

II

(Ανακοινώσεις)

ΔΙΟΡΓΑΝΙΚΕΣ ΣΥΜΦΩΝΙΕΣ

Μη δεσμευτικά κριτήρια για την εφαρμογή των άρθρων 290 και 291 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης — 18 Ιουνίου 2019

(2019/C 223/01)

ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Στις 13 Απριλίου 2016, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή («τα τρία θεσμικά όργανα») συνήψαν τη διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου ⁽¹⁾ («η συμφωνία»).
- (2) Στην παράγραφο 26 της συμφωνίας, τα τρία θεσμικά όργανα υπογραμμίζουν τον σημαντικό ρόλο που διαδραματίζουν οι εκτελεστικές και οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις στο δίκαιο της Ένωσης, και ότι, όταν αυτές χρησιμοποιούνται με αποτελεσματικό, διαφανή τρόπο και σε δικαιολογημένες περιπτώσεις, αποτελούν αναπόσπαστο εργαλείο για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου και συμβάλλουν στην ύπαρξη απλής, επικαιροποιημένης νομοθεσίας, καθώς και στην αποτελεσματική και ταχεία εφαρμογή της.
- (3) Στην παράγραφο 28 της συμφωνίας, τα τρία θεσμικά όργανα εκφράζουν την πρόθεσή τους να συμπληρώσουν την κοινή αντίληψη σχετικά με τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις, η οποία προσαρτάται στη συμφωνία, με τη θέσπιση μη δεσμευτικών κριτηρίων για την εφαρμογή των άρθρων 290 και 291 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΔΕΕ).
- (4) Η εφαρμογή των εν λόγω κριτηρίων μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ετήσιων συζητήσεων σε πολιτικό και σε τεχνικό επίπεδο, στο πλαίσιο της γενικής παρακολούθησης της εφαρμογής της συμφωνίας σύμφωνα με την παράγραφο 50 αυτής.
- (5) Ενώ το άρθρο 291 παράγραφος 2 ΣΔΕΕ προβλέπει ότι, όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης, οι πράξεις αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή ή, σε δεόντως αιτιολογημένες ειδικές περιπτώσεις και στις περιπτώσεις των άρθρων 24 και 26 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στο Συμβούλιο, σκοπός των μη δεσμευτικών κριτηρίων είναι να αποσαφηνισθούν τα όρια μεταξύ των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και των εκτελεστικών πράξεων και όχι μεταξύ των θεσμικών οργάνων στα οποία ανατίθενται εκτελεστικές αρμοδιότητες. Αυτά τα μη δεσμευτικά κριτήρια δεν αποσκοπούν στον καθ' οιονδήποτε τρόπο καθορισμό ή περιορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες ένα θεσμικό όργανο ασκεί τις εξουσίες που του έχουν ανατεθεί σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της βασικής πράξης.
- (6) Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ασχοληθεί επανειλημμένα με συγκεκριμένα ζητήματα που άπτονται της εφαρμογής των άρθρων 290 και 291 ΣΔΕΕ ⁽²⁾. Η σχετική νομολογία ενδέχεται να εξελιχθεί περαιτέρω στο μέλλον. Κατά περίπτωση, ενδέχεται να χρειαστεί η επανεξέταση των μη δεσμευτικών κριτηρίων υπό το πρίσμα των εξελίξεων της νομολογίας,

⁽¹⁾ Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 13ης Απριλίου 2016, για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου (EE L 123 της 12.5.2016, σ. 1).

⁽²⁾ Μεταξύ άλλων: Απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Μαρτίου 2014, *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* (γνωστή ως «υπόθεση των βιοκτόνων»), C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170· απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Μαρτίου 2016, *Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής* (γνωστή ως «υπόθεση της διευκόλυνσης «Συνδέοντας την Ευρώπη»/«ΔΣΕ»»), C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183· απόφαση του Δικαστηρίου της 16ης Ιουλίου 2015, *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* (γνωστή ως «υπόθεση του μηχανισμού αμοιβαιότητας των θεωρήσεων»), C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499.

