ενίσχυσης της δημοκρατικότητας του ενωσιακού οικοδομήματος προβαίνει σε διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής : τις αρμοδιότητες κατ' εξουσιοδότηση για οιονεί νομοθετικά έργα (άρθρο 290 ΣΛΕΕ) και τις εκτελεστικές αρμοδιότητες (άρθρο 291 ΣΛΕΕ).

3.2. Πράξεις κατ'εξουσιοδότηση, άρθρο 290 ΣΛΕΕ

Πρόκειται για «μη νομοθετικές πράξεις γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης» (άρθρο 290 παρ.1 ΣΛΕΕ). Η έκδοση των πράξεων αυτών ανατίθεται στην Επιτροπή μέσω νομοθετικών πράξεων, οι οποίες οριοθετούν με σαφήνεια τους στόχους, το περιεχόμενο, την έκταση και τη διάρκεια της εξουσιοδότησης. Αντιθέτως, τα ουσιώδη στοιχεία ενός τομέα δεν μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης καθώς ρυθμίζονται αποκλειστικά με νομοθετική πράξη. Συνήθεις περιπτώσεις κατ'εξουσιοδότηση πράξεων αφορούν τροποποίηση ή επικαιροποίηση παραρτημάτων βασικών πράξεων καθώς και συμπλήρωση βασικών πράξεων σχετικά με τεχνικά πρότυπα.³

Εν προκειμένω, η Επιτροπή προετοιμάζει και εκδίδει κατ'εξουσιοδότηση Κανονισμούς, Οδηγίες ή Αποφάσεις μετά από διαβούλευση με ομάδες εμπειρογνομόνων (expert groups) που απαρτίζονται από εκπροσώπους όλων των χωρών της ΕΕ και συνεδριάζουν σε τακτική βάση ή κατά περίπτωση. Εν συνεχεία, υποβάλλει σχέδιο πράξεων στους συννομοθέτες (Συμβούλιο και Κοινοβούλιο), οι οποίοι έχουν στη διάθεσή τους δύο μήνες για να εκφράσουν αντιρρήσεις. Σε περίπτωση που η παραπάνω προθεσμία παρέλθει άπρακτη, η κατ'εξουσιοδότηση πράξη τίθεται σε ισχύ. Στο πλαίσιο της προσπάθειας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση της νομοθεσίας, οι πολίτες και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να υποβάλλουν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με το σχέδιο κειμένου μιας κατ'εξουσιοδότηση πράξης εντός περιόδου 4 εβδομάδων. Οι εγκριθείσες πράξεις συνοδεύονται από αιτιολογική έκθεση στην οποία αναφέρονται οι παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν και το πώς αυτές αξιοποιήθηκαν.

Αρχικά φαίνεται ότι οι κατ'εξουσιοδότηση πράξεις προσομοιάζουν προς την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο καθώς έχουν κοινό αντικείμενο. Ωστόσο, με τη

³ Ενδεικτικά παραδείγματα τέτοιων πράξεων είναι ο κατ'εξουσιοδότηση κανονισμός που εκδόθηκε στις 11-12-2018 από την Επιτροπή για την τροποποίηση των παραρτημάτων I και V του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 649/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις εξαγωγές και εισαγωγές επικίνδυνων χημικών προϊόντων καθώς και ο κατ'εξουσιοδότηση κανονισμός κανονισμός που εκδόθηκε στις 17-10-2018 από την Επιτροπή και συμπληρώνει τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ.1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τις αιτήσεις προστασίας ονομασιών προέλευσης, γεωγραφικών ενδείξεων στον αμπελοοινικό τομέα, τη διαδικασία ένστασης, τους περιορισμούς στη χρήση, τις τροποποιήσεις των προδιαγραφών προϊόντος, την ανάκληση της προστασίας καθώς και την επισήμανση και την παρουσίαση.

Συνθήκη της Λισαβόνας επιχειρείται μια ποιοτική διαφοροποίηση από την προηγούμενη διαδικασία, γεγονός που γίνεται εμφανές από την εξάλειξη των επιτροπών επιτροπολογίας και την αντικατάστασή τους από τις συμβουλευτικού χαρακτήρα ομάδες εμπειρογνομόνων. Μια τέτοια αλλαγή συνάδει πλήρως με την πραγματικότητα όπως αυτή διαμορφώνεται από τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, όπου Συμβούλιο και Κοινοβούλιο καθίστανται πραγματικά ισοδύναμοι διατηρώντας τον άμεσο έλεγχο των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων.

Αξίζει να αναφερθεί ότι η κατ' εξουσιοδότηση πράξη μπορεί να τεθεί σε ισχύ μόνον εφόσον το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο δεν εκφράσουν αντιρρήσεις εντός της προθεσμίας που καθορίζει η νομοθετική πράξη ενώ ταυτόχρονα τα δύο αυτά όργανα μπορούν να αποφασίσουν την ανάκληση της εξουσιοδότησης υπό οποιαδήποτε νομική βάση. Το τελευταίο αποτελεί μια ακόμη καινοτομία της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης καθώς οι συννομοθέτες δύνανται να εγείρουν αντιρρήσεις επί οποιασδήποτε βάσεως καθώς δεν δεσμεύονται από τους λόγους που αναφέρονταν στην απόφαση 2006/512/EK (υπέρβαση εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που προβλέπονται από τη βασική πράξη, ασυμβατότητα προς τον σκοπό ή το περιεχόμενο της βασικής πράξης ή αντίθεση προς τις αρχές της επικουρικότητας ή αναλογικότητας).

3.3. Εκτελεστικές πράξεις (άρθρο 291 ΣΛΕΕ)

Όπως ορίζεται στο άρθρο 291 της ΣΛΕΕ η εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης ανήκει στα κράτη μέλη. Ωστόσο, όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των πράξεων αυτών (φορολογία, γεωργία, εσωτερική αγορά, υγεία, ασφάλεια τροφίμων κτλ), οι πράξεις αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή.⁴ Παράλληλα, «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας, μέσω κανονισμών, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν εκ των προτέρων γενικούς κανόνες και αρχές σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή». Αξίζει να σημειωθεί καταρχάς πως αρμόδια όργανα για τη διαρρύθμιση (μέσω κανονισμού) του τρόπου ελέγχου των επιτροπών αναδεικνύονται σε ισότιμη

⁴ Χαρακτηριστικό παραδείγμα τέτοιων μέτρων είναι η εκτελεστική Οδηγία 2012/52/ΕΕ της Επιτροπής, της 20ης Δεκεμβρίου 2012, σχετικά με τη θέσπιση μέτρων που διευκολύνουν την αναγνώριση των ιατρικών συνταγών οι οποίες εκδίδονται σε άλλα κράτη μέλη, ΕΕ L 356/68 της 22.12.20125

βάση και μάλιστα σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο. Επίσης, ρητώς, η διάταξη της Συνθήκης της Λισαβόνας ορίζει ότι οι εκτελεστικές αρμοδιότητες της Επιτροπής υπάγονται στο έλεγχο των κρατών μελών. Είναι η πρώτη φορά κατά την οποία μέσω κειμένου Συνθήκης προσδίδεται εθνικός χαρακτήρας στο φαινόμενο της επιτροπολογίας (Γεωργόπουλος, 2010).

3.4. Κανονισμός 182/2011

Για την εφαρμογή του άρθρου 291 ΣΛΕΕ ήταν απαραίτητη η έκδοση, με τη διαδικασία της συναπόφασης, σχετικού κανονισμού, ο οποίος εκδόθηκε την 16^η Φεβρουαρίου 2011 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαρτίου 2011. Πρόκειται για τον κανονισμό 182/2011, που επέφερε σημαντικές τομές στο σύστημα της επιτροπολογίας με τη θέσπιση κριτηρίων για τον καθορισμό της διαδικασίας που θα ακολουθείται κατά την έκδοση εκτελεστικών πράξεων από την Επιτροπή (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο, 2011). Για να επιτευχθεί μεγαλύτερη συνέπεια, οι διαδικαστικές απαιτήσεις προσαρμόστηκαν με γνώμονα τη φύση και τις επιπτώσεις των προς έκδοση εκτελεστικών πράξεων.

Θεσπίζονται δύο είδη διαδικασιών :

α) Η συμβουλευτική διαδικασία (advisory procedure) εφαρμόζεται κατ' αρχήν σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες δεν εφαρμόζεται η διαδικασία εξέτασης.⁵ Εν προκειμένω, η επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη της και τη διαβιβάζει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία αποφασίζει επί του σχεδίου εκτελεστικής πράξης που πρέπει να εκδοθεί, λαμβάνοντας ιδιαίτερος υπόψη τα συμπεράσματα των συζητήσεων που πραγματοποιήθηκαν στην επιτροπή και τη γνώμη που διατυπώθηκε.

β) Η διαδικασία εξέτασης (examination procedure) ακολουθείται σε περίπτωση έκδοσης πράξεων γενικής εμβέλειας που αποσκοπούν στην εφαρμογή βασικών πράξεων και ειδικών εκτελεστικών πράξεων με δυνητικά σημαντικό αντίκτυπο. Η όλη διαδικασία περιγράφεται αναλυτικά στο άρθρο 5 του κανονισμού και διαρθρώνεται σε τρεις βασικούς άξονες. Αρχικά, σε περίπτωση διατύπωσης θετικής γνώμης της επιτροπής, η οποία αποφασίζει επί τη βάση του κανόνα της ειδικής πλειοψηφίας (55% των κρατών μελών που εκπροσωπούν το 65% του πληθυσμού της Ένωσης), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχωρά στην έκδοση του σχεδίου εκτελεστικής πράξης. Εάν η

⁵ Βλ. Παράρτημα, Πιν. 1

επιτροπή διατυπώσει αρνητική γνώμη, το σχέδιο δεν εκδίδεται αφήνοντας ωστόσο περιθώριο στην Επιτροπή είτε να υποβάλει τροποποιημένη εκδοχή του σχεδίου εκτελεστικής πράξης στην ίδια επιτροπή εντός διμήνου από την έκδοση αρνητικής γνώμης, είτε να υποβάλει το αρχικό σχέδιο στην επιτροπή προσφυγών (appeal committee). Εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι, σε ορισμένες κρίσιμες περιπτώσεις, η Επιτροπή δύναται να εκδώσει τις πράξεις, για να αποφευχθεί η πρόκληση σημαντικής διαταραχής των αγορών στον τομέα της γεωργίας ή κινδύνου για τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Ωστόσο, οφείλει να υποβάλλει άμεσα τα εν λόγω σχέδια στην επιτροπή προσφυγών, αρνητική γνωμοδότηση της οποίας θα οδηγήσει στην ανάκληση των εκτελεστικών πράξεων της Επιτροπής. Επί θετικής γνώμης της επιτροπής προσφυγών ή μη διατύπωσης γνώμης, τα εκτελεστικά μέτρα παραμένουν σε ισχύ (άρθρο 7). Εφόσον δεν διατυπωθεί γνώμη η Επιτροπή μπορεί να εκδώσει το σχέδιο, εκτός εάν συντρέχει κάποιος από τους κατωτέρω λόγους : α) η εν λόγω πράξη αφορά φορολόγηση, χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, την προστασία της υγείας ή ασφάλειας ανθρώπων, ζώων ή φυτών ή οριστικά πολυμερή μέτρα διασφάλισης, β) η βασική πράξη προβλέπει ότι το σχέδιο εκτελεστικής πράξης δεν μπορεί να εκδοθεί εφόσον δεν έχει διατυπωθεί γνώμη ή γ) αντιτίθεται σε αυτό απλή πλειοψηφία των μελών που απαρτίζουν την επιτροπή. Ωστόσο, ακόμα και σε αυτές τις περιπτώσεις η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει τη δυνατότητα, εάν το κρίνει σκόπιμο, είτε να υποβάλει τροποποιημένη εκδοχή της πράξης στην ίδια επιτροπή εντός διμήνου, είτε να υποβάλει το σχέδιο εκτελεστικής πράξης εντός μηνός από την ψηφοφορία στην επιτροπή προσφυγών.

