



Βρυξέλλες, 14 Δεκεμβρίου 2018
(OR. en)

14620/18

LIMITE

JUR 558	ENFOCUSTOM 258
FREMP 210	AGRI 580
JAI 1184	ETS 43
TELECOM 431	SERVICES 72
COMPET 810	TRANS 569
RC 36	FISC 502
CONSOM 335	SAN 424
DAPIX 359	ENV 809
DATAPROTECT 256	GAF 58
DROIPEN 186	ATO 89
FIN 909	CYBER 298
EMPL 547	COPEN 409
MI 886	POLGEN 229
PI 165	INF 223
SOC 730	ANIMAUX 26
CODEC 2095	

ΓΝΩΜΗ ΤΗΣ ΝΟΜΙΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ ¹

Αποστολέας:	Νομική Υπηρεσία
Αποδέκτης:	Ομάδα «Θεμελιώδη δικαιώματα, δικαιώματα του πολίτη και ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων» (FREMP)
Θέμα:	Πρόταση της Επιτροπής για οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προστασία των προσώπων που καταγγέλλουν παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης (πρόταση «μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος») – νομική βάση

¹ Στο παρόν έγγραφο περιέχονται νομικές γνωμοδοτήσεις που προστατεύονται δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1049/2001 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Μαΐου 2001 για την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, και δεν έχουν δημοσιοποιηθεί από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Συμβούλιο επιφυλάσσεται παντός νομίμου δικαιώματός του σε περίπτωση μη εξουσιοδοτημένης δημοσίευσής του.

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Στις 23 Απριλίου 2018, η Επιτροπή δημοσίευσε την προαναφερόμενη νομοθετική πρόταση.² Σκοπός της πρότασης οδηγίας είναι ο καθορισμός στα κράτη μέλη ελάχιστων προτύπων για την προστασία των «μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος»³, οι οποίοι, σε εργασιακό πλαίσιο, αναφέρουν ή αποκαλύπτουν πληροφορίες σχετικά με παρατυπίες που αφορούν το δίκαιο της ΕΕ. Με την πρόταση αυτή, η Επιτροπή ανταποκρίνεται στα επανειλημμένα αιτήματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁴ για οριζόντια νομοθετική πρωτοβουλία για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στον ιδιωτικό και στον δημόσιο τομέα σε ολόκληρη την ΕΕ.
2. Μέχρι στιγμής, ο νομοθέτης της Ένωσης επέλεξε να προχωρήσει ανά τομέα, με την προσθήκη στις διάφορες ειδικές ανά τομέα πράξεις της Ένωσης συγκεκριμένων κανόνων για την καταγγελία παραβάσεων. Οι πράξεις αυτές απαριθμούνται στο μέρος 2 του παραρτήματος της πρότασης οδηγίας. Η πρόταση αποσκοπεί στην υιοθέτηση περισσότερο οριζόντιας προσέγγισης και θα συμπληρώνει τις ειδικές εκείνες διατάξεις που θα εξακολουθήσουν να ισχύουν (βλέπε άρθρο 1 παράγραφος 2 της πρότασης οδηγίας). Ο καθορισμός οριζόντιων ελάχιστων κανόνων με την πρόταση οδηγίας δεν θα επιφέρει, επομένως, τυπική τροποποίηση των ενωσιακών πράξεων που ήδη περιέχουν κανόνες σχετικά με την καταγγελία παραβάσεων.
3. Η πρόταση έχει μέχρι στιγμής εξεταστεί σε συνεδριάσεις της FREMP κατά τη διάρκεια του Σεπτεμβρίου, του Οκτωβρίου και του Νοεμβρίου του 2018. Ορισμένες αντιπροσωπείες ζήτησαν γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας σχετικά με τις πολλαπλές νομικές βάσεις της πρότασης (δεκαεπτά συνολικά⁵). Κατά τη συνεδρίασή της στις 5 Νοεμβρίου 2018, η Προεδρία της FREMP ζήτησε από τη Νομική Υπηρεσία να γνωμοδοτήσει γραπτώς σχετικά με τη νομική βάση της πρότασης. Η παρούσα γνωμοδότηση απαντά στο αίτημα αυτό.

² Έγγραφα 8713/18 και 8713/18 ADD 1.

³ Το διατακτικό της πρότασης δεν χρησιμοποιεί τον όρο «*μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος*», αλλά χρησιμοποιεί τον ακόλουθο περιγραφικό ορισμό: «*καταγγέλλοντες που εργάζονται στον ιδιωτικό ή τον δημόσιο τομέα και έχουν αποκτήσει πληροφορίες σχετικά με παραβάσεις σε εργασιακό πλαίσιο (...)*»: Βλέπε, για παράδειγμα, το άρθρο 2 παράγραφος 1. Στην παρούσα γνώμη, θα χρησιμοποιείται η σύντομη φράση «*μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος*».

⁴ Βλ. αιτιολογική έκθεση της πρότασης της Επιτροπής, σ. 2.

⁵ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε τις ακόλουθες νομικές βάσεις: Άρθρα 16, 33, 43, 50, 53 παράγραφος 1, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192, 207 και 325 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ και άρθρο 31 της ΕΚΑΕ («Ευρατόμ»). Κατά την άποψή της, αυτές οι νομικές βάσεις είναι όλες απαραίτητες, ώστε να καλυφθούν τα πεδία πολιτικής της Ένωσης που επελέγησαν από την Επιτροπή: η ενιαία αγορά, η ασφάλεια των προϊόντων, η ασφάλεια των μεταφορών, η προστασία του περιβάλλοντος, η πυρηνική ασφάλεια, η ασφάλεια των τροφίμων και των ζωοτροφών, η υγεία και η καλή μεταχείριση των ζώων, η δημόσια υγεία, η προστασία των καταναλωτών, η προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και η ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών, ο ανταγωνισμός και τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης.

II. Η ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

4. Η Επιτροπή επέλεξε μια σωρευτική τομεακή προσέγγιση ή προσέγγιση γενικού χαρακτήρα («omnibus»), σύμφωνα με την οποία θεωρεί την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος μέρος της «εργαλειοθήκης επιβολής» του δικαίου της Ένωσης σε επιλεγμένους τομείς ενωσιακής πολιτικής.⁶ Οι προτεινόμενες πολλαπλές νομικές βάσεις απορρέουν από την αναλυτική εξέταση των νομικών βάσεων που πραγματοποίησε η Επιτροπή ως προς όλες τις πράξεις και/ή τους τομείς πολιτικής της ΕΕ που αναφέρονται στην πρόταση.⁷
5. Για την επιλογή των συγκεκριμένων τομέων πολιτικής της Ένωσης, η Επιτροπή χρησιμοποίησε τρία κριτήρια:
- «i) υπάρχει ανάγκη ενίσχυσης της επιβολής του νόμου·
ii) η ανεπαρκής καταγγελία δυσλειτουργιών από μάρτυρες δημοσίου συμφέροντος αποτελεί καθοριστικό παράγοντα που επηρεάζει την επιβολή του νόμου·
και
iii) οι παραβάσεις ενδέχεται να βλάπτουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον.»⁸*
6. Οι τομείς πολιτικής, που επιλέχθηκαν με τον τρόπο αυτό, καθορίζονται στο άρθρο 1 της πρότασης, με τίτλο «Καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής». Το εν λόγω άρθρο πρέπει να εξεταστεί εν μέρει σε συνδυασμό με το παράρτημα της πρότασης και καλύπτει τέσσερις ξεχωριστές κατηγορίες: α), β), γ) και δ).

⁶ Βλ. αιτιολογική έκθεση, σ. 2 και σ. 5· Βλ. επίσης: αιτιολογική σκέψη 81, άρθρα 1 παράγραφος 1, 3 παράγραφος 1 και 3 παράγραφος 2 της πρότασης, καθώς και τις προφορικές εξηγήσεις που παρέσχε η Επιτροπή στην FREMP.