ΣΥΜΦΩΝΗΣΑΝ ΤΑ ΕΞΗΣ:

I. ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

1. Τα παρόντα μη δεσμευτικά κριτήρια παρέχουν στα τρία θεσμικά όργανα καθοδήγηση για το κατά πόσον στις νομοθετικές πράξεις η εξουσιοδότηση θα πρέπει να έχει χαρακτήρα κατ' εξουσιοδότηση ή εκτελεστικής πράξης και θα πρέπει, συνεπώς, να παρέχεται είτε σύμφωνα με το άρθρο 290 ΣΛΕΕ για την έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξης είτε σύμφωνα με το άρθρο 291 ΣΛΕΕ για την έκδοση εκτελεστικής πράξης.
2. Σε κάθε περίπτωση, ο χαρακτήρας της προβλεπόμενης πράξης πρέπει να αποφασίζεται λαμβανομένων υπόψη των στόχων, του περιεχομένου και του πλαισίου τόσο της προς έκδοση πράξης όσο και της ίδιας της νομοθετικής πράξης.
3. Είναι αρμοδιότητα του νομοθέτη να αποφασίσει κατά πόσον και σε ποιο βαθμό θα χρησιμοποιηθούν κατ' εξουσιοδότηση ή εκτελεστικές πράξεις, εντός των ορίων της ΣΛΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, εναπόκειται στον νομοθέτη να κρίνει αν θα αναθέσει στην Επιτροπή εξουσία έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και να αξιολογήσει κατά πόσον θα απαιτηθούν αρμοδιότητες για τη διασφάλιση ενιαίων προϋποθέσεων εκτέλεσης της νομοθετικής πράξης.
4. Εάν ο νομοθέτης θεωρήσει ότι μια διάταξη θα πρέπει να αποτελέσει αναπόσπαστο τμήμα της βασικής πράξης, μπορεί να αποφασίσει να περιλάβει τη διάταξη αυτή σε παράρτημα. Ο νομοθέτης ποτέ δεν υποχρεούται να προσαρτά παραρτήματα σε νομοθετικές πράξεις και μπορεί αντ' αυτού να αποφασίσει την έκδοση χωριστών πράξεων, ωστόσο τα τρία θεσμικά όργανα υπενθυμίζουν ότι η δομή μιας νομοθετικής πράξης θα πρέπει να συνάδει με τις κοινές δεσμεύσεις και στόχους που καθορίζονται στη συμφωνία, ώστε να διασφαλίζεται απλή, σαφής και συνεκτική νομοθεσία η οποία είναι προσβάσιμη, κατανοητή στους πολίτες, τις διοικήσεις και τις επιχειρήσεις, πρακτική στην εφαρμογή της, και η οποία θεσπίζεται ανεξάρτητα από το ζήτημα της εξουσιοδότησης. Αυτό σε καμία περίπτωση δεν περιορίζει τις εξουσίες του νομοθέτη.
5. Τα ουσιώδη στοιχεία της νομοθεσίας πρέπει να καθορίζονται στη βασική πράξη. Επομένως, δεν μπορεί να ανατίθεται στην Επιτροπή εξουσία έκδοσης κανόνων που προϋποθέτουν πολιτικές επιλογές εμπόπτουσες στην ευθύνη του νομοθέτη της Ένωσης, για παράδειγμα καθόσον συνεπάγονται στάθμιση των υφιστάμενων εν προκειμένω αποκλινόντων συμφερόντων βάσει διαφόρων εκτιμήσεων⁽³⁾. Κατά την άσκηση κατ' εξουσιοδότηση ή εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, η Επιτροπή πρέπει να σέβεται πλήρως τα ουσιώδη στοιχεία της εξουσιοδοτικής πράξης⁽⁴⁾.
6. Μια νομοθετική πράξη μπορεί να αναθέτει εξουσία έκδοσης κατ' εξουσιοδότηση πράξεων μόνο στην Επιτροπή.
7. Τα παρόντα κριτήρια δεν θα πρέπει να θεωρούνται εξαντλητικά.