Όταν συντρέχουν δεόντως αιτιολογημένοι λόγοι επείγουσας ανάγκης η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα έκδοσης εκτελεστικής πράξης που έχει άμεση εφαρμογή, χωρίς προηγούμενη υποβολή της σε επιτροπή. Ωστόσο, το αργότερο 14 ημέρες μετά την έκδοσή της, αποστέλλεται στη σχετική επιτροπή για να λάβει τη γνώμη της. Εφόσον εφαρμόζεται η διαδικασία εξέτασης, σε περίπτωση έκδοσης αρνητικής γνώμης από την επιτροπή, η Επιτροπή προβαίνει άμεσα στην κατάργηση της εκτελεστικής πράξης (άρθρο 8).

Ειδική μνεία γίνεται στον κανονισμό και στις ειδικές διαδικαστικές απαιτήσεις σε περίπτωση μέτρων εμπορικής άμυνας (μέτρα αντιντάμπινγκ ή αντισταθμιστικά μέτρα), τα οποία μέχρι πρότινος δεν υπάγονταν στο πεδίο της επιτροπολογίας. Ειδικότερα, απαιτείται θετική γνωμοδότηση από την επιτροπή, προκειμένου να

εκδοθούν οριστικά πολυμερή μέτρα διασφάλισης, ενώ σε περίπτωση αρνητικής ή μη διατύπωσης γνώμης προβλέπεται η σύγκληση της επιτροπής προσφυγών.

Αναμφισβήτητα, η δημιουργία της επιτροπής προσφυγών αποτελεί μια καινοτομία του κανονισμού καθώς διασφαλίζει ένα δεύτερο επίπεδο για την εξέταση ζητημάτων για τα οποία δεν επετεύχθη συμφωνία σε επίπεδο επιτροπής. Αποτελείται από εκπροσώπους των κρατών μελών, στο κατάλληλο επίπεδο αντιπροσώπευσης και επιπέδου όχι χαμηλότερου των μελών της επιτροπής των μονίμων αντιπροσώπων (Επιτροπή Προσφυγών, 2011) και υποκαθιστά την παραπομπή στο Συμβούλιο του προηγούμενου καθεστώτος, που παύει να ισχύει.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και τη ρητή διάκριση μεταξύ της κατ'έξουσιοδότησης άσκησης νομοθετικού περιεχομένου αρμοδιότητας από την Επιτροπή (άρθρο 290 ΣΛΕΕ) και της λήψης εκτελεστικού χαρακτήρα μέτρων (άρθρο 291 ΣΛΕΕ), το φαινόμενο της επιτροπολογίας κωδικοποιείται περαιτέρω ενώ ταυτόχρονα περιορίζεται στη δεύτερη μόνο περίπτωση. Συνδυετικός κρίκος αυτών των διακριτών πλέον διαδικασιών είναι η αναγνώριση δικαιώματος ρυθμιστικής δράσης της Επιτροπής. Ταυτόχρονα, οι αλλαγές αυτές αποτελούν αποκύημα των προσπαθειών οριοθέτησης των σχέσεων μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων, τα οποία εμπλέκονται στη νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Ειδικότερα, όπως προβλέπει ο κανονισμός, οι εκτελεστικές αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν υπόκεινται μόνον στον έλεγχο των κυβερνήσεων των κρατών μελών διαμέσου των επιτροπών, αλλά και σε συμπληρωματικούς ελέγχους από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, τα οποία έχουν πλέον δικαίωμα πληροφόρησης για τις εργασίες των επιτροπών μέσω του Μητρώου Επιτροπολογίας⁶ καθώς επίσης και δικαίωμα εμπειριστατωμένου ελέγχου, όταν το μέτρο που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αφορά νομική πράξη που εκδόθηκε με τη διαδικασία της συναπόφασης. Σύμφωνα με το άρθρο 11 του Κανονισμού, είτε το Κοινοβούλιο είτε το Συμβούλιο μπορούν ανά πάσα στιγμή να γνωστοποιήσουν στην Επιτροπή ότι, κατά την άποψή τους, το προτεινόμενο μέτρο υπερβαίνει τις εκτελεστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται στη βασική πράξη. Στην περίπτωση αυτή, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να επανεξετάσει το προτεινόμενο μέτρο, λαμβάνοντας υπόψη τις θέσεις που έχουν εκφρασθεί, και να

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home&CLX=el#5>

αποφασίσει εάν προτίθεται να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει την πρότασή της.

Μετά την συμπλήρωση πέντε ετών από την έναρξη ισχύος του κανονισμού η Επιτροπή υπέβαλε, ως όφειλε, στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του, στην οποία αναλύει τα στοιχεία που προκύπτουν και από τις ετήσιες εκθέσεις σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών, τις οποίες υποβάλλει στα δύο αυτά όργανα.⁷ Συνολικά, τα αριθμητικά στοιχεία καταδεικνύουν ότι ο κανονισμός επέτρεψε την απρόσκοπτη συνέχιση της λειτουργίας του συστήματος καθώς τόσο ο αριθμός των επιτροπών όσο και η δραστηριότητα τους παρέμειναν σε σταθερά επίπεδα⁸. Συγκεκριμένα, για το έτος 2015 οι ενεργές επιτροπές επιτροπολογίας (συμπεριλαμβανομένης της επιτροπής προσφυγών) ανήλθαν σε 280, ο αριθμός συνεδριάσεων σε 719, εξέδωσαν δε 1726 γνώμες (εκ των οποίων 1724 θετικές, 2 αρνητικές, ενώ υπήρξαν και 36 περιπτώσεις μη διατύπωσης γνώμης). Οι εκτελεστικές πράξεις που εκδόθηκαν το 2015 ανήλθαν σε 1506, ενώ 129 εκδόθηκαν σύμφωνα με την ΚΔΕ⁹. Η Επιτροπή επίσης εκτιμά ότι ο κανονισμός του 2011 πέτυχε τον στόχο του αναφορικά με την απλούστευση του συστήματος καθώς συνέτεινε στη μείωση του αριθμού των διαδικασιών επιτροπολογίας. Αναφορικά με την επιτροπή προσφυγών και τη λειτουργία της και μετά τη συγκριτική μελέτη των στοιχείων των ετών 2011 έως και το 2015, η έκθεση αναφέρει ότι η συχνότητα παραπομπών θέματος σε αυτή είναι συγκρίσιμη με τη συχνότητα των προγενέστερων παραπομπών στο Συμβούλιο, οι οποίες προβλέπονταν στο προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο. Επίσης, στις περιπτώσεις σύγκλησης της επιτροπής προσφυγών προκειμένου για τη διαχείριση ζητημάτων που άπτονται της υγείας και της προστασίας των καταναλωτών (γενετικώς τροποποιημένα τρόφιμα και ζωοτροφές, φυτοπροστατευτικά προϊόντα) η τελευταία τείνει να επιβεβαιώνει το αποτέλεσμα της οικείας επιτροπής περί μη διατύπωσης γνώμης, αφήνοντας την τελική απόφαση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁰. Με τη θέση του κανονισμού σε ισχύ καθιερώθηκε μεγαλύτερος βαθμός ευελιξίας για την Επιτροπή και ειδικότερα στην περίπτωση μη διατύπωσης γνώμης είτε στο πλαίσιο της οικείας επιτροπής είτε στην επιτροπή προσφυγών. Σε μια τέτοια περίπτωση, αντίθετα από το προγενέστερο καθεστώς όπου οριζόταν ότι η Επιτροπή «εγκρίνει» το μέτρο, ο

⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Report.Report>

⁸ Βλ. Παράρτημα, Πίνακα 2

⁹ Βλ. Παράρτημα, Πίνακα 3,4,5

¹⁰ Βλ. Παράρτημα, Πίνακες 6 και 7

κανονισμός ορίζει ότι η Επιτροπή «μπορεί» να εκδώσει το μέτρο, παρέχοντάς της τοιουτοτρόπως τη δυνατότητα να επανεξετάζει τα σχεδιαζόμενα μέτρα και να πράττει αναλόγως των θέσεων που έχουν εκφραστεί στην επιτροπή¹¹. Τέλος η ομαλή μετάβαση στο νεοπαγές σύστημα του κανονισμού εξασφαλίστηκε με την αυτόματη εναρμόνιση όλων των παραπομπών στις νέες διαδικασίες, πλην της περίπτωσης της ΚΔΕ, της οποίας η προσαρμογή μετατέθηκε σε εύθετο χρόνο(Κομπολάκη, 2017).

3.5. Πρόταση Τροποποίησης του Κανονισμού (ΕΕ) 182/2011

Οι περισσότερες νομικές πράξεις της Ένωσης εκδίδονται από την Επιτροπή βάσει των εξουσιών που της εκχωρούν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ως συννομοθέτες, είτε μέσω κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, δυνάμει του άρθρου 290 της ΣΛΕΕ, είτε ως εκτελεστικές πράξεις, δυνάμει του άρθρου 291 της ΣΛΕΕ¹². Σε αντίθεση γενικές αρχές σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή, δυνάμει του άρθρου 291 της ΣΛΕΕ, θεσπίζονται εκ των προτέρων μέσω κανονισμών, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και αποτυπώνονται στον κανονισμό 182/2011 (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017). Όπως κατέδειξε η έκθεση που εξέδωσε η Επιτροπή τον Φεβρουάριο του 2016, η θέσπιση του ανωτέρου κανονισμού συνέτεινε στην απλούστευση των διαδικασιών και στην αποτελεσματική άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας από την Επιτροπή υπό τον έλεγχο των κρατών μελών. Ωστόσο, προέκυψαν και κάποια στοιχεία που προβλημάτισαν αναφορικά με τον τρόπο λήψης αποφάσεων σε περιπτώσεις μη διατύπωσης γνώμης και κυρίως σε τομείς, όπως οι γενετικά τροποποιημένοι οργανισμοί (ΓΤΟ) και τα γενετικώς τροποποιημένα τρόφιμα και ζωοτροφές (ΓΤ). Στις περιπτώσεις αυτές, δεν έχει επιτευχθεί ποτέ ειδική πλειοψηφία μεταξύ των κρατών μελών υπέρ ή κατά ενός σχεδίου απόφασης της Επιτροπής ενώ το ίδιο αποτέλεσμα επαναλαμβάνεται σταθερά και στην επιτροπή προσφυγών. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι αποφάσεις στον τομέα των ΓΤΟ και των ΓΤ να λαμβάνονται συστηματικά χωρίς την υποστήριξη της

¹¹ Στην πλειονότητα των περιπτώσεων η Επιτροπή επιλέγει να εκδώσει το μέτρο, βλ. Παράρτημα, Πίνακες 6 και 7

¹² Το 2016, η Επιτροπή εξέδωσε 137 κατ'εξουσιοδότηση πράξεις και 1494 εκτελεστικές πράξεις.

ειδικής πλειοψηφίας των κρατών μελών στην επιτροπή(Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016 α), γεγονός που στην πορεία φάνηκε να αφορά και σε άλλους ευαίσθητους τομείς¹³.

Υπό το πρίσμα των παραπάνω ζητημάτων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε την 14^η Φεβρουαρίου του 2017 πρόταση στοχευμένων τροποποιήσεων που αφορούν στις εκτελεστικές πράξεις και ειδικότερα στις διαδικασίες επιτροπολογίας και οι οποίες στοχεύουν στην ενίσχυση της δημοκρατικότητας της Ένωσης με την ενδυνάμωση του ρόλου των κρατών μελών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Η πρόταση της Επιτροπής περιλαμβάνει τέσσερις στοχευμένες τροποποιήσεις που αφορούν τη λειτουργία της επιτροπής προσφυγών, καθώς εκτιμάται ότι η συγκεκριμένη επιτροπή έχει παρουσιάσει μικρή προστιθέμενη αξία καθώς δεν έχει κατορθώσει να επιτεύξει τον στόχο της δημιουργίας της, δηλαδή τη διασάφηση των θέσεων των κρατών μελών. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι στις συνολικά 1726 γνώμες τις οποίες εξέδωσαν οι επιτροπές το 2015, υπήρχαν δύο αρνητικές γνώμες και 36 περιπτώσεις μη διατύπωσης γνώμης, οι οποίες αντιστοιχούν περίπου στο 2% του συνόλου. Δέκα εξ' αυτών κατέληξαν στην επιτροπή προσφυγών, η οποία επίσης κατέληξε σε μη διατύπωση γνώμης. Κατά την περίοδο 2011-2015, σε 36 από τις 40 περιπτώσεις που υποβλήθηκαν στην επιτροπή προσφυγών, η τελευταία επιβεβαίωσε την ψηφοφορία που οδήγησε στη «μη διατύπωση γνώμης». Το 2017 η επιτροπή προσφυγών εξέτασε 16 σχέδια εκτελεστικών πράξεων και κατέληξε σε μη διατύπωση γνώμης σε 15 από αυτά ενώ εξέδωσε θετική γνωμοδότηση σε μία περίπτωση¹⁴. Η Επιτροπή εξέδωσε και τις 16 εκτελεστικές πράξεις. Από τα παραπάνω προκύπτει η ανάγκη να περιοριστεί η συχνότητα εμφάνισης περιπτώσεων μη διατύπωσης γνώμης σε επίπεδο επιτροπής προσφυγών καθώς επίσης να διασφαλιστεί η ανάληψη της πολιτικής ευθύνης από τα κράτη μέλη για ορισμένες ευαίσθητες αποφάσεις.