⁷ Η προσέγγιση αυτή αντικατοπτρίζεται ιδίως στην αιτιολογική σκέψη 81 της πρότασης. Εντούτοις, όπως σημειώνεται στη συνέχεια, φαίνεται ότι η Επιτροπή δεν παρέθεσε όλες τις νομικές βάσεις που αναφέρονται στις διάφορες σχετικές πράξεις. Για παράδειγμα, δεν γίνεται μνεία των άρθρων 113 και 115 ΣΛΕΕ ούτε του άρθρου 106α της ΕΚΑΕ («Συνθήκη Ευρατόμ»).

⁸ Βλ. αιτιολογική έκθεση, σ. 2-3 και αιτιολογική σκέψη 5 της πρότασης.

7. Ως προς την πρώτη κατηγορία, στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) της πρότασης της Επιτροπής απαριθμούνται 10 διαφορετικοί τομείς πολιτικής, χωρίς να υπάρχει γενικός τίτλος ή θέμα. Το άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) ορίζει τα εξής:

«παραβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των πράξεων της Ένωσης που ορίζονται στο παράρτημα (Μέρος I και Μέρος II) και αναφέρονται στους ακόλουθους τομείς:

- i) δημόσιες συμβάσεις·*
- ii) χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας·*
- iii) ασφάλεια των προϊόντων·*
- iv) ασφάλεια των μεταφορών·*
- v) προστασία του περιβάλλοντος·*
- vi) πυρηνική ασφάλεια·*
- vii) ασφάλεια των τροφίμων και των ζωοτροφών, υγεία και καλή μεταχείριση των ζώων·*
- viii) δημόσια υγεία·*
- ix) προστασία των καταναλωτών·*
- x) προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών.»*

8. Οι 10 τομείς πολιτικής που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) πρέπει περαιτέρω να εξεταστούν σε συνδυασμό με τον λεπτομερή και εκτενή κατάλογο πράξεων του παράγωγου δικαίου, ο οποίος περιλαμβάνεται στο παράρτημα. Οι κανόνες που θεσπίζονται με την πρόταση θα εφαρμόζονται μόνο για παραβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής κάποιας εκ των πράξεων που απαριθμούνται στο παράρτημα.⁹ Επιπλέον, οι ενωσιακές πράξεις που απαριθμούνται στο παράρτημα χωρίζονται σε δύο κατηγορίες: το μέρος I περιλαμβάνει πράξεις που επί του παρόντος δεν περιέχουν κανόνες για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, ενώ το μέρος II απαριθμεί πράξεις οι οποίες περιέχουν ήδη κανόνες για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος. Σε σχέση με τις ενωσιακές πράξεις που απαριθμούνται στο μέρος I, η πρόταση εισαγάγει, συνεπώς, νέους κανόνες επιπλέον των απαριθμούμενων πράξεων, ενώ, σε σχέση με τις ενωσιακές πράξεις που παρατίθενται στο μέρος II, η πρόταση αποσκοπεί στη συμπλήρωση των απαριθμούμενων υφιστάμενων κανόνων για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.¹⁰

⁹ Βλ. επίσης το άρθρο 3 παράγραφοι 1 και 2 της πρότασης οδηγίας, όπου η παράβαση ορίζεται ως εξής: «(...) πραγματικές ή δυνητικές παράνομες δραστηριότητες ή κατάχρηση δικαίου που σχετίζονται με ενωσιακές πράξεις και τομείς που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής που αναφέρεται στο άρθρο 1 και στο παράρτημα».

¹⁰ Βλ. επίσης το άρθρο 1 παράγραφος 2 της πρότασης της Επιτροπής.

9. Ως προς τη δεύτερη κατηγορία, το άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο β) της πρότασης της Επιτροπής αναφέρεται σε παραβάσεις διατάξεων πρωτογενούς δικαίου στον τομέα πολιτικής του δικαίου του ανταγωνισμού και των κρατικών ενισχύσεων, καθώς και σε παραβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του βασικού κανονισμού του Συμβουλίου για τους κανόνες ανταγωνισμού και του βασικού κανονισμού του Συμβουλίου για τις κρατικές ενισχύσεις αντίστοιχως. Το άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο β) ορίζει τα εξής:

«παραβάσεις των άρθρων 101, 102, 106, 107 και 108 της ΣΛΕΕ και παραβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου.»

10. Ως προς την τρίτη κατηγορία, το άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο γ) της πρότασης της Επιτροπής αναφέρεται σε:

«παραβάσεις που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 325 της ΣΛΕΕ και τα ειδικότερα οριζόμενα ιδίως στην οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 και στον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 883/2013.»

11. Ως προς την τέταρτη κατηγορία, το άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο δ) της πρότασης της Επιτροπής αναφέρεται σε:

«παραβάσεις σχετιζόμενες με την εσωτερική αγορά, όπως αναφέρεται στο άρθρο 26 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, αναφορικά με πράξεις που παραβιάζουν τους κανόνες για τη φορολογία των εταιρειών ή διακανονισμούς των οποίων σκοπός είναι η εξασφάλιση φορολογικού πλεονεκτήματος που ματαιώνει το αντικείμενο ή τον σκοπό της εφαρμοστέας νομοθεσίας περί φορολογίας εταιρειών.»

12. Σε αντίθεση με τα στοιχεία α), β) και γ), η πρόταση δεν αναφέρει στο διατακτικό της καμία πράξη παράγωγου δικαίου σχετική με τον τομέα πολιτικής που περιγράφεται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο δ). Ωστόσο, στην αιτιολογική έκθεση¹¹, και στις παραπομπές στις υποσημειώσεις της αιτιολογικής σκέψης 17 της πρότασης, διευκρινίζεται ότι η Επιτροπή έχει υπόψη της δύο συγκεκριμένες οδηγίες της ΕΕ, καθώς και δύο εκκρεμή σχέδια οδηγιών που πρότεινε:
- Οδηγία 2011/16/ΕΕ, της 15ης Φεβρουαρίου 2011, σχετικά με τη διοικητική συνεργασία στον τομέα της φορολογίας¹².
 - Οδηγία (ΕΕ) 2016/1164, της 12ης Ιουλίου 2016, για τη θέσπιση κανόνων κατά πρακτικών φοροαποφυγής που έχουν άμεση επίπτωση στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς¹³.
 - Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για κοινή ενοποιημένη βάση φορολογίας εταιρειών¹⁴.
 - Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για κοινή βάση φορολογίας εταιρειών¹⁵.

III. ΑΝΑΛΥΣΗ

A. **Αρχές που απορρέουν από την πάγια νομολογία**

13. Σύμφωνα με πάγια νομολογία, η νομική βάση μιας πράξης της Ένωσης δεν εξαρτάται μόνο από την πεποίθηση ενός θεσμικού οργάνου ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά πρέπει να προσδιορίζεται με βάση παράγοντες αντικειμενικούς και επιδεκτικούς δικαστικού ελέγχου, στους οποίους συγκαταλέγονται ειδικότερα ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξης.¹⁶

¹¹ Αιτιολογική έκθεση, σ. 3.

¹² ΕΕ L 64 της 11.3.2011, σ. 1-12· ειδική νομοθετική διαδικασία βάσει των άρθρων 113 και 115 της ΣΛΕΕ.

¹³ ΕΕ L 193 της 19.7.2016, σ. 1-14· ειδική νομοθετική διαδικασία βάσει του άρθρου 115 της ΣΛΕΕ.

¹⁴ COM/2016/0683 final – 2016/0336· Έγγραφο 13731/2016 του Συμβουλίου· ειδική νομοθετική διαδικασία βάσει του άρθρου 115 της ΣΛΕΕ.

¹⁵ COM/2016/0685 final – 2016/0337· Έγγραφο 13730/2016 του Συμβουλίου· ειδική νομοθετική διαδικασία βάσει του άρθρου 115 της ΣΛΕΕ.

¹⁶ Βλ. υπόθεση C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου («Διοξείδιο του τιτανίου»), EU:C:1991:244, σκέψη 10· υπόθεση C-147/13, Ισπανία κατά Συμβουλίου, EU:C:2015:299, σκέψη 68 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία. Στη νομολογία αυτή γίνεται συνεχώς αναφορά στις γνωμοδοτήσεις της Νομικής Υπηρεσίας. Βλ. επίσης: Γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας της 26ης Σεπτεμβρίου 2018, έγγραφο του Συμβουλίου 12004/18, παράγραφοι 9 και 10 και τη νομολογία που αναφέρεται στις υποσημειώσεις 4 και 5 της γνωμοδότησης αυτής και γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας της 26ης Μαρτίου 2018, έγγραφο του Συμβουλίου 7502/18, παράγραφος 6 καθώς και τη νομολογία που παρατίθεται στην υποσημείωση 11 της εν λόγω γνωμοδότησης.