II. Κριτήρια

A. ΠΡΑΞΕΙΣ ΓΕΝΙΚΗΣ Η ΑΤΟΜΙΚΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

1. Οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις μπορούν να είναι μόνο γενικής εφαρμογής. Μέτρα ατομικής εφαρμογής δεν μπορούν να θεσπίζονται με κατ' εξουσιοδότηση πράξεις.
2. Οι εκτελεστικές πράξεις μπορούν να είναι ατομικής ή γενικής εφαρμογής.
3. Μια πράξη θεωρείται γενικής εφαρμογής εάν εφαρμόζεται σε αντικειμενικά προσδιοριζόμενες καταστάσεις και παράγει έννομα αποτελέσματα έναντι κατηγοριών προσώπων που καθορίζονται γενικά και αφηρημένα⁽⁵⁾.

B. ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΣΥΜΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΟΜΕΝΩΝ ΤΩΝ ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΩΝ ΤΟΥΣ

1. Εάν ο νομοθέτης αναθέσει την εξουσία τροποποίησης μιας νομοθετικής πράξης στην Επιτροπή, η εξουσία αυτή μπορεί να ασκηθεί μόνο με κατ' εξουσιοδότηση πράξεις⁽⁶⁾, ακόμη και όταν η εν λόγω εξουσία τροποποίησης αφορά τα παραρτήματα, καθότι αυτά αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των νομοθετικών πράξεων.
2. Με την παροχή στην Επιτροπή εξουσιοδότησης προς «τροποποίηση» νομοθετικής πράξης σκοπεύεται η παροχή σε αυτή της ευχέρειας να επιφέρει αλλαγές ή να καταργήσει μη ουσιώδη στοιχεία τα οποία θέσπισε με την πράξη αυτή ο νομοθέτης⁽⁷⁾. Οι τροποποιήσεις μπορούν να περιλαμβάνουν συμπληρώσεις και προσθήκες σχετιζόμενες με ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της νομοθετικής πράξης ή διαγραφές ή αντικαταστάσεις μη ουσιωδών στοιχείων.

⁽³⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, σκέψεις 64, 65 και 76· απόφαση του Δικαστηρίου της 26ης Ιουλίου 2017, *Τσεχική Δημοκρατία κατά Επιτροπής*, C-696/15 P, ECLI:EU:C:2017:595, σκέψη 78· απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Μαΐου 2017, *Dyson κατά Επιτροπής*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, σκέψεις 61 και 62.

⁽⁴⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Μαΐου 2017, *Dyson κατά Επιτροπής*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, σκέψη 65.

⁽⁵⁾ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 14ης Ιουνίου 2012, *Stichting Natuur en Milieu και Pesticide Action Network Europe κατά Επιτροπής*, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300, σκέψη 30· απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 7ης Μαρτίου 2013, *Bilbaína de Alquitranes και λοιποί κατά ECHA*, T-93/10, ECLI:EU:T:2013:106, σκέψεις 32 και 56.

⁽⁶⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Οκτωβρίου 2014, *Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής*, C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289, σκέψη 45· απόφαση του Δικαστηρίου της 16ης Ιουλίου 2015, *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, σκέψη 31.

⁽⁷⁾ Απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Μαρτίου 2016, *Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής*, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, σκέψη 42.

Γ. ΠΡΟΣΘΕΤΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΠΡΟΣ ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΗ ΤΗΣ ΒΑΣΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Μέτρα συνιστάμενα στη θέσπιση πρόσθετων κανόνων οι οποίοι βασίζονται στο περιεχόμενο της βασικής πράξης ή το αναπτύσσουν και οι οποίοι εμπίπτουν στο οριζόμενο σε αυτήν ρυθμιστικό πλαίσιο θα πρέπει να θεσπίζονται με κατ' εξουσιοδότηση πράξεις. Αυτό ισχύει για μέτρα που επηρεάζουν την ουσία των θεσπισθέντων στη βασική πράξη κανόνων και τα οποία επιτρέπουν στην Επιτροπή να συγκεκριμενοποιήσει τη βασική πράξη, υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγουν τα ουσιώδη στοιχεία της.

Δ. ΠΡΟΣΘΕΤΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΒΑΣΙΚΗΣ ΠΡΑΞΗΣ

Αντιθέτως, πρόσθετοι κανόνες οι οποίοι υλοποιούν ή θέτουν σε ισχύ τους κανόνες που έχουν ήδη θεσπιστεί στη βασική πράξη προσδιορίζοντας λεπτομερέστερα το περιεχόμενο της εν λόγω πράξης χωρίς να επηρεάζουν την ουσία του νομοθετικού πλαισίου, θα πρέπει να θεσπίζονται με εκτελεστικές πράξεις. Αυτό ισχύει όταν ο νομοθέτης έχει θεσπίσει αρκούντως ακριβές νομικό πλαίσιο, για παράδειγμα όταν έχει καθορίσει τους κύριους όρους και κριτήρια.

Ε. ΠΡΑΞΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΘΙΕΡΩΣΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ, ΜΕΘΟΔΟΥ Η ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑΣ

1. Τα μέτρα για την καθιέρωση διαδικασίας (δηλαδή τρόπου εκτέλεσης ή εκπλήρωσης κάποιας διαδικασίας προκειμένου να επιτευχθεί συγκεκριμένο αποτέλεσμα που ορίζεται στη βασική πράξη) μπορούν να θεσπίζονται είτε με κατ' εξουσιοδότηση πράξη είτε με εκτελεστική πράξη (ή μπορούν να αποτελούν ακόμη και ουσιώδες στοιχείο της βασικής πράξης), ανάλογα με τον χαρακτήρα, τους στόχους, το περιεχόμενο και το πλαίσιο τους.

Για παράδειγμα, μέτρα που καθιερώνουν στοιχεία μιας διαδικασίας τα οποία βασίζονται στο περιεχόμενο της βασικής πράξης ή το αναπτύσσουν και εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πλαίσιο που ορίζεται στη βασική πράξη θα πρέπει να θεσπίζονται με κατ' εξουσιοδότηση πράξεις.

Αντιθέτως, μέτρα τα οποία, καθιερώνοντας μια διαδικασία, διασφαλίζουν την ενιαία εφαρμογή ενός κανόνα που έχει θεσπιστεί στη βασική πράξη, θα πρέπει να θεσπίζονται με εκτελεστικές πράξεις.

2. Ομοίως, εξουσιοδότηση για τον καθορισμό μεθόδου (δηλαδή τρόπου πραγμάτωσης συγκεκριμένου αποτελέσματος με τακτικό και συστηματικό τρόπο) ή μεθόδολογίας (δηλαδή κανόνων βάσει των οποίων προσδιορίζεται μια μέθοδος) μπορεί να προβλέπει την έκδοση κατ' εξουσιοδότηση ή εκτελεστικών πράξεων, ανάλογα με τον χαρακτήρα, τους στόχους, το περιεχόμενο και το πλαίσιο της.

ΣΤ. ΠΡΑΞΕΙΣ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΠΑΡΟΧΗΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΩΝ

Μέτρα που σχετίζονται με υποχρέωση παροχής πληροφοριών μπορούν να θεσπίζονται είτε με κατ' εξουσιοδότηση πράξη είτε με εκτελεστική πράξη (ή μπορούν να αποτελούν ακόμη και ουσιώδες στοιχείο της βασικής πράξης), ανάλογα με τον χαρακτήρα, τους στόχους, το περιεχόμενο και το πλαίσιο τους.