Η πρώτη πρόταση εστιάζει στην αλλαγή των κανόνων ψηφοφορίας της επιτροπής προσφυγών. Συγκεκριμένα, βάσει των εν ισχύ κανόνων, οι αποχές, τα μη παρόντα ή μη εκπροσωπούμενα κράτη μέλη δεν υπολογίζονται για την επίτευξη ειδικής πλειοψηφίας αλλά ούτε αφαιρούνται από τα συνολικά αριθμητικά στοιχεία βάσει των οποίων υπολογίζεται το 55% των κρατών μελών και το 65% του πληθυσμού της Ένωσης, γεγονός που οδηγεί συχνά στην πιθανότητα μη διατύπωσης γνώμης. Αντ' αυτού, προτείνεται από την Επιτροπή τα κράτη μέλη που δεν είναι παρόντα ή απέχουν από τη ψηφοφορία να θεωρούνται «μη συμμετέχοντα κράτη» και ως εκ τούτου να μην

¹³ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η απόφαση για την έγκριση της δραστικής ουσίας γλυφοσάτης

¹⁴ Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις εργασίες των επιτροπών επιτροπολογίας κατά το έτος 2017

προσμεντρώνται στην επίτευξη ειδικής πλειοψηφίας (55% των κρατών μελών που αντιστοιχεί στο 65% του πληθυσμού).

Η δεύτερη πρόταση αφορά το επίπεδο αντιπροσώπευσης στην επιτροπή προσφυγών. Παρά το γεγονός ότι ο κανονισμός 182/2011 προέβλεπε τη συμμετοχή αντιπροσώπων επιπέδου ίδιου ή ανώτερου από αυτού των μόνιμων αντιπροσώπων, στην πράξη τα κράτη μέλη φαίνεται ότι και στην επιτροπή προσφυγών εκπροσωπούνται από τις μόνιμες αντιπροσωπείες τους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει, σε περίπτωση μη διατύπωσης γνώμης, να υπάρχει η δυνατότητα εκ νέου παραπομπής στην επιτροπή προσφυγών, η οποία θα συνεδριάζει πλέον σε υπουργικό επίπεδο.

Η τρίτη πρόταση στοχεύει στην επίτευξη μεγαλύτερης διαφάνειας κατά τη λήψη αποφάσεων σε επίπεδο επιτροπής προσφυγών με τη δημοσιοποίηση των ατομικών ψήφων των εκπροσώπων των κρατών μελών και όχι μόνο του αποτελέσματος των ψηφοφοριών, όπως συμβαίνει μέχρι σήμερα. Με την παρούσα αλλαγή η Επιτροπή προσδοκεί να φέρει τα κράτη μέλη αντιμέτωπα με τις ευθύνες τους, παρέχοντάς τους κίνητρα ώστε να ψηφίζουν υπέρ ή κατά ενός σχεδίου.

Η τέταρτη αλλαγή που προτείνεται αφορά στη δυνατότητα της Επιτροπής να παραπέμπει επισήμως στο Συμβούλιο συγκεκριμένες περιπτώσεις προκειμένου το τελευταίο να διατυπώνει μια μη δεμυτική γνώμη, ούτως ώστε να μπορεί η Επιτροπή να διαμορφώσει μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα για τον πολιτικό προσανατολισμό των κρατών μελών, προτού προβεί σε οποιαδήποτε ενέργεια.

Στην παρούσα φάση, η εν λόγω πρόταση βρίσκεται ακόμα στο στάδιο της πρώτης ανάγνωσης. Ειδικότερα, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει την άποψη της Νομικής Υπηρεσίας του, η οποία γνωμοδότησε επ' αυτού στις 2 Μαρτίου του 2018. Ακολούθησαν τρεις συνεδριάσεις του Συμβουλίου μέχρι τις 15 Ιουνίου του 2018 οπότε και δημοσιεύθηκε από το Συμβούλιο μια έκθεση προόδου αναφορικά με τις εργασίες επί της πρότασης της Επιτροπής. Όπως προκύπτει από το κείμενο αυτό, η πλειοψηφία των κρατών μελών δεν φαίνεται να θεωρεί θεμιτές τις προτεινόμενες αλλαγές καθώς δεν πιστεύουν ότι θα προσδώσουν κάποια ουσιαστική προστιθέμενη αξία στο καθεστώς της επιτροπολογίας, το οποίο θεωρούν ότι λειτουργεί ικανοποιητικά, γεγονός που προκύπτει και από την έκθεση της Επιτροπής του Φεβρουαρίου του 2016. Ειδικότερα, τόσο η δυνατότητα της Επιτροπής για άμεση αναφορά στο Συμβούλιο, σε περίπτωση που το κρίνει σκόπιμο, όσο και η δυνατότητα συνεδρίασης της επιτροπής προσφυγών σε υπουργικό επίπεδο, δεν έτυχαν της αποδοχής των κρατών μελών καθώς θεωρήθηκε ότι διαφοροποιούν τον ρόλο της Επιτροπής επηρεάζοντας τις θεσμικές ισορροπίες και

επεμβαίνοντας στον τροπο λειτουργίας των κρατών μελών αντίστοιχα. Αναφορικά με την πρόταση αλλαγής του τρόπου προσδιορισμού της ειδικής πλειοψηφίας, υπήρξαν κάποια κράτη που φάνηκαν πρόθυμα να συζητήσουν μια ενδεχόμενη τροποποίηση, διαφορετική ωστόσο από αυτή της Επιτροπής, γεγονός που οδήγησε την προεδρία στη διατύπωση μιας πρότασης, η οποία όμως δεν φάνηκε να ικανοποιεί τελικά ούτε τα κράτη μέλη ούτε την Επιτροπή. Δυστάμενες ήταν και οι απόψεις αναφορικά με τη δημοσιοποίηση των ατομικών ψήφων των εκπροσώπων των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο κατέληξε ότι επι του παρόντος αυτές οι αλλαγές δεν υποστηρίζονται από τα κράτη μέλη.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει ακόμα εκφραστεί επισήμως επί του θέματος καθώς δεν έχει ολοκληρωθεί η επεξεργασία της διαδικασίας από την καθ' ύλην αρμόδια επιτροπή JURI (Νομικά Θέματα). Ωστόσο, χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι στις γνωμοδοτήσεις των επιτροπών ECON(Οικονομική και Νομισματική Πολιτική), INTA(Διεθνές Εμπόριο), ENVI(Περιβάλλον, Δημόσια Υγεία και Ασφάλεια Τροφίμων), ITRE(Βιομηχανία, Έρευνα και Ενέργεια) και AFCO(Συνταγματικές Υποθέσεις), η πλειοψηφία των μελών τίθενται υπέρ των προτεινόμενων αλλαγών.

Εδώ θα πρέπει να σημειωθεί και μία ακόμα παράμετρος, η οποία ενδεχομένως να επηρεάσει και τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζονται οι προτεινόμενες αλλαγές. Στις 27 Νοεμβρίου 2017 κατέστη δυνατή η επίτευξη ειδικής πλειοψηφίας (18 υπέρ, 1 κατά και 1 αποχή) προκειμένου να επιτραπεί η χρήση της γλυφοσάτης για τα επόμενα πέντε χρόνια, γεγονός που οδήγησε την Επιτροπή στην έκδοση της σχετικής πράξης. Η απόφαση αυτή της επιτροπής προσφυγών, η οποία προέκυψε ως αποτέλεσμα διπραγματεύσεων μεταξύ Επιτροπής και κρατών μελών και τροποποιήσεων του αρχικού σχεδίου πρότασης, αποδυναμώνει ενδεχομένως τα επιχειρήματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την τροποποίηση του κανονισμού 182/2011 και καταδεικνύει την προστιθέμενη αξία της επιτροπής προσφυγών ακόμη και σε περιπτώσεις όπου διακυβεύονται ζητήματα ιδιαίτερος σημαντικά για τη δημόσια υγεία και ασφάλεια.

ΤΕΤΑΡΤΟ ΜΕΡΟΣ : ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΛΟΓΙΑΣ ΜΕΤΑ ΤΗ ΛΙΣΑΒΟΝΑ

4.1. Διαθεσμικές Ισορροπίες

4.1.1. Ο Κυρίαρχος Ρόλος της Επιτροπής

Είναι γεγονός ότι η Επιτροπή διαχρονικά επιζητούσε την αύξηση της αυτονομίας της στο επίπεδο των εκτελεστικών πράξεων με την ταυτόχρονη άρση των περιορισμών που προέκυπταν από το πλαίσιο λειτουργίας της επιτροπολογίας. Επεδίωκε σταθερά η συμβολή του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου να περιορίζεται στην παραγωγή της πρωτογενούς νομοθεσίας, καθορίζοντας τα ουσιώδη στοιχεία των πράξεων καθώς και τους όρους και τις προϋποθέσεις βάσει των οποίων η Επιτροπή θα εκπλήρωνε τον ρόλο της (Craig,2012).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας ικανοποίησε σε μεγάλο βαθμό τις προσδοκίες της Επιτροπής και της εξασφάλισε μια πλεονεκτική θέση έναντι των συνομιλητών της. Όπως προκύπτει από τα συμπεράσματα της έκθεσης που σύνεταξε η Επιτροπή πέντε έτη μετά τη θέση σε ισχύ του νέου κανονισμού, οι νέες διαδικασίες της επέτρεψαν να λειτουργεί με μεγαλύτερη ευελιξία ενώ παράλληλα επιφορτίστηκε με μεγαλύτερη πολιτική ευθύνη.

Στο πεδίο των εκτελεστικών πράξεων ο ενισχυμένος ρόλος της Επιτροπής αποτυπώνεται αρχικά στις προβλέψεις του κανονισμού αναφορικά με το δικαίωμα εμπειρισταωμένου ελέγχου των συννομοθετών, το οποίο συνεπάγεται την υποχρέωση της Επιτροπής να επανεξετάσει το σχέδιο, λαμβάνοντας υπόψη τις θέσεις που έχουν εκφραστεί, και εν συνεχεία να αποφασίσει εάν θα το διατηρήσει ή όχι. Αυτός ο ενισχυμένος ρόλος που αποδίδεται στην Επιτροπή ενδεχομένως να λειτουργεί αποτρεπτικά για τους συννομοθέτες καθώς η εμπειρία καταδεικνύει ότι τόσο το Συμβούλιο όσο και το Κοινοβούλιο δεν κάνουν συχνή χρήση αυτού του δικαιώματος. Όπως προκύπτει από την έκθεση της Επιτροπής για τις εργασίες των επιτροπών κατά τη διάρκεια του 2017 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε 9 ψηφίσματα βάσει του άρθρου

11 του κανονισμού επιτροπολογίας, ενώ το Συμβούλιο δεν εξέδωσε κανένα τέτοιο ψήφισμα ενώ παρόμοια ήταν η κατάσταση και τα προηγούμενα χρόνια.