14. Επιπλέον, σύμφωνα με την ίδια νομολογία, οι διαδικασίες που σχετίζονται με τις διάφορες νομικές βάσεις είναι απόρροια της επιλογής των συντακτών των Συνθηκών και δεν πρέπει να καθορίζουν την επιλογή νομικής βάσης.¹⁷
15. Επιπροσθέτως, δεδομένου ότι η Επιτροπή πρότεινε 17 νομικές βάσεις, πρέπει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με την πάγια νομολογία, η χρησιμοποίηση πολλαπλών νομικών βάσεων μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις, στις οποίες απαιτείται απόδειξη ότι το μέτρο επιδιώκει συγχρόνως πολλαπλούς διαφορετικούς νομικούς στόχους ίδιας βαρύτητας. Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου:

«Εάν από την εξέταση ενός κοινοτικού μέτρου προκύπτει ότι αυτό εξυπηρετεί διττό σκοπό, ή ότι έχει δύο συνιστώσες, εκ των οποίων ο ένας θεωρείται κύριος ή εξέχων, ενώ ο άλλος δευτερεύων, η πράξη πρέπει να στηρίζεται σε ενιαία νομική βάση και, συγκεκριμένα, σε αυτή που επιβάλλει ο κύριος ή εξέχων σκοπός ή συνιστώσα (...).

Κατ' εξαίρεση, αν, αντιθέτως, αποδεικνύεται ότι η πράξη κατατείνει συγχρόνως σε περισσότερους σκοπούς, ή ότι έχει περισσότερες συνιστώσες, που συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, χωρίς ο ένας να είναι δευτερεύων και έμμεσος σε σχέση με τον άλλο, η πράξη αυτή πρέπει να στηρίζεται στις αντίστοιχες διαφορετικές νομικές βάσεις (...).»¹⁸

¹⁷ Βλ. υπόθεση C-130/10, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, EU:C:2012:472, σκέψεις 80 έως 82.

¹⁸ Υποθέσεις C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου («Διοξείδιο τιτανίου»), EU:C:1991:244, σκέψεις 17 έως 21· C-36/98, Ισπανία κατά Συμβουλίου, EU:C:2001:64, σκέψη 59· C-211/01, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, σκέψη 39· C-336/00, Huber, EU:C:2002:509, σκέψη 31· C-338/01, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, EU:C:2004:253, σκέψεις 55 επ.· υπόθεση C-411/06, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, EU:C:2009:518, σκέψεις 46 και 47· C-155/07, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, EU:C:2008:605, σκέψεις 36 επ.

16. Κατά πάγια, επίσης, νομολογία του Δικαστηρίου, η προσφυγή σε διπλή νομική βάση αποκλείεται στην περίπτωση που οι διαδικασίες που προβλέπονται για κάθε νομική βάση είναι ασύμβατες μεταξύ τους¹⁹ ή στην περίπτωση που η χρησιμοποίηση δύο νομικών βάσεων μπορεί να θίξει τα δικαιώματα του Κοινοβουλίου.²⁰
17. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία, μια νομοθετική πράξη μπορεί να στηρίζεται σε δύο ή περισσότερες νομικές βάσεις μόνον εφόσον πληρούνται τρεις προϋποθέσεις:
- Πρώτον, η πράξη επιδιώκει δύο ή περισσότερους στόχους, από τους οποίους κανένας δεν είναι κύριος ή εξέχων σε σχέση με τους υπόλοιπους.
 - Δεύτερον, οι στόχοι που καθορίζονται στη νομοθετική πράξη πρέπει να είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι μεταξύ τους.
 - Τρίτον, οι νομικές βάσεις πρέπει να προβλέπουν συμβατές διαδικασίες.²¹

B. Εξέταση του σκοπού και του περιεχομένου της πρότασης

18. Υπό το πρίσμα της πάγιας νομολογίας που παρατέθηκε ανωτέρω, πρέπει πρώτα να εξεταστούν ο σκοπός και το περιεχόμενο της πρότασης, προκειμένου να διαπιστωθεί ποιος είναι ο (κύριος) στόχος της.

¹⁹ Υπόθεση C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου («Διοξείδιο τιτανίου»), EU:C:1991:244, σκέψεις 17 έως 21. Όπως θα καταδειχθεί κατωτέρω, οι εν λόγω ασυμβατότητες προκύπτουν, για παράδειγμα, μεταξύ νομοθετικών διαδικασιών και μη νομοθετικών διαδικασιών. Ασυμβατότητα υφίσταται, επίσης, μεταξύ συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, όπου η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία αποτελεί τον κύριο κανόνα ψηφοφορίας στο Συμβούλιο, και μιας ειδικής νομοθετικής διαδικασίας που απαιτεί ομοφωνία στο Συμβούλιο.

²⁰ Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-164/97 και 165/97, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, EU:C:1999:99, σκέψη 14· υπόθεση-338/01, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, EU:C:2004:253, σκέψεις 55 επ.· υπόθεση 178/03, Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, EU:C:2006:4, σκέψη 57.

²¹ Βλ. επίσης: Γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας της 24ης Απριλίου 2018, έγγραφο του Συμβουλίου 8268/18, παράγραφος 16 και νομολογία που αναφέρεται στην υποσημείωση 6 της γνωμοδότησης αυτής.

19. Όπως προαναφέρθηκε, ο κύριος σκοπός της πρότασης της Επιτροπής – με βάση το κείμενο που υποβλήθηκε στο Συμβούλιο, δεδομένου ότι έχει τροποποιηθεί μετά τις έως τώρα συζητήσεις στην Ομάδα FREMP – είναι να ενισχυθεί η επιβολή του δικαίου της Ένωσης με τη θέσπιση κανόνων που αποσκοπούν στην προστασία των προσώπων που διευκολύνουν, σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής, τον εντοπισμό παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης και τις σχετικές έρευνες και διώξεις. Στο άρθρο 1 παράγραφος 1 της πρότασης επιβεβαιώνεται ότι ο κύριος σκοπός της πρότασης είναι πράγματι αυτός:

«Με σκοπό την ενίσχυση της επιβολής του δικαίου και των πολιτικών της Ένωσης σε συγκεκριμένους τομείς....».

Ο κύριος σκοπός εντοπίζεται, επίσης, στις αιτιολογικές σκέψεις 2, 19, 25, 48 και 84, στις οποίες σχετικά αναφέρονται τα εξής:

«Σε επίπεδο Ένωσης, οι καταγγελίες μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος συνιστούν στοιχείο του αρχικού σταδίου επιβολής του ενωσιακού δικαίου: οι καταγγελίες αυτές τροφοδοτούν εθνικά και ενωσιακά συστήματα επιβολής του νόμου με πληροφορίες που οδηγούν σε αποτελεσματικό εντοπισμό, διερεύνηση και δίωξη παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου»

«Κάθε φορά που εκδίδεται νέα πράξη της Ένωσης η οποία έχει συνάφεια με την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και μπορεί να συμβάλει στην αποτελεσματικότερη επιβολή του νόμου, θα πρέπει να εξετάζεται το ενδεχόμενο τροποποίησης του παραρτήματος της παρούσας οδηγίας, ώστε να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της.»

«Για την αποτελεσματική επιβολή του ενωσιακού δικαίου απαιτείται η χορήγηση προστασίας σε όσο το δυνατόν περισσότερες κατηγορίες προσώπων (...).»

«Για τον αποτελεσματικό εντοπισμό και την αποτροπή παραβάσεων του ενωσιακού δικαίου πρέπει να διασφαλίζεται η δυνατότητα των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος να υποβάλλουν εύκολα και υπό πλήρη εμπιστευτικότητα τις πληροφορίες που διαθέτουν στις οικείες αρμόδιες αρχές, οι οποίες μπορούν να διερευνήσουν και, ενδεχομένως, να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα.»