Για παράδειγμα, μέτρα που καθορίζουν πρόσθετους κανόνες βασισμένους στο περιεχόμενο υποχρέωσης παροχής πληροφοριών θα πρέπει να θεσπίζονται με κατ' εξουσιοδότηση πράξεις. Γενικά τούτο ισχύει για τα πρόσθετα μη ουσιώδη στοιχεία που επηρεάζουν την ουσία της υποχρέωσης παροχής πληροφοριών.

Αντιθέτως, μέτρα που αποσκοπούν στη διασφάλιση της ενιαίας εκπλήρωσης μιας υποχρέωσης παροχής πληροφοριών, όπως μέτρα που αφορούν τον μορφότυπο και τα τεχνικά μέσα, θα πρέπει να θεσπίζονται με εκτελεστικές πράξεις. Για παράδειγμα, όταν η βασική πράξη προσδιορίζει με αρκούντως ακριβή τρόπο την ουσία της υποχρέωσης παροχής πληροφοριών, τα μέτρα που προσδιορίζουν λεπτομερέστερα τις πληροφορίες που πρέπει να παρασχεθούν προς διασφάλιση της συγκρισιμότητας των δεδομένων ή της αποτελεσματικής επιβολής των υποχρεώσεων θα πρέπει να θεσπίζονται με εκτελεστικές πράξεις.

Ζ. ΠΡΑΞΕΙΣ ΠΟΥ ΣΧΕΤΙΖΟΝΤΑΙ ΜΕ ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

Μέτρα που σχετίζονται με αδειοδοτήσεις, για παράδειγμα προϊόντων ή ουσιών, μπορούν να θεσπίζονται είτε με κατ' εξουσιοδότηση πράξη είτε με εκτελεστική πράξη (ή μπορούν να αποτελούν ακόμη και ουσιώδες στοιχείο της βασικής πράξης), ανάλογα με τον χαρακτήρα, τους στόχους, το περιεχόμενο και το πλαίσιο τους.

Αδειοδοτήσεις ατομικής εφαρμογής μπορούν να θεσπίζονται μόνο με εκτελεστικές πράξεις. Αδειοδοτήσεις γενικής εφαρμογής, για τις οποίες η απόφαση της Επιτροπής βασίζεται σε κριτήρια που καθορίζονται κατά τρόπο αρκούντως ακριβή στη βασική πράξη, θα πρέπει να θεσπίζονται με εκτελεστικές πράξεις.

Αδειοδοτήσεις γενικής εφαρμογής που συμπληρώνουν τη βασική πράξη, υπό την έννοια ότι δεν περιορίζονται στην εφαρμογή των κριτηρίων που έχουν θεσπιστεί στη βασική πράξη, αλλά ταυτόχρονα βασίζονται στο περιεχόμενο της βασικής πράξης (εντός των ορίων της παρεχόμενης εξουσιοδότησης), θα πρέπει να θεσπίζονται με κατ' εξουσιοδότηση πράξεις.

III. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΚΑΙ ΕΠΑΝΕΞΕΤΑΣΗ ΤΩΝ ΠΑΡΟΝΤΩΝ ΚΡΙΤΗΡΙΩΝ

1. Τα τρία θεσμικά όργανα θα παρακολουθούν από κοινού και σε τακτική βάση την εφαρμογή των παρόντων κριτηρίων.

2. Τα τρία θεσμικά όργανα θα επανεξετάσουν τα κριτήρια σύμφωνα με τις αντίστοιχες εσωτερικές τους ρυθμίσεις, κατά περίπτωση μέσω των οργάνων τους που έχουν ειδικές αρμοδιότητες στον τομέα αυτό, εάν είναι αναγκαίο και σκόπιμο, υπό το πρίσμα της εξέλιξης της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
-