Μία άλλη σημαντική διαφοροποίηση που προέκυψε με το νέο σύστημα και συνέτεινε στη μεγαλύτερη ευελιξία της Επιτροπής, αφορά στη περίπτωση μη διατύπωσης γνώμης της οικείας επιτροπής κατά τη διαδικασία εξέτασης. Ειδικότερα, ο νέος κανονισμός ορίζει ότι η Επιτροπή «μπορεί» να εκδώσει το σχέδιο, γεγονός που διαφοροποιείται από το παλαιότερο πλαίσιο τόσο της διαχειριστικής όσο και της κανονιστικής επιτροπής, όπου η μη διατύπωση γνώμης συνεπάγεται την έγκριση του σχεδίου από την Επιτροπή. Η ίδια πρόβλεψη για επιλογή από την Επιτροπή μεταξύ έγκρισης της πράξης ή αναθεώρησής της εισάγεται και σε περίπτωση μη επίτευξης ειδικής πλειοψηφίας στο επίπεδο της επιτροπής προσφυγών, εξασφαλίζοντας μεγαλύτερα περιθώρια δράσης αλλά και μεγαλύτερη ευθύνη για τα παραγόμενα μέτρα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016α).

Ωστόσο, αυτή η ενίσχυση του ρόλου της Επιτροπής, έναντι κυρίως του Συμβουλίου, αποδεικνύεται σχετικά προβληματική, όταν πρόκειται για πολιτικώς ευαίσθητα θέματα με άμεσο αντίκτυπο στη ζωή των πολιτών. Στο θέμα αυτό αναφέρθηκε και ο Πρόεδρος της Επιτροπής, στο πλαίσιο της ομιλίας του για την κατάσταση της Ευρώπης, τον Σεπτέμβριο του 2016, όπου έθεσε ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης μέτρων που άπτονται της υγείας και της ασφάλειας των πολιτών και τα οποία εκδίδονται χωρίς την ουσιαστική συμμετοχή των κρατών μελών¹⁵. Συγκεκριμένα, κατά τη διάρκεια του έτους 2017 εξέτασε 16 σχέδια εκτελεστικών πράξεων (στους τομείς της υγείας και της πολιτικής των καταναλωτών καθώς και στον τομέα του εμπορίου) και κατέληξε σε μη διατύπωση γνώμης σε 15 περιπτώσεις και σε ευνοϊκή γνώμη άπαξ. Εν συνεχεία η Επιτροπή αποφάσισε να εκδώσει και τις 16 εκτελεστικές πράξεις.¹⁶(Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017α).

Το γεγονός αυτό οδήγησε την Επιτροπή τον Φεβρουάριο του 2017 στην κατάθεση πρότασης προς τους συννομοθέτες για τροποποίηση του υφιστάμενου κανονισμού αναφορικά με τη λειτουργία της επιτροπής προσφυγών¹⁷.

Σημαντική καινοτομία του νέου κανονισμού, η οποία σηματοδοτεί και μια νίκη για την Επιτροπή είναι και η υπαγωγή στο καθεστώς της επιτροπολογίας των μέτρων εμπορικής άμυνας (μέτρα αντιντάμπινγκ και αντισταθμιστικά μέτρα), αν και με ειδικές διασφαλίσεις.

¹⁵ Ομιλία για την κατάσταση της Ένωσης 2016: https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_en

¹⁶ Βλ. Παραρτημα πινακες 6 και 7

¹⁷ Δες Τρίτο Μέρος

Ένα επιπλέον στοιχείο που καταδεικνύει την κυριαρχία της Επιτροπής έναντι των συνομιλητών της είναι και το σημαντικό ποσοστό θετικών γνωμοδοτήσεων των επιτροπών επιτροπολογίας, το οποίο το έτος 2017 έφτασε το ποσοστό του 99%, ενώ ποτέ δεν έχει πέσει κάτω από το 93%.¹⁸ Αυτή η αδιαμφισβήτητη επικύρωση των προτάσεων της Επιτροπής προκύπτει μερικώς από την αμοιβαία διάθεση για υποχωρήσεις, όπως αυτή προκύπτει από τη διαβουλευτική διαδικασία ενώ σε άλλες περιπτώσεις αντικατοπτρίζει την κυριαρχία της Επιτροπής έναντι κυρίως των πιο μικρών κρατών μελών. Στο πλαίσιο αυτό, η προσφυγή σε διαδικασία ψηφοφορίας επιλέγεται όταν δεν μπορεί να επιτευχθεί συναίνεση ή όταν δεν υπάρχει πιθανότητα απόρριψης του προτεινόμενου σχεδίου (Dehousse R., Fernandez Pasarinan A. & Plaza J 2014).

Ενισχυμένος παραμένει ο ρόλος της Επιτροπής και στο πεδίο των πράξεων κατ'εξουσιοδότηση, καθώς πλέον δεν συμμετέχουν σε αυτό οι επιτροπές επιτροπολογίας και ο ρόλος των κρατών μελών περιορίζεται στο στάδιο προετοιμασίας των κατ'εξουσιοδότηση σχεδίων.

4.1.2. Προσπάθειες Ενδυνάμωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Η Συνθήκη της Λισαβόνας προσπάθησε, μέσω των θεσμικών αλλαγών που επέφερε, να δώσει απάντηση σε καίρια ζητήματα που απασχολούσαν τους πολίτες της ΕΕ, όπως αυτό της διαφάνειας αλλά και της δημοκρατικής νομιμοποίησης του ενωσιακού οικοδομήματος. Μέσα στο πλαίσιο αυτό, συνέβαλε στην περαιτέρω ενίσχυση του Κοινοβουλίου, του κατ'εξοχήν οργάνου άμεσης λαϊκής νομιμοποίησης, το οποίο συχνά θεωρείται από κάποιους μελετητές ως ο μεγάλος κερδισμένος της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης. Εδικότερα, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθίσταται συννομοθέτης, μαζί με το Συμβούλιο στο πλαίσιο της «συνήθους νομοθετικής διαδικασίας», όπως ονομάζεται πλέον η διαδικασία συναπόφασης, γεγονός που οδηγεί σε μια νέα ισορροπία ισχύος μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ

¹⁸ Βλ. Παράρτημα, Πιν. 8

επηρεάζοντας και τη λειτουργία της. Ταυτόχρονα, βαρύνουσας σημασίας είναι και θεσμική εξίσωση Συμβουλίου και Κοινοβουλίου στο πεδίο των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής, η οποία για πρώτη φορά περιβάλλεται με ισχύ πρωτογενούς δικαίου.

Ειδικότερα, η πρόβλεψη για διαφοροποίηση μεταξύ των κατ'έξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων ικανοποίησε ιδιαίτερα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο, παρά τη σταδιακή ικανοποίηση των διεκδικήσεων του για μεγαλύτερη συμμετοχή στο σύστημα της επιτροπολογίας, δυσανασχετούσε ιδιαίτερος με τις εκτελεστικές πράξεις που τροποποιούσαν παραρτήματα της υπάρχουσας νομοθεσίας (Craig,2012). Συγκεκριμένα, στο άρθρο 290 της ΣΛΕΕ (κατ'έξουσιοδότηση πράξεις) διατυπώνεται με σαφήνεια η δυνατότητα τόσο του Συμβουλίου όσο και του Κοινοβουλίου να ανακαλέσουν την εξουσιοδότηση προς την Επιτροπή ή ακόμα να προβάλουν ενστάσεις για μια συγκεκριμένη πράξη εάν το κρίνουν απαραίτητο, ενώ στο άρθρο 291 της ΣΛΕΕ (εκτελεστικές πράξεις) ορίζεται πως οι συννομοθέτες αποφασίζουν τους τρόπους ελέγχου της Επιτροπής από τα κράτη μέλη ενώ επίσης διατηρούν δικαίωμα εμπειριστατωμένου ελέγχου, αναδεικνύοντας ρητά το Κοινοβούλιο σε ισάξιο ρυθμιστή με το Συμβούλιο.

Ωστόσο, αυτή η φαινομενική «νίκη» του Κοινοβουλίου δεν φαίνεται να αποδίδει τα αναμενόμενα οφέλη καθώς δεν συνοδεύεται από ανάλογες αλλαγές στο εσωτερικό του. Είναι επομένως σκόπιμο, πέρα από τις προβλέψεις των Συνθηκών, να εστιαστεί η ανάλυση και σε δεύτερο (νομοθετικές εξελίξεις) και σε τρίτο επίπεδο (καθημερινή πρακτική) προκειμένου να εντοπιστούν οι λόγοι ασυμφωνίας μεταξύ θεσμικής πρόβλεψης και πραγματικού αποτελέσματος(Blom-Hansen, 2011).

Κατ'αρχήν, η ύπαρξη δομικών προβλημάτων, όπως η ελλιπής πρόσβαση σε πληροφόρηση, η έλλειψη τεχνογνωσίας αλλά και ο περιορισμένος διαθέσιμος χρόνος των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συντείνουν στην περιορισμένη χρήση τόσο της δυνατότητας ανάκλησης της εξουσιοδότησης προς την Επιτροπή όσο και της εναντίωσης σε μια συγκεκριμένη εκτελεστική πράξη, σύμφωνα με τις προβλέψεις του άρθρου 290 της ΣΛΕΕ. Η ανωτέρω επισήμανση επιβεβαιώνεται και από τα στατιστικά στοιχεία, καθώς το Κοινοβούλιο, όσο και το Συμβούλιο, σπάνια ασκούν τα δικαιώματα αυτά. Από το 2006 έως το 2014 Κοινοβούλιο και Συμβούλιο κατέφυγαν στο νομοθετικό βέτο σε ποσοστό μόλις 9% για την κατ'έξουσιοδότηση διαδικασία. Για τη διαμόρφωση του ποσοστού αυτού ευθύνεται μερικώς και η Επιτροπή, η οποία προκειμένου να αποφύγει μια ανοικτή αντιπαράθεση με τους συννομοθέτες, εμφανίζεται πρόθυμη για

συμβιβασμό και διαπραγματεύσεις προτού καταθέσει την τελική της πρόταση (Kaeding M. & Stack K.M., 2015).

Ανάλογη είναι η κατάσταση και στο πεδίο των εκτελεστικών πράξεων, όπου οι βασικές εξουσίες του Κοινοβουλίου αφορούν στη θέσπιση των γενικών κανόνων και αρχών που ρυθμίζουν τη δράση των επιτροπών. Διατηρεί βέβαια και το δικαίωμα εμπειριστατωμένου ελέγχου, το οποίο όμως υποχρεώνει απλώς την Επιτροπή να επανεξετάσει το προτεινόμενο σχέδιο και στη συνέχεια εφόσον το επιθυμεί να το διατηρήσει, παρέχοντας ωστόσο περαιτέρω εξηγήσεις. Και σε αυτή την περίπτωση πάντως το Κοινοβούλιο έκανε περιορισμένη χρήση αυτού του δικαιώματος. Όπως καταγράφεται στην έκθεση της Επιτροπής για τις εργασίες του έτους 2017, σε συνολικό αριθμό 1687 σχεδίων εκτελεστικών πράξεων που υποβλήθηκαν στις επιτροπές, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε 9 μόνο ψηφίσματα βάσει του άρθρου 11 του Κανονισμού 182/2011.

4.1. 3. Ο Ρόλος του Συμβουλίου

Μέχρι τη Συνθήκη της Λισαβόνας η αρμοδιότητα έκδοσης των αποφάσεων οι οποίες διαρρυθμίζουν τους κανόνες άσκησης της επιτροπολογίας λαμβάνονταν από το Συμβούλιο υπό τη διαδικασία της διαβούλευσης, γεγονός που επηρέαζε τη θεσμική ισορροπία της Ένωσης και κυρίως τη σχέση μεταξύ Συμβουλίου και Κοινοβουλίου, τα οποία είναι επιφορτισμένα με την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας.