«Ο στόχος της παρούσας οδηγίας, ήτοι η ενίσχυση της επιβολής ορισμένων πράξεων σε ορισμένους τομείς πολιτικής, στους οποίους οι παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου μπορούν να βλάψουν σοβαρά το δημόσιο συμφέρον, χάρη στην αποτελεσματική προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος (...).»

20. Το περιεχόμενο της πρότασης αναπτύσσεται λεπτομερώς στα κεφάλαια II, III και IV. Τα κεφάλαια αυτά περιλαμβάνουν τους κανόνες που προτείνει η Επιτροπή με σκοπό την παροχή ελάχιστων προτύπων για την εναρμόνιση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος ως «καταγγελλόντων», οι οποίοι εμπίπτουν, σύμφωνα με το άρθρο 2, στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και οι οποίοι εργάζονται στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα, όπως ορίζεται στην οδηγία.
21. Στο κεφάλαιο II καθορίζονται τα πρότυπα για την εσωτερική υποβολή καταγγελιών και για την παρακολούθηση των καταγγελιών. Ειδικότερα, στα άρθρα 4 και 5 του κεφαλαίου αυτού θεσπίζεται η υποχρέωση των κρατών μελών να διασφαλίζουν ότι οι νομικές οντότητες στον ιδιωτικό και τον δημόσιο τομέα οργανώνουν τους ενδεδειγμένους εσωτερικούς διαύλους καταγγελίας και διαδικασίες παραλαβής και παρακολούθησης των καταγγελιών.
22. Στο κεφάλαιο III καθορίζονται τα πρότυπα για την εξωτερική υποβολή καταγγελιών και για την παρακολούθηση των καταγγελιών. Σύμφωνα με τα άρθρα 6 έως 12 του κεφαλαίου αυτού, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να διασφαλίζουν ότι οι αρμόδιες αρχές καθιερώνουν εξωτερικούς διαύλους καταγγελίας και διαδικασίες παραλαβής και παρακολούθησης των καταγγελιών. Στο ίδιο κεφάλαιο περιγράφονται τα ελάχιστα πρότυπα που εφαρμόζονται στους εν λόγω διαύλους και διαδικασίες.

23. Στο κεφάλαιο IV θεσπίζονται τα ελάχιστα πρότυπα για την προστασία των καταγγελλόντων και των καταγγελλομένων²². Ειδικότερα, στο άρθρο 13 περιγράφονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι καταγγέλλοντες δικαιούνται προστασία δυνάμει της οδηγίας. Για παράδειγμα, απαιτείται οι καταγγέλλοντες να πιστεύουν εύλογα ότι οι πληροφορίες που αναφέρουν είναι αληθείς κατά τον χρόνο καταγγελίας. Επιπλέον, γενικά απαιτείται από τους καταγγέλλοντες να χρησιμοποιούν πρώτα εσωτερικούς διαύλους καταγγελίας. Τα άρθρα 14 και 15 αφορούν την απαγόρευση των αντιποίνων. Το άρθρο 16 διευκρινίζει ότι τα πρόσωπα που κατονομάζονται στις καταγγελίες απολαμβάνουν όλα τα δικαιώματά τους τα οποία απορρέουν από τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, όπως το τεκμήριο αθωότητας, το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου και τα δικαιώματα υπεράσπισης. Στο άρθρο 17, θεσπίζεται η υποχρέωση των κρατών μελών να προβλέπουν αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις.
24. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι οι κανόνες που προτείνονται με την οδηγία συνιστούν τους ελάχιστους κανόνες. Αυτό προκύπτει σαφώς από το άρθρο 1, στο οποίο ορίζεται ότι σκοπός της οδηγίας είναι η παροχή κοινών ελάχιστων προτύπων για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής της Ένωσης, και από το άρθρο 19, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν ή να διατηρούν σε ισχύ ευνοϊκότερες διατάξεις για τα δικαιώματα των καταγγελλόντων προσώπων.²³ Επιπλέον, τίποτα δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να εφαρμόζουν ή να θεσπίζουν εθνική νομοθεσία για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος για τομείς πολιτικής που δεν αναφέρονται στην πρόταση της Επιτροπής.
25. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι κύριος ή εξέχων σκοπός της πρότασης είναι η ενίσχυση της επιβολής του δικαίου της Ένωσης σε ορισμένους τομείς μέσω κανόνων για την προστασία των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

²² Για τον ορισμό των «καταγγελλομένων», βλ.: άρθρο 3 παράγραφος 11 της πρότασης.

²³ Βλ. επίσης: Αιτιολογική έκθεση, σ. 6, όπου περιγράφεται η πρόταση ως «οδηγία ελάχιστης εναρμόνισης».

Γ. Προσδιορισμός της νομικής βάσης

26. Η Νομική Υπηρεσία σημειώνει ότι, σύμφωνα με τις Συνθήκες, η αρμοδιότητα της Ένωσης να νομοθετεί ειδικά σε σχέση με την ενίσχυση της επιβολής του ενωσιακού δικαίου μέσω της προστασίας μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σε διάφορους τομείς του δικαίου και των πολιτικών της Ένωσης δεν θεμελιώνεται σε μία και μοναδική νομική βάση.²⁴ Η προσέγγιση της Επιτροπής να προχωρήσει ανά τομέα συνιστά, συνεπώς, τη νομικώς ορθή προσέγγιση. Όπως αναφέρεται στην παράγραφο 2 ανωτέρω, ο ενωσιακός νομοθέτης είχε ήδη υιοθετήσει την προσέγγιση αυτή με τη θέσπιση, με ειδικές ανά τομέα νομοθετικές πράξεις, συγκεκριμένων διατάξεων σχετικά με την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με τη νομική βάση καθεμιάς από τις εν λόγω πράξεις. Με βάση την προσέγγιση αυτή, η Νομική Υπηρεσία θεωρεί ότι η οδηγία επιδιώκει ταυτόχρονα ξεχωριστούς στόχους ίδιας βαρύτητας, που είναι εξάλλου άρρηκτα συνδεδεμένοι μεταξύ τους. Ειδικότερα, όπως προβλέπεται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 της πρότασης, η οδηγία αποσκοπεί στην ενίσχυση της επιβολής του δικαίου και των πολιτικών της Ένωσης σε κάθε έναν από τους απαριθμούμενους συγκεκριμένους τομείς πολιτικής, θεωρούμενης της επιβολής αυτής σε κάθε επιμέρους τομέα ως διακριτού στόχου.
27. Ωστόσο, όπως αναφέρεται κατωτέρω, η Νομική Υπηρεσία θεωρεί, επίσης, ότι ορισμένες από τις τομεακές νομικές βάσεις που προτείνει η Επιτροπή δεν είναι απαραίτητες και ότι υπάρχουν ορισμένες νομικές βάσεις που προβλέπουν ασύμβατες διαδικασίες και, ως εκ τούτου, θα πρέπει να αποτελέσουν βάσεις για ξεχωριστές πράξεις (στις περισσότερες περιπτώσεις μέσω του χωρισμού της πρότασης).

²⁴ Πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχουν ορισμένες διατάξεις στις Συνθήκες που υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν τη δέουσα εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης. Το άρθρο 4 παράγραφος 3 της ΣΕΕ ορίζει ότι «[τ]α κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης» (δεύτερο εδάφιο). Επιπλέον, το άρθρο 197 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι «[η] αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη, που είναι ουσιώδους σημασίας για την καλή λειτουργία της Ένωσης, θεωρείται ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος» και περιέχει τη νομική βάση με την οποία εξουσιοδοτείται ο νομοθέτης της Ένωσης να θεσπίζει μέτρα για τη στήριξη της διοικητικής ικανότητας των κρατών μελών. Επίσης, το άρθρο 291 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ ορίζει ότι «τα κράτη μέλη θεσπίζουν όλα τα μέτρα εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης».

28. Μία από τις κύριες νομικές βάσεις που πρότεινε η Επιτροπή είναι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ.²⁵ Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, μια νομοθετική πράξη που θεσπίζεται βάσει του άρθρου 114 της ΣΛΕΕ:

«πρέπει αφενός να περιλαμβάνει μέτρα σχετικά με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών και αφετέρου να έχει ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.»²⁶

«(...) τα μέτρα τα οποία αφορά η εν λόγω διάταξη αποσκοπούν στη βελτίωση των συνθηκών εγκαθιδρύσεως και λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και πρέπει πράγματι να έχουν αυτόν τον σκοπό, συμβάλλοντας στην εξάλειψη εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ή στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ή ακόμη στην εξάλειψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού.»

«(...) αν και η χρησιμοποίηση του άρθρου 95 ΕΚ [πλέον άρθρου 114 ΣΛΕΕ] ως νομικής βάσης είναι δυνατή προκειμένου να προληφθεί η εμφάνιση μελλοντικών εμποδίων στο εμπόριο λόγω της ανομοιογενούς εξέλιξης των εθνικών νομοθεσιών, η εμφάνιση των εμποδίων αυτών πρέπει είναι πιθανή και το επίδικο μέτρο πρέπει να έχει ως αντικείμενο την πρόληψή τους»²⁷.

29. Η διατύπωση στην πρόταση της Επιτροπής δικαιολογεί την προσφυγή στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ ως κύρια νομική βάση. Ειδικότερα, η αιτιολογική σκέψη 4 της πρότασης αναφέρεται στον κατακερματισμό της νομοθεσίας για την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος και στην άνιση κατανομή μεταξύ των τομέων πολιτικής της ΕΕ. Επιπλέον, η αιτιολογική σκέψη 6 αναφέρεται σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και η αιτιολογική σκέψη 10 σε πιθανές δευτερογενείς επιπτώσεις πέραν των εθνικών συνόρων όσον αφορά τα περιβαλλοντικά εγκλήματα. Υπάρχουν, επίσης, αναφορές στην αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και/ή στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ στις αιτιολογικές σκέψεις σχετικά με τη δημόσια υγεία και την προστασία των καταναλωτών (αιτιολογική σκέψη 13), την προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, την ασφάλεια των συστημάτων δικτύου και πληροφοριών (αιτιολογική σκέψη 14) και στην αιτιολογική σκέψη 81.

²⁵ Βλ. αιτιολογική παράγραφο 81 της πρότασης της Επιτροπής:

²⁶ Υπόθεση C-270/12, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, EU:C:2014:18, σκέψη 100.

²⁷ Υπόθεση C-491/01, R κατά Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco, EU:C:2002:741, σκέψεις 60-61. Βλ. επίσης υπόθεση C-376/98, Γερμανία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, EU:C:2000:544, σκέψη 84.

30. Ωστόσο, για τους λόγους που εκτίθενται κατωτέρω, το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν συνιστά επαρκή νομική βάση για την πρόταση στο σύνολό της. Ειδικότερα, το άρθρο 114 της ΣΛΕΕ δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την ενίσχυση της εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης που δεν συνδέεται άμεσα με την εσωτερική αγορά, ούτε μπορεί να χρησιμοποιηθεί όταν στις Συνθήκες προβλέπεται μια πιο συγκεκριμένη νομική βάση. Επιπλέον, το άρθρο 114 της ΣΛΕΕ προβλέπει τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, η οποία παρουσιάζει ασυμβατότητες με άλλες νομικές βάσεις που επικαλείται η Επιτροπή.

Θέματα που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α)

31. Όσον αφορά την πρώτη κατηγορία θεμάτων που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α), η Νομική Υπηρεσία θεωρεί ότι τα μέτρα για την ενίσχυση της εφαρμογής των πράξεων της Ένωσης που ορίζονται στο παράρτημα και αφορούν τα ακόλουθα πεδία τομεακής πολιτικής, μπορούν να θεσπιστούν με βάση το άρθρο 114 ΣΛΕΕ: δημόσιες συμβάσεις²⁸, χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και χρηματοδότησης της τρομοκρατίας²⁹, ασφάλεια των προϊόντων³⁰, ασφάλεια των τροφίμων και των ζωοτροφών³¹, προστασία των καταναλωτών³² καθώς και προστασία της ιδιωτικής ζωής και των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, και ασφάλεια συστημάτων δικτύου και πληροφοριών.³³
32. Ωστόσο, υπάρχει μία πράξη στο παράρτημα σχετικά με το θέμα «ασφάλεια των προϊόντων» που πρέπει να αφαιρεθεί: Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 258/2012 σχετικά με την καταπολέμηση της παράνομης κατασκευής και διακίνησης πυροβόλων όπλων, ο οποίος αναφέρεται στο παράρτημα, μέρος Ι Γ 2 iii) και αποσκοπεί στην εφαρμογή του πρωτοκόλλου των ΗΕ για τα πυροβόλα όπλα. Ο κανονισμός αυτός δεν μπορεί να συμπεριληφθεί καθώς έχει σχέση με μια νομοθετική πράξη δυνάμει του άρθρου 207 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ σχετικά με την κοινή εμπορική πολιτική, το οποίο προβλέπει μόνο τη θέσπιση νομοθεσίας μέσω κανονισμών και όχι οδηγιών. Αν ο ενωσιακός νομοθέτης επιθυμεί τη θέσπιση κανόνων για την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σχετικά με τη συγκεκριμένη πράξη της Ένωσης, θα πρέπει να εκδώσει ξεχωριστό κανονισμό βάσει του άρθρου 207 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ (με χωρισμό της πρότασης).

²⁸ Άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) σημείο i).

²⁹ Άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) σημείο ii).

³⁰ Άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) σημείο iii).

³¹ Άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) σημείο vii).

³² Άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) σημείο ix).

³³ Άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) σημείο x).

33. Επιπλέον, υπάρχουν ορισμένα θέματα που αναφέρονται στην πρώτη κατηγορία, η κάλυψη των οποίων δεν μπορεί να βασιστεί στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ, διότι η ενίσχυση της επιβολής της ενωσιακής νομοθεσίας για τα εν λόγω θέματα συνιστά ξεχωριστό τομεακό νομικό στόχο, για τον οποίο απαιτείται ξεχωριστή νομική βάση.
34. Ένα από τα θέματα αυτά είναι η δημόσια υγεία, η οποία σχετίζεται με ισχύουσες ενωσιακές πράξεις που βασίζονται μόνο στο άρθρο 168 παράγραφος 4 ΣΛΕΕ.³⁴ Οι πράξεις αυτές αποσκοπούν αποκλειστικά στην προστασία της ανθρώπινης υγείας και δεν συνδέονται επαρκώς με τη σύσταση ή τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Προκειμένου να καλυφθούν οι εν λόγω πράξεις, θα χρειαστεί ξεχωριστή νομική βάση με κατάλληλη αιτιολογία. Ο στόχος της ενίσχυσης της επιβολής του δικαίου της Ένωσης στον τομέα της δημόσιας υγείας πρέπει να θεωρηθεί ξεχωριστός στόχος της οδηγίας, που δικαιολογεί τη χρήση του άρθρου 168 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ ως διακριτής νομικής βάσης, άρρηκτα συνδεδεμένος με τους άλλους στόχους που προσδιορίζονται στην παρούσα γνωμοδότηση.
35. Όσον αφορά τις πράξεις που σχετίζονται με τον τομέα της δημόσιας υγείας και απαριθμούνται στο μέρος I Η του παραρτήματος, μόνο αυτές που βασίζονται σε διάταξη η οποία επιτρέπει την εναρμόνιση μπορούν να καλυφθούν από την πρόταση οδηγίας. Αυτό σημαίνει ότι μπορούν να συμπεριληφθούν πράξεις που εκδίδονται βάσει του άρθρου 168 παράγραφος 4 ΣΛΕΕ αλλά όχι πράξεις που βασίζονται στο άρθρο 168 παράγραφος 5 ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι το τελευταίο δίνει τη δυνατότητα στην ΕΕ να θεσπίζει μέτρα ενθάρρυνσης αλλά ρητώς αποκλείει την εναρμόνιση. Συνάγεται ότι η οδηγία αριθ. 1082/2013/ΕΕ που απαριθμείται στο σημείο I Η 3, σχετικά με σοβαρές διασυνοριακές απειλές κατά της υγείας, δεν είναι δυνατό να συμπεριληφθεί, δεδομένου ότι η εν λόγω απόφαση εκδόθηκε με βάση το άρθρο 168 παράγραφος 5 της ΣΛΕΕ.³⁵

³⁴ Βλέπε, ειδικότερα, τις πράξεις της ΕΕ που αναφέρονται στο μέρος I Η σημείο 1.