Το ρυθμιστικό αυτό μονοπάτι του Συμβουλίου υποχωρεί μετά τη θέση σε εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας, καθώς στο άρθρο 291 ορίζεται με σαφήνεια ότι «το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία θεσπίζουν εκ των προτέρων γενικούς κανόνες και αρχές σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή». Σύμφωνα με τον νέο κανονισμό 182/2011 οι εξουσίες του Συμβουλίου φαίνεται να αποψιλώνονται μερικώς καθώς δεν προβλέπεται πλέον δυνατότητα προσφυγής σε αυτό σε περίπτωση αρνητικής γνώμης της αρμόδιας επιτροπής ή ελλείψει γνώμης. Στο πλαίσιο αυτό συστήνεται η επιτροπή προσφυγών, η οποία προβλέπεται να στελεχώνεται από αντιπροσώπους των κρατών μελών επιπέδου ίδιου ή υψηλότερου από αυτούς που συμμετέχουν στις επιτροπές επιτροπολογίας και η οποία καλείται να γνωμοδοτήσει στις παραπάνω περιπτώσεις. Ωστόσο, πρακτικά φαίνεται η λειτουργία της να διασταυρώνεται με αυτή του

Συμβουλίου καθώς η καθημερινή πρακτική έχει δείξει ότι στην πλειοψηφία των συνεδριάσεων της επιτροπής προσφυγών συμμετέχουν οι μόνιμοι αντιπρόσωποι των κρατών μελών, οι οποίοι στελεχώνουν και την COREPER I, ενώ χαρακτηριστική είναι και η μικρή διάρκεια των συνεδριάσεων αυτών. Τα δεδομένα αυτά δημιουργούν πολλά ερωτηματικά για την προστιθέμενη αξία αυτής της επιτροπής ενώ παράλληλα καταδεικνύουν τον ισχυρό ρόλο που εξακολουθεί να διαδραματίζει το Συμβούλιο (Christiansen & Dobbels, 2013). Πολλοί μελετητές υπογραμμίζουν πως αυτή η υπολανθάνουσα δυναμική του Συμβουλίου διατηρείται και στις επιτροπές επιτροπολογίας καθώς είναι δύσκολο να πιστέψει κανείς ότι οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών που στελεχώνουν τις επιτροπές αυτές δεν θα συζητούν τα εκτελεστικά μέτρα επί των οποίων καλούνται να γνωμοδοτήσουν με τους αντιπροσώπους της χώρας τους στο Συμβούλιο, δίνοντας με αυτό τον τρόπο στο τελευταίο έναν ακόμα έμμεσο τρόπο επηρεασμού της διαδικασίας (Craig, 2012).

Η Συνθήκη της Λισαβόνας επέφερε μεγάλες αλλαγές και στο πεδίο των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων. Σύμφωνα με το άρθρο 290 της ΣΛΕΕ η Επιτροπή επιφορτίζεται με τον ρόλο της άσκησης οιονεί νομοθετικού έργου μετά από εξουσιοδότηση των συννομοθετών και χωρίς την αρωγή επιτροπών επιτροπολογίας, οι οποίες μέχρι τότε λειτουργούσαν ως εκφραστές των προθέσεων των κρατών μελών. Ωστόσο, το Συμβούλιο προσπάθησε σταθερά να υπάρξει μια μορφή εμπλοκής των κρατών μελών και στη διαμόρφωση των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, γεγονός που αποτυπώθηκε επισήμως στη Διοργανική Συμφωνία που υπεγράφη τον Απρίλιο του 2016 μεταξύ Επιτροπής, Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Συγκεκριμένα, στη Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου η Επιτροπή δεσμεύεται να συγκεντρώνει, πριν από την έγκριση των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, εξειδικευμένη συμβουλευτική υποστήριξη από εμπειρογνώμονες των κρατών μελών ως βάση για τη χάραξη των πολιτικών της.

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, η Συνθήκη της Λισαβόνας επέφερε σημαντικές αλλαγές στον ρόλο που διαδραματίζει το Συμβούλιο κατά την άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας χωρίς όμως να οδηγήσει τελικά σε ουσιαστική μείωση της δυναμικής του καθώς τα κράτη μέλη επεμβαίνουν δυναμικά τόσο στις κατ'εξουσιοδότηση πράξεις μέσω της συμμετοχής εθνικών ομάδων εμπειρογνομόνων, όσο και στις εκτελεστικές πράξεις, με τις επιτροπές επιτροπολογίας.

4.1.4. Αλληλεπίδραση των Θεσμικών Οργάνων στη Μετά – Λισαβόνας Εποχή

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, με την καθιέρωση της συναπόφασης ως συνήθους νομοθετικής διαδικασίας αλλά και την παράλληλη υποβολή της εκτελεστικής αρμοδιότητας σε ειδικό καθεστώς, επί των άρθρων 290 και 291 της ΣΛΕΕ, δημιούργησε μια νέα τάξη πραγμάτων, η οποία επέδρασε και στις διαθεσμικές ισορροπίες των ενωσιακών οργάνων επηρεάζοντας τη στάση τους απέναντι στην εκτελεστική αρμοδιότητα της Επιτροπής. Έχοντας ως δεδομένο ότι τα θεσμικά όργανα επιζητούν τη μεγιστοποίηση της ισχύος τους μέσα στο περίπλοκο σύστημα παραγωγής ενωσιακών πολιτικών καταδεικνύεται με ενάργεια ότι οι προτιμήσεις τους καθορίζονται από τον βαθμό επιρροής που μπορούν να ασκήσουν σε κάθε διαδικασία. Εν προκειμένω, αντικείμενο μιας τέτοιας προτίμησης είναι η επιλογή μεταξύ κατ'έξουσιοδότηση ή εκτελεστικών πράξεων ή η επιλογή της διαδικασίας επιτροπολογίας που ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες της δεδομένης στιγμής. Υπό αυτό το πρίσμα, το Συμβούλιο, εκπροσωπώντας τα κράτη μέλη, τους κατ'έξοχην δηλαδή φορείς της εκτελεστικής εξουσίας, φαίνεται να επιζητά τον στενό έλεγχο της Επιτροπής, κυρίως μέσω του συστήματος της επιτροπολογίας με προτίμηση στη διαδικασία εξέτασης. Από την άλλη, το Κοινοβούλιο δείχνει μια ξεκάθαρη προτίμηση στις πράξεις κατ'έξουσιοδότηση, καθώς σε αυτές δεν υπάρχει πρόβλεψη για συμμετοχή των επιτροπών επιτροπολογίας αλλά και διότι το Κοινοβούλιο διατηρεί το δικαίωμα να προβάλλει ενστάσεις ή ακόμα και να ανακαλέσει την εξουσιοδότηση, εάν το κρίνει απαραίτητο. Σε περίπτωση, όπου κρίνεται χρήσιμη η χρήση των εκτελεστικών πράξεων, το Κοινοβούλιο φαίνεται να προτιμά τη συμβουλευτική διαδικασία, όπου ο ρόλος των κρατών μελών είναι ήσσονος σημασίας. Στις περισσότερες περιπτώσεις, η Επιτροπή τάσσεται σαφέστατα υπέρ της ανάθεσης σε αυτή εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, με σαφή προτίμηση στη συμβουλευτική διαδικασία. Ωστόσο, αρκετά συχνά φαίνεται να προτείνει είτε την προσφυγή σε πιο αυστηρές διαδικασίες επιτροπολογίας είτε σε πρόκριση των πράξεων κατ'έξουσιοδότηση. Αυτή η μη αναμενόμενη επιλογή της Επιτροπής προκύπτει είτε ως αποτέλεσμα συμβιβασμού μετά τις αρχικές διαβουλεύσεις με τους συννομοθέτες ή από τη σημαντικότητα των διακυβευόμενων θεμάτων που καθιστούν απαραίτητη τη συμμετοχή και των κρατών μελών κατά τη λήψη μιας δεδομένης απόφασης (Brandsma & Blom-Hansen, 2016).

4.2. Ζητήματα Διαφάνειας, Δημοκρατικής Νομιμοποίησης και Συμμετοχικότητας

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, αντιλαμβανόμενη την Ένωση πρωτίστως ως μια κοινότητα αξιών, σηματοδοτεί μια νέα εποχή θέτοντας τις βάσεις για την ενίσχυση των δημοκρατικών θεμελίων του ενωσιακού οικοδομήματος, ενισχύοντας παράλληλα τη διαφάνεια και τη συμμετοχικότητα. Στο πλαίσιο αυτό και προκειμένου να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της σύγχρονης πραγματικότητας η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έθεσε δέκα προτεραιότητες για την περίοδο 2015-2019, στοχεύοντας στον εκσυγχρονισμό της ΕΕ. Σημαντικό ρόλο στην πρωτοβουλία αυτή της Επιτροπής καταλαμβάνει η ανάγκη να ενισχυθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση της Ένωσης, γεγονός που συνδέεται παράλληλα με την ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχικότητας.

Η διάκριση μεταξύ εκτελεστικών και κατ'έξουσιοδότηση πράξεων, που εγκαθιδρύθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας επιχείρησε να λειτουργήσει προς αυτή ακριβώς την κατεύθυνση. Ήδη από τη δεκαετία του 1960 είχαν εκφραστεί αρκετές επικρίσεις αναφορικά με τη λειτουργία του συστήματος της επιτροπολογίας, εστιάζοντας στην ελλιπή ενημέρωση των πολιτών για τις διαδικασίες σύμφωνα με τις οποίες λαμβάνονταν οι αποφάσεις. Συχνά γινόταν λόγος για αποφάσεις που λαμβάνονταν «πίσω από κλειστές πόρτες» από ομάδες τεχνοκρατών και γραφειοκρατών, μη άμεσα νομιμοποιημένων γι' αυτό. Προκειμένου να δώσει μια απάντηση στην αυξανόμενη δυσαρέσκεια των Ευρωπαίων πολιτών αλλά και επιδιώκοντας τη μεγαλύτερη συμμετοχή τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, η Επιτροπή τα τελευταία χρόνια ενεργεί ούτως ώστε να διασφαλίσει την ολό και αυξανόμενη πρόσβαση σε πληροφορίες για τη δράση των διαφόρων ομάδων και επιτροπών που λειτουργούν στο πλαίσιο της εκτελεστικής λειτουργίας της Επιτροπής. Ειδικότερα, το 2005 προέβη στον καθορισμό των κανόνων συγκρότησης και λειτουργίας των ομάδων εμπειρογνομόνων, οι οποίοι εν συνεχεία ανθεωρήθηκαν και προσαρμόστηκαν στους νέους πρότυπους διαδικαστικούς κανόνες το 2010 και το 2016 καθώς και πιο πρόσφατα από τη Διοργανική Συμφωνία για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου (2016).

Επιπρόσθετα, μετά από πρόβλεψη που υπήρχε στο άρθρο 10 του κανονισμού 182/2011 δημιουργήθηκε το 2002 το Μητρώο Επιτροπολογίας, το οποίο αναθεωρήθηκε σε βάθος το 2008 και το 2011 και έκτοτε επικαιροποιείται διαρκώς. Το Μητρώο αυτό περιλαμβάνει τις ημερήσιες διατάξεις των συνεδριάσεων των επιτροπών, τα σχέδια εκτελεστικών πράξεων που υποβάλλονται στις επιτροπές, τα αποτελέσματα

ψηφοφοριών, τα συνοπτικά πρακτικά των συνεδριάσεων, τα έγγραφα γραπτών διαβουλεύσεων και τους καταλόγους με τις αρχές που εκπροσωπούν κάθε χώρα της ΕΕ καθώς επίσης και τη νομική βάση και τους διαδικαστικούς κανόνες των επιτροπών. Το Μητρώο περιλαμβάνει επιπλέον όλα τα έγγραφα που διαβιβάζονται στο Κοινοβούλιο για ενημέρωση ή ενδελεχή έλεγχο, επιτρέποντας τον εντοπισμό των διαφόρων σταδίων μιας εκτελεστικής πράξης καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής της (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, n.d. β).¹⁹ Την ίδια λογική εξυπηρετεί και η υποχρέωση της Επιτροπής να εκδίδει ετησίως, από το 2000 και εντεύθεν, Εκθέσεις αναφορικά με τις εργασίες των επιτροπών επιτροπολογίας στις οποίες περιγράφονται αναλυτικά τα επιτευχθέντα αποτελέσματα, οι αναληφθείσες πρωτοβουλίες καθώς και οι οικονομικοί και ανθρωπίνι πόροι που χρησιμοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια του έτους (Ευρωπαϊκή Επιτροπή n.d.γ.).²⁰