³⁵ Η Επιτροπή επιβεβαίωσε προφορικά στην Ομάδα FREMP ότι επρόκειτο για σφάλμα και συμφώνησε ότι η πράξη αυτή πρέπει να απαλειφθεί από το παράρτημα.

36. Ο δεύτερος τομέας πολιτικής στην πρώτη κατηγορία αναφέρεται σε πράξεις που αφορούν την κοινή πολιτική μεταφορών της ΕΕ, η οποία, σύμφωνα με τη ΣΛΕΕ και τη νομολογία του Δικαστηρίου, παρουσιάζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και απαιτεί ξεχωριστή νομική βάση για τις μεταφορές.³⁶ Κατά συνέπεια, οι παραβάσεις των πράξεων της Ένωσης που απαριθμούνται στο παράρτημα σχετικά με την πολιτική στον τομέα της ασφάλειας των μεταφορών³⁷ δεν μπορεί να καλυφθούν από το άρθρο 114 της ΣΛΕΕ. Για την συμπερίληψη των παραβάσεων των πράξεων στον εν λόγω τομέα πολιτικής, απαιτείται ξεχωριστή αντίστοιχη νομική βάση (άρθρα 91 και 100 ΣΛΕΕ) διακριτή από τη νομική βάση για την εσωτερική αγορά.
37. Επιπλέον, το άρθρο 114 της ΣΛΕΕ δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τις ενωσιακές πράξεις που παρατίθενται στο Παράρτημα και αποσκοπούν στην προστασία της καλής μεταχείρισης των ζώων.³⁸ Πολλές από τις υπό εξέταση πράξεις βασίζονται επί του παρόντος μόνο στο άρθρο 43 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ (Γεωργία και Αλιεία), ενώ φαίνεται να απουσιάζει κάθε άμεση σύνδεση με την εσωτερική αγορά. Ο στόχος της ενίσχυσης της επιβολής του δικαίου και των πολιτικών της Ένωσης στον τομέα της καλής μεταχείρισης των ζώων πρέπει να θεωρηθεί ξεχωριστός στόχος της οδηγίας, που δικαιολογεί τη χρήση του άρθρου 43 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ ως διακριτής νομικής βάσης, άρρηκτα συνδεδεμένος με τους άλλους στόχους που προσδιορίζονται στην παρούσα γνωμοδότηση.

³⁶ Βλ. άρθρα 58 παράγραφος 1, 91 και 207 παράγραφος 5 της ΣΛΕΕ· υπόθεση C-97/78, Schumalla, EU:C:1978:211, σκέψη 4· συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-248/95 και C-249/95, SAM Schiffahrt και Stapf, EU:C:1997:377, σκέψη 23· υπόθεση C-176/09, Λουξεμβούργο κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, EU:C:2011:290, σκέψη 34· υπόθεση C-344/04, IATA και ELFAA, EU:C:2006:10, σκέψη 80· συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-27/00 και C-122/00, Omega Air κ.λπ., EU:C:2002:161, σκέψη 63· υπόθεση C-440/05, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, EU:C:2007:625, σκέψη 58· υπόθεση C-338/09, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, EU:C:2010:814, σκέψη 30· συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-184/02 και C-223/02, Βασίλειο της Ισπανίας και Δημοκρατία της Φινλανδίας κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, EU:C:2004:497, σκέψεις 29 επ.

³⁷ Άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) σημείο iv) και πράξεις που απαριθμούνται στο μέρος I Δ και II Β του παραρτήματος.

³⁸ Άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) σημείο vii) και μέρος I Ζ σημείο 4 του παραρτήματος.

38. Ομοίως, η Νομική Υπηρεσία θεωρεί ότι η ενίσχυση της επιβολής του δικαίου της Ένωσης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος δεν παρουσιάζει πρόδηλο νομικό δεσμό ούτε με τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.³⁹ Σε κάθε περίπτωση, η σύνδεση με την εσωτερική αγορά δεν υφίσταται για τα μέτρα που απαριθμούνται στο παράρτημα, τα οποία, σε μεγάλο μέρος, αποσκοπούν στην εφαρμογή διεθνούς περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ.⁴⁰ Για τον συγκεκριμένο τομέα, θα πρέπει να προστεθεί το άρθρο 192 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ ως ξεχωριστή νομική βάση με ξεχωριστή νομική αιτιολογία. Ο στόχος της ενίσχυσης της επιβολής του δικαίου και των πολιτικών της Ένωσης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να θεωρηθεί ξεχωριστός στόχος της οδηγίας, που δικαιολογεί τη χρήση του άρθρου 192 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ ως διακριτής νομικής βάσης, άρρηκτα συνδεδεμένος με τους άλλους στόχους που προσδιορίζονται στην παρούσα γνωμοδότηση.
39. Όλες οι νομικές βάσεις που έχουν αναφερθεί ως τώρα (άρθρα 43 παράγραφος 2, 91, 100, 114, 168 παράγραφος 4 και 192 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ) είναι νομικά συμβατές, καθώς όλες προβλέπουν τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

³⁹ Άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) σημείο ν) και μέρη Ι Ε και ΙΙ Γ του παραρτήματος.

⁴⁰ Βλέπε, για παράδειγμα, τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 649/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 4ης Ιουλίου 2012, σχετικά με τις εξαγωγές και εισαγωγές επικίνδυνων χημικών προϊόντων (ΕΕ L 201 της 27.7.2012, σ. 60), που αναφέρεται στο μέρος Ι Ε σημείο vii. Ο κανονισμός αυτό βασίζεται επί του παρόντος στο άρθρο 192 παράγραφος 1 και στο άρθρο 207 της ΣΛΕΕ. Επίσης, η οδηγία 2013/30/ΕΕ που αναφέρεται στο μέρος ΙΙ Γ σημείο Ι έχει μόνο περιβαλλοντικό στόχο.

40. Η ανωτέρω παρατήρηση δεν εφαρμόζεται στις πράξεις της Ευρατόμ⁴¹ στον τομέα πολιτικής της πυρηνικής ασφάλειας, που αναφέρεται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) και στο αντίστοιχο τμήμα του παραρτήματος, το οποίο απαριθμεί πέντε πράξεις⁴². Οι εν λόγω πράξεις εκδόθηκαν βάσει του άρθρου 31 της Συνθήκης Ευρατόμ, το οποίο προβλέπει ειδική διαδικασία, η οποία κείται εκτός πλαισίου ΣΛΕΕ και είναι μη νομοθετικού χαρακτήρα.⁴³ Επιπλέον, η εν λόγω διαδικασία της Ευρατόμ επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να διαβουλευεται με εμπειρογνώμονες του τομέα της δημόσιας υγείας που ορίζονται από την επιστημονική και τεχνική επιτροπή στο πλαίσιο της Συνθήκης Ευρατόμ, καθώς και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, και να διαβιβάζει τις απόψεις τους στο Συμβούλιο.⁴⁴ Το Συμβούλιο δεν μπορεί να δώσει λύση στο ζήτημα αυτό, καθώς η επιστημονική και τεχνική επιτροπή που προβλέπεται στο άρθρο 31 της Συνθήκης Ευρατόμ είναι προσαρτημένη στην Επιτροπή.

⁴¹ Ενοποιημένη έκδοση της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, ΕΕ C 327 της 26.10.2012, σ. 1-107.

⁴² Άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) σημείο vi) και μέρος I ΣΤ του παραρτήματος.

⁴³ Το άρθρο 31 της Συνθήκης Ευρατόμ έχει ως εξής: «*Η Επιτροπή επεξεργάζεται τους βασικούς κανόνες, κατόπιν γνώμης ομάδας προσωπικοτήτων, που ορίζονται από την Επιστημονική και Τεχνική Επιτροπή μεταξύ των εμπειρογνομόνων επιστημόνων των κρατών μελών, ιδίως μεταξύ των εμπειρογνομόνων στον τομέα της δημόσιας υγείας. Η Επιτροπή ζητεί τη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής επί των βασικών κανόνων, των οποίων η επεξεργασία έγινε κατά τον τρόπο αυτό. Κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το Συμβούλιο ορίζει με ειδική πλειοψηφία τους βασικούς κανόνες προτάσει της Επιτροπής, η οποία του διαβιβάζει τις γνώμες των επιτροπών που συνέλεξε. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία.*»

⁴⁴ Το άρθρο 134 της Συνθήκης Ευρατόμ έχει ως εξής: «*1. Παρά τη Επιτροπή συνιστάται Επιστημονική και Τεχνική Επιτροπή με συμβουλευτικά καθήκοντα. Η γνώμη της Επιστημονικής και Τεχνικής Επιτροπής ζητείται υποχρεωτικώς στις περιπτώσεις που προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη. Η γνώμη δύναται να ζητηθεί σε κάθε περίπτωση που η Επιτροπή το θεωρεί σκόπιμο. 2. Η Επιστημονική και Τεχνική Επιτροπή αποτελείται από σαράντα δύο μέλη που διορίζονται από το Συμβούλιο κατόπιν διαβουλεύσεως με την Επιτροπή. Τα μέλη της επιτροπής αυτής διορίζονται υπό την προσωπική τους ιδιότητα για πέντε έτη. Ο επαναδιορισμός τους επιτρέπεται. Δεν δύνανται να δεσμεύονται από επιτακτικές εντολές. Η Επιστημονική και Τεχνική Επιτροπή εκλέγει κατ' έτος μεταξύ των μελών της τον πρόεδρο και το προεδρείο της*» (η έμφαση δική μας).

41. Επιπλέον, πρέπει να σημειωθεί ότι το άρθρο 31 της Συνθήκης Ευρατόμ αποτελεί μη νομοθετική διαδικασία. Η Νομική Υπηρεσία είχε ήδη την ευκαιρία να εξηγήσει τους λόγους για τους οποίους νομοθετικές και μη νομοθετικές νομικές βάσεις δεν θα πρέπει να συνδυάζονται σε μία και την αυτή πράξη της Ένωσης. Οι λόγοι αφορούν τους διαφορετικούς κανόνες σχετικά με τη δημοσιότητα και την υποχρεωτική διαβίβαση των σχεδίων νομοθετικών πράξεων στα εθνικά κοινοβούλια, την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας καθώς και το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων, και τους διαφορετικούς κανόνες που ισχύουν για τη διαφάνεια των συνόδων του Συμβουλίου και για τα κριτήρια *locus standi* για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων της Ένωσης, τα οποία όλα διαφέρουν αναλόγως του νομοθετικού ή μη χαρακτήρα της πράξης.⁴⁵
42. Αυτό σημαίνει ότι για τη θέσπιση κανόνων για την προστασία μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος σχετικά με τις εν λόγω πράξεις Ευρατόμ που αναφέρονται ως τομέας πολιτικής για την «πυρηνική ασφάλεια», θα χρειαστεί ξεχωριστή ενωσιακή πράξη, σύμφωνα με το άρθρο 31 της Συνθήκης Ευρατόμ, με την οποία θα απαιτείται από την Επιτροπή να διαβιβάσει στο Συμβούλιο τις απαραίτητες γνωμοδοτήσεις από την επιστημονική και τεχνική επιτροπή και από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

⁴⁵ Βλ. για περισσότερες πληροφορίες: έγγραφο του Συμβουλίου 9303/13, γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας της 6ης Μαΐου 2013, παράγραφοι 28-39· βλ. επίσης έγγραφο του Συμβουλίου 6138/11, γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας της 9ης Φεβρουαρίου 2011, παράγραφοι 20 και 23, στις οποίες υποστηρίχθηκε η γνώμη ότι οι υβριδικές πράξεις που συνδυάζουν νομοθετικό μέτρο (άρθρο 352 ΣΛΕΕ) και εκτελεστικό μέτρο (άρθρο 291 ΣΛΕΕ) δεν είναι συμβατές με τις Συνθήκες.

Θέματα που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο β)

43. Το άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο β) της πρότασης αφορά την ενίσχυση της επιβολής του δικαίου της Ένωσης στους τομείς πολιτικής του ανταγωνισμού και των κρατικών ενισχύσεων. Ο τομεακός αυτός στόχος δεν δύναται να βασιστεί ούτε στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ ούτε σε κάποια άλλη τομεακή νομική βάση που επελέγη έως τώρα. Ο λόγος συνίσταται στο γεγονός ότι οι νομικές βάσεις για τη θέσπιση μέτρων στους εν λόγω τομείς πολιτικής, δηλαδή τα άρθρα 103 και 109 ΣΛΕΕ, ακόμη και αν σχετίζονται με την εσωτερική αγορά, αποτελούν μη νομοθετικές διαδικασίες. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η Νομική Υπηρεσία έχει ήδη εξηγήσει τους λόγους για τους οποίους, μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, η ταυτόχρονη χρήση νομοθετικών και μη νομοθετικών πράξεων θα πρέπει να αποφεύγεται.⁴⁶

Θέματα που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο γ)

44. Η προτεινόμενη διάταξη έχει ως εξής:

«παραβάσεις που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 325 της ΣΛΕΕ και τα ειδικότερα οριζόμενα ιδίως στην οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 και στον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 833/2013.»

45. Το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να καλυφθούν παραβάσεις των μέτρων που αποσκοπούν στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Η περίπτωση αυτή δεν δύναται να καλυφθεί ούτε από οποιαδήποτε άλλη τομεακή νομική βάση που επελέγη έως τώρα. Θα χρειαστεί, συνεπώς, ξεχωριστή νομική βάση για το μέτρο αυτό (άρθρο 325 παράγραφος 4 ΣΛΕΕ). Ο στόχος της ενίσχυσης της επιβολής του δικαίου και των πολιτικών της Ένωσης στον τομέα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, όπως ορίζεται στο άρθρο 325 της ΣΛΕΕ, πρέπει να θεωρηθεί ξεχωριστός στόχος της οδηγίας, άρρηκτα συνδεδεμένος με τους άλλους στόχους που αναφέρθηκαν ανωτέρω. Δεδομένου ότι η εν λόγω νομική βάση είναι συμβατή με τις υπόλοιπες νομικές βάσεις που αναφέρονται ανωτέρω, οι οποίες επίσης παραπέμπουν στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, το άρθρο 325 της ΣΛΕΕ μπορεί να προστεθεί στις εν λόγω υπόλοιπες νομικές βάσεις.

⁴⁶ Τα τρία θεσμικά όργανα θα πρέπει να προβούν στην ανταλλαγή απόψεων σχετικά με την αλλαγή της νομικής βάσης. Βλέπε παράγραφο 25 της διοργανικής συμφωνίας μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της 13ης Απριλίου 2016, για τη βελτίωση του νομοθετικού έργου (ΕΕ της 12.5.2016, L 123/1): «*Αν προβλέπεται τροποποίηση της νομικής βάσης που συνεπάγεται αλλαγή από τη συνήθη νομοθετική διαδικασία σε ειδική νομοθετική διαδικασία ή σε μη νομοθετική διαδικασία, τα τρία θεσμικά όργανα ανταλλάσσουν απόψεις.*»

46. Ωστόσο, η αναφορά στην οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 πρέπει να απαλειφθεί. Η εν λόγω οδηγία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 83 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, το οποίο εισήχθη με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, προκειμένου να δώσει τη δυνατότητα στην Ένωση να επιτύχει προσέγγιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών στο τομέα του ποινικού δικαίου θεσπίζοντας *«ελάχιστους κανόνες σχετικούς με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων»* σε συγκεκριμένο τομέα πολιτικής της Ένωσης, όταν η προσέγγιση αυτή *«είναι αναγκαία για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής πολιτικής της Ένωσης σε τομέα στον οποίο εφαρμόζονται μέτρα εναρμόνισης»*.⁴⁷ Κατά συνέπεια, ο σκοπός της νομικής βάσης του άρθρου 83 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ είναι η παροχή στήριξης, μέσω διατάξεων ποινικού δικαίου, σε άλλες πολιτικές της Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα, η οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 υποστηρίζει τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 833/2013, αλλά έχει πιο περιορισμένο αντικείμενο. Στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο γ), δεν υπάρχει ανάγκη αναφοράς στην οδηγία (ΕΕ) 2017/1371.⁴⁸
47. Τέλος, σε αντίθεση με τις πράξεις της Ευρατόμ σχετικά με την πυρηνική ασφάλεια, δεν υπάρχει πρόβλημα ασυμβατότητας σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 883/2013. Πράγματι, το άρθρο 106α της Συνθήκης Ευρατόμ⁴⁹ καθιστά το άρθρο 325 της ΣΛΕΕ εφαρμοστέο στη Συνθήκη Ευρατόμ. Ωστόσο, θα πρέπει να προστεθεί η νομική βάση του άρθρου 106α της Συνθήκης Ευρατόμ.