Το ίδιο πνεύμα ενίσχυσης της διαφάνειας υπηρετεί και η σύσταση το 2005 από την Επιτροπή του Μητρώου των Ομάδων Εμπειρογνομώνων που την επικουρούν στην εκπόνηση νομοθετικών προτάσεων και πρωτοβουλιών πολιτικής, στην προετοιμασία πράξεων κατ' εξουσιοδότηση, στην εφαρμογή της νομοθεσίας, των προγραμμάτων και των πολιτικών της ΕΕ, στον συντονισμό και τη συνεργασία με τα κράτη μέλη της ΕΕ και τα ενδιαφερόμενα μέρη καθώς και στην έγκαιρη προετοιμασία των εκτελεστικών πράξεων, πριν από την υποβολή τους σε επιτροπή σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 182/2011.²¹

Παράλληλα, τα τρία θεσμικά όργανα δεσμεύτηκαν τον Απρίλιο του 2016 για δημιουργία Νέου Διοργανικού Μητρώου των Κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, το οποίο υλοποιήθηκε τον Δεκέμβριο του 2017. Το νέο διοργανικό μητρώο κατ' εξουσιοδότηση πράξεων προσφέρει μια πλήρη εικόνα του κύκλου ζωής αυτής της διαδικασίας. Επιτρέπει στους χρήστες να αναζητούν και να παρακολουθούν την εξέλιξη των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων από το στάδιο του προγραμματισμού τους από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έως την τελική δημοσίευσή τους στην Επίσημη Εφημερίδα. Στο μητρώο παρουσιάζονται επίσης τα διάφορα μέτρα που λαμβάνονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, καθώς και το έργο των ομάδων εμπειρογνομώνων της Επιτροπής που συμμετέχουν στην προετοιμασία κατ' εξουσιοδότηση πράξεων. Το μητρώο αυξάνει τη διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, δεδομένου ότι

¹⁹ <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm>

²⁰ <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Report.Report>

²¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>

προσφέρει μια μονοαπευθυντική θυρίδα για τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις όπου είναι εύκολη η εξεύρεση όλων των σχετικών πληροφοριών. Επίσης, επιτρέπει στους χρήστες να εγγραφούν ως συνδρομητές και να ενημερώνονται για την εξέλιξη συγκεκριμένων κατ' εξουσιοδότηση πράξεων για τις οποίες ενδιαφέρονται.²²

Η επίτευξη μεγαλύτερης διαφάνειας κατά τη λειτουργία της Επιτροπής δεν ικανοποιεί πλήρως το αίτημα των πολιτών για θεραπεία του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης, οι οποίοι επιζητούν διαχρονικά μεγαλύτερη συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Στη Διοργανική Συμφωνία του 2016 για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου, η Επιτροπή δεσμεύτηκε για τη λήψη μέτρων, τα οποία αποσκοπούν στη βελτίωση των μηχανισμών που θα της επιτρέπουν να ακούει πιο προσεκτικά τους πολίτες και τους ενδιαφερομένους και να είναι ανοικτή στα σχόλιά τους σε όλα τα στάδια της διαδικασίας χάραξης πολιτικής (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Συμβούλιο της ΕΕ, 2017 β). Για το λόγο αυτό δεσμεύτηκε τα σχέδια κειμένων των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και τα σχέδια σημαντικών εκτελεστικών πράξεων να δημοσιοποιούνται για περίοδο υποβολής παρατηρήσεων διάρκειας τεσσάρων εβδομάδων, δίνοντας στους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα να υποβάλουν σχόλια. Το 2017, 165 εν λόγω σχέδια πράξεων δημοσιεύτηκαν για δημόσια ενημέρωση στον ιστότοπο της Επιτροπής «Πείτε τη γνώμη σας».²³

Είναι σαφές ότι δεν μπορεί να γίνει λόγος για ενίσχυση της δημοκρατικότητας του ενωσιακού οικοδομήματος χωρίς τη συνεχή αναβάθμιση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του κατ'εξοχήν οργάνου που εκπροσωπεί τους Ευρωπαίους πολίτες. Ήδη στον κανονισμό 182/2011 υπάρχει πρόβλεψη για ενημέρωση του Κοινοβουλίου και για διευκόλυνση της πρόσβασης του στα έγγραφα της Επιτροπής. Έχοντας συνείδηση αυτής της ανάγκης η Επιτροπή έχει δεσμευθεί να δώσει νέα ώθηση στις σχέσεις της με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς και να συνεργάζεται στενότερα με τα εθνικά κοινοβούλια των χωρών της ΕΕ.

²² <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>

²³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Πείτε την άποψή σας»: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_e/#latest-initiatives

4.3. Διάκριση μεταξύ κατ'εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας επιχειρείται αφ'ενός ένας σαφής διαχωρισμός μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας και αφ'ετέρου μια ρητή διάκριση μεταξύ της κατ'εξουσιοδότησης άσκησης οιονεί νομοθετικού έργου απο την Επιτροπή (άρθρο 290, ΣΛΕΕ) και της λήψης εκτελεστικού χαρακτήρα μέτρων (άρθρο 291,ΣΛΕΕ). Παράλληλα, καθορίζονται με σαφήνεια και οι διαδικασίες που προβλέπονται σε κάθε περίπτωση, ορίζοντας τη θέση του κάθε οργάνου στη διαδικασία επιδρώντας ταυτόχρονα και στη μεταξύ τους σχέση.

Η απόφαση για διατήρηση του συστήματος της επιτροπολογίας μόνο στο πεδίο των εκτελεστικών πράξεων προκάλεσε την ανησυχία του Συμβουλίου αναφορικά με τη διαμόρφωση από την Επιτροπή των τελικών σχεδίων των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων χωρίς τη συμμετοχή των κρατών μελών(Siderius & Brandsma, 2016). Με τη Διοργανική Συμφωνία του 2016 και τη δέσμευση της Επιτροπής να συγκεντρώνει, πριν από την έγκριση των κατ'εξουσιοδότηση πράξεων, όλη την αναγκαία εμπειρογνώσια μέσω της διαβούλευσης με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών, τα τρία θεσμικά όργανα επιχείρησαν να ικανοποιήσουν τα αιτήματα του Συμβουλίου για μεγαλύτερη εθνική εμπλοκή και στο πεδίο της άσκησης οιονεί νομοθετικής αρμοδιότητας από την Επιτροπή.

Οι ομάδες αυτές (expert groups) προσφέρουν υψηλού επιπέδου συμβουλές και τεχνογνωσία στην Επιτροπή και την επικουρούν κατά τη προετοιμασία των πράξεων. Ωστόσο, ο ρόλος τους είναι συμβουλευτικός καθώς η γνώμη τους δεν δεσμεύει την Επιτροπή, δικαίωμα το οποίο διατηρούν οι συννομοθέτες μέσω της δυνατότητας άσκησης βέτο ή ανάκλησης της εξουσιοδότησης. Τα δεδομένα αυτά έχουν οδηγήσει και στην καθιέρωση μιας διαφορετικής αντιμετώπισης από την Επιτροπή των ομάδων αυτών σε σύγκριση με τις επιτροπές επιτροπολογίας, η οποία φαίνεται λιγότερο πρόθυμη να ακούσει τις απόψεις των ομάδων εμπειρογνομώνων, παρά το γεγονός ότι η εμπειρία έχει δείξει ότι οι εκπρόσωποι των κρατών μελών στις επιτροπές επιτροπολογίας συχνά ταυτίζονται με αυτούς στις ομάδες εμπειρογνομώνων. Το δεδομένο αυτό καταδεικνύει οτι η διαβούλευση στις ομάδες αυτές αποκτά συχνά πολιτικό χαρακτήρα καθώς επί της ουσίας λειτουργούν ως εκφραστές των εθνικών απόψεων. Ωστόσο, ο συμβουλευτικός χαρακτήρας από τον οποίο διέπεται η λειτουργία τους αποδυναμώνει αρκετά την επιρροή τους, χωρίς ωστόσο να την αποκλείει

εξ'ολοκλήρου. Δεδομένης της δυνατότητας του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου για μεταγενέστερη παρέμβαση, η Επιτροπή επιδιώκει να ανιχνεύσει τις προθέσεις των κρατών μελών μέσω της διαβούλευσης με τις ομάδες εμπειρογνομόνων προκειμένου να διασφαλίσει την ευόδωση των σχεδίων της. Για τον ίδιο λόγο, συχνά παρευρίσκονται εκπρόσωποι του Κοινοβουλίου σε ορισμένες συνεδριάσεις των ομάδων εμπειρογνομόνων. Ωστόσο, επειδή η χρήση του δικαιώματος άσκησης βέτο δεν αποδεικνύεται ιδιαίτερα εύκολη στην πράξη, λόγω έλλειψης χρόνου και απαίτησης αυξημένων πλειοψηφιών, η αυτονομία της Επιτροπής ουσιαστικά ενισχύεται. Αντιθέτως, στις επιτροπές επιτροπολογίας, και ειδικότερα στη διαδικασία εξέτασης, όπου η εφαρμογή της πρότασης της Επιτροπής εξαρτάται από τις ψήφους των αντιπροσώπων των κρατών μελών, η τελευταία φαίνεται περισσότερο πρόθυμη να ακούσει τις εθνικές θέσεις και να προσαρμόσει αναλόγως την πρότασή της.

Η συμμετοχή των ομάδων εμπειρογνομόνων κατά τη προετοιμασία των κατ'έξουσιοδότηση πράξεων δεν έτυχε αρχικά θετικής αντιμετώπισης από το Κοινοβούλιο, το οποίο είχε καταβάλλει ιδιαίτερες προσπάθειες προκειμένου το σύστημα της επιτροπολογίας να μην επηρεάζει την άσκηση οιονεί νομοθετικής αρμοδιότητας από την Επιτροπή. Ωστόσο, με την υπογραφή της Διοργανικής Συμφωνίας του 2016 εξευρέθη μια συμβιβαστική λύση, κοινή και από τα τρία θεσμικά όργανα, δεσμεύοντας την Επιτροπή να συμβουλευέται τόσο με τις ομάδες εμπειρογνομόνων όσο και με τους πολίτες της Ένωσης.