⁴⁷ Βλ. έγγραφο του Συμβουλίου 15309/12, γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας της 22ας Οκτωβρίου 2012, παράγραφοι 6 και 7.

⁴⁸ Πρέπει, επίσης, να υπομνησθεί ότι το άρθρο 83 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ εμπίπτει στο τρίτο μέρος τίτλος V της ΣΛΕΕ και συνεπάγεται την εφαρμογή των πρωτοκόλλων αριθ. 21 και 22 σχετικά με τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας και της Δανίας. Επιπλέον, το άρθρο 83 παράγραφος 3 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι, όταν ένα μέλος του Συμβουλίου εκτιμά ότι σχέδιο οδηγίας θίγει θεμελιώδεις πτυχές του συστήματός του ποινικής δικαιοσύνης, μπορεί να ζητήσει να υποβληθεί το σχέδιο οδηγίας στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, με αναστολή της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Αντιστρόφως, σε περίπτωση μη συμφωνίας και εφόσον εννέα τουλάχιστον κράτη μέλη επιθυμούν να καθιερώσουν ενισχυμένη συνεργασία βάσει του συγκεκριμένου σχεδίου οδηγίας, μπορούν να ενεργήσουν κατά τον τρόπο αυτό.

⁴⁹ Το άρθρο 106α της Συνθήκης Ευρατόμ έχει ως εξής: «1. Το άρθρο 7, τα άρθρα 13 έως 19, το άρθρο 48, παράγραφοι 2 έως 5, και τα άρθρα 49 έως 50 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το άρθρο 15, τα άρθρα 223 έως 236, τα άρθρα 237 έως 244, το άρθρο 245, τα άρθρα 246 έως 270, τα άρθρα 272, 273 και 274, τα άρθρα 277 έως 281, τα άρθρα 285 έως 304, τα άρθρα 310 έως 320, τα άρθρα 322 έως 325, και τα άρθρα 336, 342 και 344 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και το Πρωτόκολλο για τις μεταβατικές διατάξεις εφαρμόζονται στην παρούσα Συνθήκη.»

Θέματα που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο δ)

48. Η Νομική Υπηρεσία σημειώνει ότι το άρθρο 114 ΣΛΕΕ δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την ενίσχυση της επιβολής της νομοθεσίας της Ένωσης που αποσκοπεί στην ενίσχυση της καταπολέμησης της εταιρικής φοροαποφυγής/φοροδιαφυγής, η οποία πρέπει να βασίζεται στο άρθρο 115 ΣΛΕΕ.⁵⁰ Η νομική βάση για τη νομοθεσία ή την προτεινόμενη νομοθεσία της Ένωσης που αναφέρεται σιωπηρά στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο δ) και ρητά στις υποσημειώσεις της αιτιολογικής σκέψης 17 της πρότασης της Επιτροπής είναι οι διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο 113 ΣΛΕΕ και/ή στο άρθρο 115 ΣΛΕΕ. Και τα δύο αυτά άρθρα προβλέπουν ειδική νομοθετική διαδικασία που απαιτεί ομοφωνία στο Συμβούλιο και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ο συγκεκριμένος τομέας πολιτικής [που αναφέρεται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο δ)] θα πρέπει, συνεπώς, να αφαιρεθεί από το σχέδιο της πρότασης, με χωρισμό αυτής, και να εξεταστεί παράλληλα, διότι δεν είναι δυνατός ο συνδυασμός, σε μία και μόνη νομική πράξη της ΕΕ, συνήθους νομοθετικής διαδικασία και ειδικής νομοθετικής διαδικασίας που απαιτεί ομοφωνία⁵¹.

⁵⁰ Βλ. επίσης τη γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας της 11ης Νοεμβρίου 2016, έγγραφο 14384/16 του Συμβουλίου.

⁵¹ Βλ. υπόθεση C-300/89, Επιτροπή κατά Συμβουλίου («Διοξείδιο τιτανίου»), EU:C:1991:244, σκέψεις 17 έως 21. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η «διαδικασία της συναπόφασης» (και η προγενέστερη «διαδικασία της συνεργασίας») στο πλαίσιο του πρώην άρθρου 251 ΕΚ είναι ασύμβατη με μια νομική βάση που απαιτεί ομοφωνία στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Βλ. επίσης: ενημερωτικό σημείωμα της Νομικής Υπηρεσίας προς την ΕΜΑ σχετικά με την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-130/10, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου: έγγραφο 15826/12 του Συμβουλίου, παράγραφος 9.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

49. Για τους παραπάνω λόγους, η Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου κρίνει ότι:

- 1) για την πρόταση οδηγίας απαιτούνται οι ακόλουθες νομικές βάσεις: άρθρα 43 παράγραφος 2, 91, 100, 114, 168 παράγραφος 4, 192 παράγραφος 1 και 325 της ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 106α της Συνθήκης Ευρατόμ· αυτές οι νομικές βάσεις μπορούν να καλύψουν όλους τους τομείς του δικαίου της Ένωσης που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) και άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο γ) της πρότασης της Επιτροπής, με εξαίρεση την πυρηνική ασφάλεια·
- 2) για τους ακόλουθους τομείς και/ή ενωσιακές πράξεις, θα απαιτηθούν ξεχωριστές πράξεις, κατόπιν χωρισμού, καθεμία με τη δική της νομική βάση, η εξέταση των οποίων μπορεί να γίνει παράλληλα με την πρόταση οδηγίας και να εκληφθούν ως δέσμη μέτρων:
 - α) για τις ενωσιακές πράξεις σχετικά με την πυρηνική ασφάλεια, που αναφέρεται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο α) σημείο vi) της πρότασης της Επιτροπής, η ξεχωριστή πράξη θα πρέπει να έχει ως βάση την ειδική μη νομοθετική διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 31 της Συνθήκης Ευρατόμ·
 - β) για τις ενωσιακές πράξεις σχετικά με το δίκαιο του ανταγωνισμού και τις κρατικές ενισχύσεις, που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο β) της πρότασης της Επιτροπής, η ξεχωριστή πράξη θα πρέπει να έχει ως βάση τη μη νομοθετική διαδικασία που προβλέπεται στα άρθρα 103 και 109 της ΣΛΕΕ·
 - γ) για τους κανόνες σχετικά με τη φορολογία των εταιρειών ή την ενίσχυση της επιβολής των μέτρων κατά των διακανονισμών των οποίων σκοπός είναι η εξασφάλιση φορολογικού πλεονεκτήματος, που αναφέρονται στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο δ), η ξεχωριστή πράξη θα πρέπει να έχει ως βάση την ειδική νομοθετική διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 115 της ΣΛΕΕ·
 - δ) για τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 258/2012 (πυροβόλα όπλα), που αναφέρεται στο μέρος I Γ 2 σημείο iii) του παραρτήματος της πρότασης της Επιτροπής, η ξεχωριστή πράξη θα πρέπει να εκδοθεί με τη μορφή κανονισμού βάσει του άρθρου 207 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ·

- 3) οι παραπομπές στις ακόλουθες ενωσιακές πράξεις θα πρέπει να αφαιρεθούν:
- α) η παραπομπή στην οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 στο άρθρο 1 παράγραφος 1 στοιχείο γ) της πρότασης της Επιτροπής·
 - β) η παραπομπή στην απόφαση αριθ. 1082/2013/ΕΕ που απαριθμείται στο Μέρος Ι Η 3 του παραρτήματος της πρότασης της Επιτροπής, σχετικά με σοβαρές διασυνοριακές απειλές κατά της ανθρώπινης υγείας.
-