Η παραπάνω διάκριση μεταξύ εκτελεστικών και κατ'έξουσιοδότηση πράξεων, η οποία καθιερώθηκε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, αποτέλεσε ένα ακόμα πεδίο διαφωνίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων, καθώς εξαιρουμένων κάποιων πράξεων για τις οποίες είναι εύκολος ο διαχωρισμός, υπάρχουν αρκετές περιπτώσεις που ερμηνεύονται διαφορετικά από τα αρμόδια όργανα. Πέρα από τη βασική διαφορά τους ότι οι εκτελεστικές πράξεις εξυπηρετούν την υλοποίηση της βασικής πράξης, χωρίς να την τροποποιούν ή να τη συμπληρώνουν, όπως συμβαίνει με τις κατ'έξουσιοδότηση πράξεις, διαμορφώνεται μια γκρίζα ζώνη, όπου δεν φαίνεται να συμφωνούν τα θεσμικά όργανα ως προς την επιλογή του κατάλληλου εκτελεστικού μέτρου.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η επιτροπολογία, έχοντας διαγράψει μια πορεία μισού περίπου αιώνα, εξακολουθεί να αποτελεί ένα ιδιαίτερα σημαντικό θεσμικό υποσύστημα στο πλαίσιο της ανάθεσης εκτελεστικών αρμοδιοτήτων στην Επιτροπή αλλά και να προβληματίζει αναφορικά με τον ρόλο που θα διαδραματίσει στη διαμόρφωση των σχέσεων μεταξύ των θεσμικών οργάνων αλλά και στη σχέση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των πολιτών της. Στη μακρά αυτή πορεία της απέδειξε ότι μπόρεσε να νομιμοποιηθεί και να αναπτυχθεί όχι μόνο λόγω της προσαρμοστικότητάς της αλλά κυρίως λόγω της χρησιμότητάς της.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας εγκαινίασε μια νέα εποχή στο πεδίο της άσκησης της εκτελεστικής λειτουργίας της ΕΕ και μετέβαλε σε σημαντικό βαθμό το πεδίο εφαρμογής της επιτροπολογίας, προσπαθώντας να ανταποκριθεί στις συνεχώς μεταβαλλόμενες απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής. Ωστόσο, όπως προκύπτει από τη μελέτη της καθημερινής πρακτικής, οι αλλαγές αυτές δεν κατόρθωσαν να ικανοποιήσουν πλήρως τα εμπλεκόμενα θεσμικά όργανα, τα οποία διαρκώς επιζητούν την αναπροσαρμογή των δεδομένων ανάλογα με τον δικό τους ρόλο στο σύστημα αυτό. Το Κοινοβούλιο, το οποίο διαχρονικά επιζητούσε αυξανόμενο ρόλο στο σύστημα της επιτροπολογίας, φάνηκε αρχικά να δικαιώνεται με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας και την ενίσχυση του ρόλου του. Ωστόσο, μέχρι σήμερα, δεν φαίνεται να έχει δρέψει τους καρπούς της προσπάθειάς αυτής, γεγονός που επιτείνει και τον προβληματισμό αναφορικά με τη δημοκρατική νομιμοποίηση του συστήματος της επιτροπολογίας. Αντιθέτως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φαίνεται να διατηρεί την αυτονομία της καθώς ο ρόλος της έναντι των συννομοθετών παραμένει ενισχυμένος, τόσο στο πεδίο των εκτελεστικών όσο και σε αυτό των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων. Αυτός ο ενισχυμένος ρόλος της Επιτροπής έναντι των κρατών μελών αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί αντικείμενο αντιπαράθεσης μεταξύ των ίδιων των θεσμικών οργάνων ενώ παράλληλα εντείνει τον προβληματισμό των ευρωπαίων πολιτών αναφορικά με τον τρόπο που λαμβάνονται οι αποφάσεις στην ΕΕ. Μάλιστα, η πρόταση της Επιτροπής για τροποποίηση του υφιστάμενου κανονισμού εντάσσεται σε αυτή την προσπάθεια αποκατάστασης της ισορροπίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων και θεμελιώνεται στην ανάγκη μιας πιο ενεργούς εμπλοκής των κρατών μελών στη ρύθμιση σημαντικών ζητημάτων. Πρόκειται, άλλωστε, για μια αλλαγή που φαίνεται να συνάδει με τα αιτήματα των πολιτών της Ένωσης, οι οποίοι διεκδικούν ολοένα και εντονότερα την ενίσχυση της διαφάνειας, της λογοδοσίας και κυρίως του συμμετοχικού χαρακτήρα

του τρόπου λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε κάθε περίπτωση φαίνεται ότι το μέλλον του ευρωπαϊκού εγχειρήματος θα προσδιοριστεί σε μεγάλο βαθμό από τη δυνατότητα των ιθυνόντων να αφουγκραστούν τη φωνή των ευρωπαίων πολιτών.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ & ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Γεωργόπουλος Θ. (2010), *Η εκτελεστική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης: το φαινόμενο της επιτροπολογίας*, Νομική Βιβλιοθήκη.

Ιωακειμίδης Π.Κ., (2010) *Η Συνθήκη της Λισαβόνας, Παρουσίαση, Ανάλυση, Αξιολόγηση*, β' έκδ. συμπληρωμένη, Θεμέλιο.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2009), *Συναπόφαση και Συνδιαλλαγή, Ένα οδηγός για τον τρόπο με τον οποίο το Κοινοβούλιο συννομοθετεί σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας*, Νοέμβριος 2009, έγγρ. DV\796687EL.

Κακουδάκη Μ., (2010), *Η Επιτροπολογία μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, Επίκαιρη Ανάλυση*, Κ.Ε.ΔΙΑ.

Λαδής, Σ., Νταλάκου Β. (2010), *Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής*, Παπαζήσης.

Μούσης Ν. (2015), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*, Παπαζήσης.

Παπαγιάννης Δ. (1999) *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Σάκκουλας.

Πασσάς, Α. (2012), *Η εθνική δημόσια διοίκηση στην ευρωπαϊκή ενωσιακή πολιτική διαδικασία*, Παπαζήσης.

Πασσάς, Α. (2009), *Η εθνική διοίκηση στο θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, στο Πασσάς, Α. – Τσέκος, Θ. (επιμ.), «Εθνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία», Παπαζήσης.

Πασσάς Α., Τσέκος Θ. (1998), *Διαμόρφωση και άσκηση Κρατικής πολιτικής*, Πανεπιστημιακές παραδόσεις, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών.

Σαχπεκίδου Ευγενία (2013), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Σάκκουλας.

Σκανδάμης, Ν. (2003), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Ι. Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Α. Ν Σάκκουλας.

Σπανού Κ. (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Παπαζήσης.

Τσάτσος Δ. (2001), *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Για μια ένωση λαών με ισχυρές πατρίδες*, Καστανιώτης.

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ & ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Alemanno A. and Meuwese A. (2013), *Impact Assessment of EU Non legislative rulemaking: the missing link in “new comitology”*, European Law Journal, 19 (1), pp. 76-92.

Blom-Hansen, J. (2013), *Comitology choices in the EU legislative process: contested or consensual decisions?*, Public Administration, 92 (1), pp.55–70

Blom-Hansen, J. (2013), *Legislative control of powers delegated to the executive: The case of the EU*, Governance, 26 (3), pp. 425-448.

Blom-Hansen, J. (2011), *The EU Comitology System: Taking Stock Before the New Lisbon Regime*, Journal of European Public Policy, 18 (4), pp. 607-617.

Böhling, K. (2014) *Sidelined Member States: Commission learning from Experts in the Face of Comitology*, Journal of European Integration, 36 (2), pp. 117-134.

Brandsma G. (2012) *The effect of information on oversight: the European Parliament’s response to increasing information on comitology decision-making*

International Review of Administrative Sciences 78 (1), pp. 74-92.

Brandsma G. and Blom-Hansen J. (2012) *Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making*, Journal of Common Market Studies, 50 (6), pp. 939-957.

Brandsma G. and Blom-Hansen J. (2015) *Controlling delegated powers in the post-Lisbon European Union* Journal of European Public Policy, 23 (4), pp.531-549.

Chamon, M. (2018) *Limits to delegation under Article 290 TFEU: The specificity and essentiality requirements put to the test*, Maastricht Journal of European and Comparative Law.

Christiansen T. and Dobbels M. (2013), *Non legislative rule making after the Lisbon Treaty, Implementing the new system of comitology and delegated acts*, European Law Journal 19 (1), pp. 42-56.

Christiansen T. and Dobbels M., (2013) *Delegated Powers and InterInstitutional Relations in the EU after Lisbon: A Normative Assessment*, West European Politics, 36 (6), pp. 1159-1177.

Christiansen T. and Dobbels M. (2012): ‘*Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game*’, European Integration online Papers (EIoP), 16 (13), pp.1-19 διαθέσιμο στο: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2136879 (Τελευταία επίσκεψη: 10/12/2018)

Craig, P. (2012), *Comitology in Eu Administrative Law 2012* (2nd ed.) Oxford University Press.

Curtin D., Hofmann H. and Mendes J, (2013), *Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda*, European Law Journal, 19 (1), pp.1-21.

Dehousse R., A. Fernandez Pasarinand & J. Plaza, (2014), *How consensual is comitology?* Journal of European Public Policy, 21 (6), pp.842-859.

Dimitrakopoulos, D. G. (2008), *The Power of the Centre: Central Governments and the Macro-Implementation of EU Public Policy*, Manchester University Press.

Dimitrakopoulos, D. G. and Richardson J. (2001), *Implementing EU public policy*, σε J. Richardson (επιμ.), European Union. Power and policy-making, 2nd edition, Routledge.

Farrel, H., A. Héritier (2004), *Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council*, Comparative Political Studies, 37 (10), pp. 1184-1212.

Georgiev, V. (2012) *Comitology and Parliamentarisation: Strong Causality and Weak Interaction*, Journal of Contemporary European Research., 8 (1), pp.109-127

Georgiev, V. (2013) *Too much executive power? Delegated law – making and comitology perspective*, Journal of European Public Policy, 20 (4), pp.535-55.

Gunn, L. (1978), *Why implementation is so difficult?* Management Services in Government, 33 (4), pp. 169-176.

Héritier, A (2012), *Institutional change in Europe: Co-decision and comitology transformed*, Journal of Common Market Studies 50 (S1), pp.38-54.

Héritier, A. and Moury, C. (2011), *Contested Delegation: The Impact of Codecision on Comitology*, *West European Politics*, 34 (1) pp. 145-166.

Kaeding, M. and Hardacre A. (2013) *The European Parliament and the future of comitology after Lisbon*, *European Law Journal* 19 (3), pp. 382-403.

Kaeding, M. and Stack, K. M., (2015) *Legislative Scrutiny? The Political Economy and Practice of Legislative Vetoes in the European Union*, 53 (6), pp.1268-1284.

Mendes, J. (2013) *Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design*, *European Law Journal*, 19(1), pp. 22-41.

Peers, S. and Costa, M. (2012) *Accountability for Delegated and Implementing Acts after the Treaty of Lisbon*, *European Law Journal*, 18(3), pp. 427-460.

Siderius, K. and Brandsma, G. (2016) *The Effect of Removing Voting Rules: Consultation Practices in the Commission's Delegated Act Expert Groups and Comitology Committees*, *Journal of common market studies*, 54 (2), pp.1-15.

Vos E. (1997), "*The Rise of Committees*", *European Law Journal*, 3 (3), pp. 210-229 Blackwell Publishing.

Wallace, H, Pollack M. A. and Young A. R. (επιμ.) (2010), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press.

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ*

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ C 202 της 26-10-2012, διαθέσιμη και στο:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, διαθέσιμη και στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:11957E/TXT>

Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2014), *Υπόθεση C-427/12 Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, διαθέσιμο και στο:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=149385&pageIndex=0&doclang=EL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=958987>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (n.d.) α, *Μητρώο Εμπειρογνομόνων της Επιτροπής και άλλων παρεμφερών οργάνων*, διαθέσιμο στο:

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&aide=2&Lang=EL>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (n.d.) β *Μητρώο Επιτροπολογίας*, διαθέσιμο στο:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=el>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (n.d.) γ, *Μητρώο Επιτροπολογίας, Ετήσιες εκθέσεις*, διαθέσιμο στο:

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Report.Report>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), *Πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 182/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση κανόνων και γενικών αρχών σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή*, COM(2017) 85 final, διαθέσιμο και στο:

<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EL/ALL/?uri=CELEX:52017PC0085>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2016 α) *Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 182/2011*, COM(2016) 92 final, διαθέσιμο και στο: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EL/1-2016-92-EL-F1-1.PDF>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2016 β) *Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών κατά τη διάρκεια του 2015*, διαθέσιμο και στο: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EL/COM-2016-772-F1-ELMAIN-PART-1.PDF>

Επιτροπή προσφυγών (2011) *Διαδικαστικοί κανόνες για την επιτροπή προσφυγών* [Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 182/2011], ΕΕ C 183 της 24.6.2011, διαθέσιμο και στο: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:32011Q0624\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX:32011Q0624(01))

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (n.d.), *Η νομοθετική εξουσία, Συνθήκης Νομοθετική Διαδικασία*, διαθέσιμη στο:

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/el/20150201PVL00004/%CE%91%CF%81%CE%BC%CE%BF%CE%B4%CE%B9%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B5%CF%82-%CE%BA%CE%B1%CE%B9-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B5%CF%82>

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2017) *Η Συνθήκη της Λισαβόνας*, διαθέσιμη στο: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.5.html

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2010) *Έκθεση σχετικά με την αρμοδιότητα νομοθετικής εξουσιοδότησης* (2010/2021(INI)), διαθέσιμη στο: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0110+0+DOC+XML+V0//EL>

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο και Επιτροπή (2016) *Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου*, ΕΕ L 123 της 12.5.2016, διαθέσιμο και στο:

[http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EL/ALL/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EL/ALL/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο (2011) *Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 182/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για τη θέσπιση κανόνων και γενικών αρχών σχετικά με τους τρόπους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων από την Επιτροπή*, ΕΕ L 55 της 28.2.2011, διαθέσιμο και στο:

<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/?uri=celex%3A32011R0182>

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο και Επιτροπή (1994), *MODUS μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής ως προς τα εκτελεστικά μέτρα που θα ισχύουν για όσες πράξεις εκδίδονται με τη διαδικασία του άρθρου 189 Β της συνθήκης ΕΚ*, διαθέσιμο και στο :

[https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995Y1108\(01\)&from=EN](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995Y1108(01)&from=EN)

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2017α), *Η συνήθης νομοθετική διαδικασία*, διαθέσιμη στο:

<http://www.consilium.europa.eu/el/council/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2017β) *Συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας*, διαθέσιμη στο:

<http://www.consilium.europa.eu/el/policies/better-regulation/>

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2006) *Απόφαση του Συμβουλίου για την τροποποίηση της απόφασης 1999/468/EK περί καθορισμού των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή*, ΕΕ L 200 της 22.7.2006, διαθέσιμο και στο:

<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/?uri=CELEX:32006D0512>

Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1999), *Απόφαση του Συμβουλίου για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή*, ΕΕ L 184 της 17.7.1999, διαθέσιμο και στο:

<http://eurlex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A31999D0468>

Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1987), *Απόφαση του Συμβουλίου για τον καθορισμό των όρων άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή*, ΕΕ L 197 της 18.7.1987, διαθέσιμο και στο:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A31987D0373>

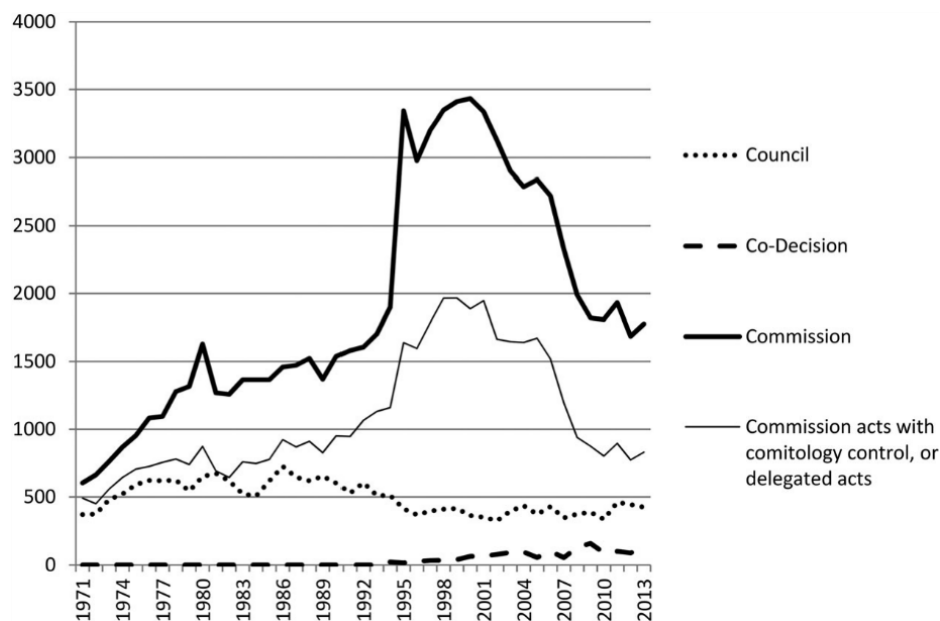
Council of the European Union (2018), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 182/2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers – Presidency progress report*, διαθέσιμο και στο:

*Διενεργήθηκε τελευταία επίσκεψη σε όλους τους ανωτέρω διαδικτυακούς τόπους στις

12/12/2018

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Διάγραμμα 1 - Η παραγωγή δευτερογενών πράξεων στην ΕΕ, 1971-2013



Πηγή: Brandsma G. & Blom-Hansen J., 2015

Πίνακας 1 - Εκτελεστικές πράξεις ανά διαδικασία

	Πράξεις που εκδόθηκαν σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης	Πράξεις που εκδόθηκαν σύμφωνα με τη συμβουλευτική διαδικασία
2011	1 311	77
2012	1 591	121
2013	1 579	143
2014	1 437	122

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού 182/2011

Πίνακας 2 - Λειτουργία Επιτροπολογίας πριν και μετά τον κανονισμό 182/2011

	Επιτροπές	Γνώμες	Μέτρα που εκδόθηκαν	Θετικές γνώμες	Μη διατύπωση γνώμης	Αρνητικές γνώμες
2009	266	2 091	1 808 (131 ΚΔΕ)	2 003	78	10
2010	259	1 904	1 812 (164 ΚΔΕ)	1 783	121	0
2011*	268	1 868	1 788 (163 ΚΔΕ)	1 789	75	4
2012	270	1 923	1 824 (167 ΚΔΕ)	1 845	78	0
2013	302	1 916	1 887 (171 ΚΔΕ)	1 845	50	0
2014	287	1 889	1 728 (165 ΚΔΕ)	1 838	51	0
2015	280	1 726	1 635 (129 ΚΔΕ)	1 724	36	2
2016						

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού 182/2011

Πίνακας 3 – Συνολικός αριθμός επιτροπών επιτροπολογίας

Τομέας Πολιτικής	2016	2017
AGRI (Γεωργία και Αγροτική Ανάπτυξη)	17	12
BUDG (Προϋπολογισμός)	2	2
CLIMA (Δράση για το Κλίμα)	5	5
CNECT (Επικοινωνιακά Δίκτυα, Περιεχόμενο και Τεχνολογία)	6	7
DEVCO (Διεθνής Συνεργασία και Ανάπτυξη)	5	5
DIGIT (Πληροφορική)	1	1
EAC (Εκπαίδευση και Πολιτισμός)	2	2
ECFIN (Οικονομικές και Χρηματοδοτικές Υποθέσεις)	1	1
ECHO (Ανθρωπιστική Βοήθεια και Πολιτική Προστασία)	2	2
EMPL (Απασχόληση, Κοινωνικές Υποθέσεις και Ένταξη)	5	5

ENER (Ενέργεια)	14	13
ENV (Περιβάλλον)	30	30
ESTAT (Στατιστική Υπηρεσία)	6	4
FISMA (Χρηματοπιστωτική Σταθερότητα, Χρηματοπιστωτικές Υπηρεσίες και Ένωση Κεφαλαιαγορών)	8	8
FPI (Υπηρεσία Μέσων Εξωτερικής Πολιτικής)	4	4
GROW (Εσωτερική Αγορά, Βιομηχανία, Επιχειρηματικότητα και ΜΜΕ)	41	42
HOME (Μετανάστευση και Εσωτερικές Υποθέσεις)	13	13
JUST (Δικαιοσύνη και Καταναλωτές)	23	23
MARE (Θαλάσσια πολιτική και αλιεία)	4	3
MOVE (Κινητικότητα και Μεταφορές)	31	31
NEAR (Γειτονία και Διαπραγματεύσεις για τη Διεύρυνση)	3	3
OLAF (Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης)	1	1
REGIO (Περιφερειακή Πολιτική και Αστική Ανάπτυξη)	1	1
RTD (Ερευνα και Καινοτομία)	5	5
SANTE (Υγεία και Ασφάλεια των Τροφίμων)	21	17
SG (Γενική Γραμματεία)	3*	3*
TAXUD (Φορολογία και Τελωνειακή Ένωση)	11	11
TRADE (Εμπόριο)	12	13
ΣΥΝΟΛΟ:	277	267

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών κατά τη διάρκεια του 2017

Πίνακας 4 – Συνολικός αριθμός συνεδριάσεων επιτροπών επιτροπολογίας

	Αριθμός επιτροπών	Συνεδριάσεις	
		2016	2017
AGRI	12	111	90
BUDG	2	4	4
CLIMA	5	7	7
CNECT	7	18	17
DEVCO	5	18	17
DIGIT	1	2	1
EAC	2	5	6
ECFIN	1	0	3
ECHO	2	4	4
EMPL	5	4	6
ENER	13	12	6
ENV	30	26	29
ESTAT	4	6	6
FISMA	8	11	10
FPI	4	5	2
GROW	42	63	70
HOME	13	36	28
JUST	23	22	10
MARE	3	6	4
MOVE	31	52	54
NEAR	3	7	8
OLAF	1	1	0
REGIO	1	1	1
RTD	5	57	57
SANTE	17	117	108
SG	3	5	8*
TAXUD	11	50	33
TRADE	13	24	27
ΣΥΝΟΛΟ	267	674	616

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών κατά τη διάρκεια του 2017

Πίνακας 5– Αριθμός γνώμων των επιτροπών επιτροπολογίας και Εκτελεστικών μέτρων που εκδόθηκαν από την Επιτροπή

	Γνώμες		Εκτελεστικές πράξεις που εκδόθηκαν		Κανονιστική διαδικασία με έλεγχο - μέτρα που εκδόθηκαν	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017
AGRI	110	142	105	137	1	0
BUDG	7	7	0	5	0	0
CLIMA	7	11	6	3	0	4
CNECT	20	19	14	18	0	0
DEVCO	57	53	55	54	0	0
DIGIT	1	1	1	1	0	0
EAC	4	5	4	4	0	0
ECFIN	0	3	0	3	0	0
ECHO	7	7	4	6	0	0
EMPL	4	7	3	5	0	1
ENER	8	8	4	7	6	0
ENV	38	31	13	16	11	18
ESTAT	11	9	3	4	5	6
FISMA	28	22	28	7	0	0
FPI	2	4	0	2	0	0
GROW	84	104	45	83	21	24
HOME	76	76	61	68	0	0
JUST	6	10	6	6	0	0
MARE	10	20	10	17	0	0
MOVE	65	59	44	50	17	4
NEAR	64	74	65	74	0	0
OLAF	2	0	2	0	0	0
REGIO	2	2	1	0	0	0
RTD	270	248	191	176	0	0
SANTE	717	803	632	753	55	56
SG	11	16*	9	17	0	0
TAXUD	82	79	67	85	0	0
TRADE	75	86	75	86	0	0
ΣΥΝΟΛΟ	1 768	1906	1 448	1687	116	113

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με τις εργασίες των επιτροπών κατά τη διάρκεια του 2017

Πίνακας 6 - Λειτουργία Επιτροπής Προσφυγών

	Συνολικός αριθμός παραπομπών στην επιτροπή προσφυγών	ΓΔ/σχετικοί τομείς πολιτικής	Θετική γνώμη της επιτροπής προσφυγών	Αρνητική γνώμη της επιτροπής προσφυγών	Μη διατύπωση γνώμης από την επιτροπή προσφυγών	Μέτρα που εκδόθηκαν σε περίπτωση μη διατύπωσης γνώμης
2011	8	Φυτοπροστατευτικά προϊόντα, φάρμακα	2	1	5	5
2012	6	Γενετικώς τροποποιημένα τρόφιμα και ζωοτροφές	0	0	6	6
2013	9	Γενετικώς τροποποιημένα τρόφιμα και ζωοτροφές, φυτοπροστατευτικά προϊόντα, βιοκτόνα, κοινοτικός τελωνειακός κώδικας	0	0	9	8
2014	13	Γενετικώς τροποποιημένα τρόφιμα και ζωοτροφές, κανόνες και πρότυπα για τις επιθεωρήσεις πλοίων	2	0	11	11
Σύνολο	36		4	1	31	30

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού 182/2011

Πίνακας 7 - Έκδοση εκτελεστικών μέτρων από την Επιτροπή ύστερα από μη διατύπωση γνώμης της εξεταστικής επιτροπής

	Μη διατύπωση γνώμης στη διαδικασία εξέτασης	Η Επιτροπή εξέδωσε μέτρο	Η Επιτροπή δεν εξέδωσε μέτρο
2011	67	63	4
2012	73	70	3
2013	49	47	2
2014	45	42	3
Σύνολο	234	222	12

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού 182/2011

Πίνακας 8 - Ποσοστό θετικών γνωμοδοτήσεων επιτροπών επιτροπολογίας ανά έτος

Έτος	Γνώμες	Θετικές γνώμες	Ποσοστό %
2009	2091	2003	95,7915
2010	1904	1783	93,645
2011	1868	1789	95,7709
2012	1923	1845	95,9438
2013	1916	1845	96,2944
2014	1889	1838	97,3002
2015	1726	1724	99,8841

Πηγή: Έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή του Κανονισμού 182/2011



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο
Ανάπτυξης

Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr

