



ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΙΔ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

**Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος στην
Ευρωπαϊκή Ένωση**

Επιβλέπων:

Παναγιώτης Καρκατσούλης

Σπουδάστρια:

Αθανασία Παπασταμάτη

Αθήνα, 2003

Περίληψη

Σκοπός αυτής της εργασίας είναι η παρουσίαση των σχεδίων δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία εισάγουν μια στρατηγική για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, σύμφωνα και με την εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβώνας που επιβεβαιώθηκε στις Διασκέψεις Κορυφής της Στοκχόλμης, του Λάκεν και της Βαρκελώνης.

Στόχος της απλούστευσης και της βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος είναι να διασφαλισθεί ότι η κοινοτική νομοθεσία ανταποκρίνεται με τον καλύτερο τρόπο στα προβλήματα που τίθενται, στην πρόκληση της διεύρυνσης και στις τεχνικές και τοπικές συνθήκες. Η διατύπωση των νομοθετικών κειμένων με λιγότερο περίπλοκο τρόπο διευκολύνει τα κράτη μέλη και τους πολίτες στην εφαρμογή της, και εξοικονομεί χρόνο και χρήμα για τις επιχειρήσεις και τις Δημόσιες Αρχές. Ο απώτερος στόχος είναι η διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου νομικής ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η ενδυνάμωση της αξιοπιστίας της στα μάτια των ευρωπαϊών πολιτών.

Η Επιτροπή έχει εμπλακεί σε διαδικασία διαβούλευσης με τα άλλα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη και έχει παρουσιάσει μια σειρά από ανακοινώσεις, όπως για παράδειγμα:

- Τη Λευκή Βίβλο για της Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση¹ (2001) που μεταξύ άλλων αναφέρεται στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας
- Το Σχέδιο Δράσης της Επιτροπής (Ιούνιος 2002) με στόχο τη διασφάλιση ότι η καλύτερη νομοθέτηση αποτελεί στόχο της νομοθετικής διαδικασίας της Επιτροπής (για το σκοπό αυτό προτείνεται μια σειρά από μέτρα)

Οι πρωτοβουλίες που έχουν λάβει χώρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση για την απλούστευση και της βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος θα παρουσιαστούν αναλυτικά στην εργασία αυτή.

¹ COM (2001) 428 τελικό

Summary

The purpose of this paper is to present the Action plans of the European Union that introduce "a **strategy for further coordinated action** to simplify the regulatory environment"², in accordance with the **mandate issued by the European Council at Lisbon and confirmed at the Stockholm, Laeken and Barcelona summits**.

The aim of simplifying and improving the regulatory environment is to ensure that Community legislation is more attuned to the problems posed, to the challenge of enlargement and to technical and local conditions. By being written in a less complicated style, it should be easier to implement for the Member States and operators concerned and easier for everyone to read and understand. Action of this kind should save time and reduce costs for companies and public authorities. The ultimate goal is to ensure a high level of legal certainty across the EU, enable economic and social operators to be more dynamic and thus help to strengthen the Community's credibility in the eyes of its citizens.

The Commission has been engaged in a consultation process with the other institutions and Member States with which it shares responsibility for the quality of Community legislation. It has presented a series of papers in order to solicit their opinions, for example:

_ The White Paper on European Governance, adopted in July 2001, which includes a section on improving the quality of legislation³.

_The Commission's **Better Regulation initiative of June 2002** aims at ensuring that better regulation is pursued in the daily legislative work of the Community (for which the Action Plan proposed a series of measures) but also calls for attention to the stock of Community legislation, which sometimes dates back several decades.

The initiatives of the EU concerning the simplification and improvement of the regulatory environment will be presented in this paper.

² Com (2002) 278

³ COM (2001) 428

Μεθοδολογία

Για τη συλλογή του υλικού και την συγγραφή της παρούσας εργασίας χρησιμοποιήθηκε πρωτογενές υλικό από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών – Αυτοτελές Γραφείο Νομικών Θεμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης (Υπηρεσιακά έγγραφα κλπ) και από τη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης (εγκύκλιοι κλπ), έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΟΟΣΑ και λοιπές πηγές, οι οποίες αναφέρονται εκτενώς στην Βιβλιογραφία⁴.

Λέξεις-Κλειδιά

BEST, Mandelkern, SLIM, SOLVIT, ανοικτή μέθοδος συντονισμού, απλούστευση, από κοινού ρύθμιση, απορρύθμιση, αυτορρύθμιση, διακυβέρνηση, διαφάνεια, διεύρυνση, εσωτερική αγορά, Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κανονιστική μεταρρύθμιση, κοινοτικό κερκτημένο, κράτη μέλη, κωδικοποίηση, μέλλον της Ένωσης, νομοθεσία, πρόγραμμα δράσης, ρύθμιση, Σύνταγμα της Ευρώπης

⁴ Η βιβλιογραφία παρατίθεται στο τέλος της εργασίας.

Περιεχόμενα

Περιεχόμενα	5
Εισαγωγή.....	8
1 Απλούστευση και εσωτερική αγορά	10
1.1 Γενικά.....	10
1.2 Απλούστευση του κανονιστικού περιβάλλοντος στην εσωτερική αγορά...	13
1.3 SLIM	25
1.4 BEST -Ειδική ομάδα (Task Force) για την απλούστευση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος	32
1.5 Βελτίωση του περιβάλλοντος των επιχειρήσεων.....	40
2 Διαδικασίες επί παραβάσει και εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης προβλημάτων	45
2.1 Γενικά.....	45
2.2 Η υπάρχουσα κατάσταση.....	46
2.3 Συνεδριάσεις-πακέτα.....	53
2.4 SOLVIT-Δίκτυο Επίλυσης Προβλημάτων στην Εσωτερική Αγορά	55
3 Έκθεση Mandelkern	60
3.1 Εισαγωγικά.....	60
3.2 Το προτεινόμενο σχέδιο δράσης για την απλούστευση.....	63
4 Απλούστευση και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση	65
4.1 Λευκή Βίβλος.....	65
4.2 Τι ακολούθησε τη Λευκή Βίβλο	71
5 Πρόγραμμα δράσης της Επιτροπής	73
5.1 Σχέδιο δράσης: Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος	74
5.2 Λοιπές δράσεις με στόχο την απλούστευση και τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος	88
6 Απλούστευση και ενημέρωση του κοινοτικού κεκτημένου	91
6.1 Εισαγωγικά.....	91
6.2 Ορισμός του κοινοτικού κεκτημένου.....	91

6.3 Στόχοι απλούστευσης.....	93
7 Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης	101
7.1 Ομάδα εργασίας ΙΧ «Απλούστευση»	104
8 Κράτη μέλη	107
8.1 Παραδείγματα πρακτικών των κρατών μελών.....	108
8.2 Αυστρία.....	108
8.3 Βέλγιο.....	109
8.4 Γερμανία.....	111
8.5 Δανία	112
8.6 Ελλάδα	112
8.7 Ηνωμένο Βασίλειο	114
8.8 Ιρλανδία	117
8.9 Ιταλία.....	118
8.10 Ισπανία	120
8.11 Λουξεμβούργο	120
8.12 Ολλανδία	120
8.13 Σουηδία	121
8.14 Φινλανδία	122
9 Συμπεράσματα	123
10 Παράρτημα.....	124
10.1 Βασικές έννοιες.....	124
10.2 Εναλλακτικές λύσεις αντί της παραδοσιακής νομοθεσίας	139
10.3 Απλούστευση και εσωτερική αγορά	145
10.3.1 Δράσεις στα πλαίσια της εσωτερικής αγοράς (2003 – 2006)	145
10.3.2 Δράσεις στον τομέα των παραβάσεων	150
10.4 Διαδικασίες επί παραβάσει και εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης προβλημάτων.....	152
10.4.1 Έλεγχος εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου	152
10.5 Τι ακολούθησε τη Λευκή Βίβλο-Έκθεση για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση.....	166
10.6 Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση: Βελτίωση της νομοθεσίας.....	176
10.7 Ποσοτικοί στόχοι που δηλώθηκαν από τα κράτη μέλη	183

10.8 Ελληνική Προεδρία 2003	184
10.8.1 Συμπεράσματα 10ης Συνόδου Υπουργών Ε.Ε. αρμοδίων για τη Δημόσια Διοίκηση	185
10.8.2 Έκθεση της ομάδας ειδικών για την Καλύτερη Νομοθέτηση (Rhodes Report).....	188
Βιβλιογραφία.....	194

Εισαγωγή⁵

Στην παρούσα εργασία θα ασχοληθούμε με την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θα επικεντρωθούμε ειδικότερα στις σχετικές προσπάθειες και το σχέδιο δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁶ καθώς και, ενδεικτικά, στην πρόοδο που έχουν να παρουσιάσουν στον τομέα αυτόν τα κράτη μέλη της Ένωσης.

Το θέμα αυτό είναι ιδιαίτερα επίκαιρο καθώς η βελτίωση και η απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος αποτελούν **επιτακτική ανάγκη για το μέλλον της Ένωσης**⁷. Πιο συγκεκριμένα, η ενίσχυση της **δημοκρατικής νομιμότητας** του ευρωπαϊκού οράματος πρέπει να οδηγήσει την Ένωση στην εκπόνηση καλύτερης νομοθεσίας, πιο απλής, πιο προσαρμοσμένης στα προβλήματα που προκύπτουν και πιο προσπελάσιμη. Πρόκειται για μία *εκ των ων ουκ άνευ* προϋπόθεση, προκειμένου η δράση της Ένωσης να γίνει καλύτερα κατανοητή, να εφαρμοστεί καλύτερα και κατά συνέπεια να γίνει καλύτερα αποδεκτή από τους ευρωπαίους πολίτες.

Επίσης, η **οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη** της Ένωσης απαιτεί, σύμφωνα με τη στρατηγική που καθορίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Λισσαβόνα, σαφές και αποτελεσματικό κανονιστικό πλαίσιο και την εξασφάλιση της προστασίας των πολιτών και της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, βελτιώνοντας τη ασφάλεια του δικαίου και περιορίζοντας στο κόστος της κακής ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων⁸. Ειδικότερα, στα **συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Λισσαβόνα**, που επιβεβαιώθηκαν⁹ από τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια στη Στοκχόλμη και

⁵ COM(2002) 278 τελικό, 5.6.2002, σελ.3

⁶ Στο εξής: η Επιτροπή

⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM(2001) 726 τελικό

⁸ Σύμφωνα με μελέτη που πραγματοποίησε το 2002 η EOS/Gallup, οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις δηλώνουν ότι αντιμετωπίζουν υπερβολικά εμπόδια εξαιτίας της κακής ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων. Πάντοτε σύμφωνα με τη μελέτη αυτή, το κόστος των κανονιστικών ρυθμίσεων ανέρχεται στο 4% του κοινοτικού ΑΕΠ. Το 15% του κόστους αυτού θα μπορούσε να αποφευχθεί με τη βελτίωση της έκδοσης κανονιστικών ρυθμίσεων, γεγονός που θα επέτρεπε επίσης την εξοικονόμηση 50 δις ευρώ.

⁹ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Λισσαβόνα στις 23 και 24 Μαρτίου 2000 «...να χαράξουν, μέχρι το 2001, μια στρατηγική περαιτέρω συντονισμένης δράσης για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένων των επιδόσεων της δημόσιας διοίκησης, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο».

στο Γκέτεμποργκ, ζητείται ο καθορισμός «πριν από τα τέλη του 2001» μίας «στρατηγικής περαιτέρω συντονισμένης δράσης για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος».

Επιπλέον, η **προοπτική της διεύρυνσης** με την προσχώρηση των υποψήφιων χωρών καθιστά απαραίτητη την απλούστευση της ρυθμιστικής διαδικασίας και την ποιοτική βελτίωση του τρόπου έκδοσης κανονιστικών ρυθμίσεων, προκειμένου το κεκτημένο να εφαρμοστεί με μεγαλύτερη πληρότητα στη διευρυμένη Ευρώπη η οποία θα διατηρήσει τις ικανότητές της για ανάληψη δράσης.

Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Στοκχόλμη στις 23 και 24 Μαρτίου 2001 «*Η Επιτροπή, σε συνεργασία με όλα τα αρμόδια όργανα, θα προτείνει μια στρατηγική για την απλούστευση και την ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων πριν από το τέλος του 2001*».

Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Γκέτεμποργκ στις 15 και 16 Ιουνίου 2001: «*η Επιτροπή θα περιλάβει, στο σχέδιο δράσης για καλύτερες ρυθμίσεις, το οποίο θα υποβληθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Λάκεν, μηχανισμούς που να εξασφαλίζουν ότι όλες οι μείζονες προτάσεις για τη χάραξη πολιτικής περιλαμβάνουν την αξιολόγηση του αντίκτυπου στην αειφορία, η οποία θα καλύπτει τις πιθανές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις*».

1 Απλούστευση και εσωτερική αγορά

1.1 Γενικά

Οι συνέπειες¹⁰ του πολύπλοκου κανονιστικού πλαισίου είναι ιδιαίτερα δυσμενείς στο πλαίσιο των παγκοσμιοποιημένων αγορών, όπου η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων επηρεάζεται από το εγχώριο κανονιστικό και διοικητικό περιβάλλον. Για τον λόγο αυτόν η αναβάθμιση και η απλούστευση του νομοθετικού και κανονιστικού περιβάλλοντος αποτελεί ιδιαίτερη πρόκληση για τις κυβερνήσεις. Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης η **απλούστευση** του ρυθμιστικού περιβάλλοντος είναι αναγκαία προκειμένου αυτή να επιτύχει τον στόχο που έθεσε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας, να γίνει δηλαδή η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία του κόσμου, η οποία θα είναι βασισμένη στη γνώση. Στο Συμβούλιο αυτό διατυπώθηκε άλλωστε ξεκάθαρα ο σημαντικός ρόλος που θα παίζει στην επίτευξη του στόχου αυτού η απλούστευση και βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος.

Παρακάτω θα αναφερθούμε στα σημαντικά οφέλη που μπορεί να προκύψουν από την σωστή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς αλλά και το γεγονός ότι η εσωτερική αγορά δεν λειτουργεί ακόμη κατά το βέλτιστο τρόπο σε πολλά επίπεδα και ότι, ως εκ τούτου, υπολείπονται ακόμη πολλά οφέλη. Χρειάζεται μια νέα ώθηση προκειμένου να αποκατασταθούν οι αδυναμίες που εξακολουθούν ακόμη να υπάρχουν και να εξασφαλίσει η εσωτερική αγορά την αξιοποίηση ολόκληρου του δυναμικού της όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση.

Στο έγγραφο της Επιτροπής «Στρατηγική¹¹ της εσωτερικής αγοράς- Προτεραιότητες 2003 - 2006¹²», το οποίο καθορίζει τις ενέργειες που χρειάζεται να

¹⁰ Παπαδημητρώπουλος Δημήτριος, «Η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών. Θεωρία και πράξη», περιοδικό Διοικητική ενημέρωση, Ιανουάριος 2003, σελ.6.

¹¹ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 20ής και 21ης Μαρτίου 2003 αναγνώρισε τη σημασία της **στρατηγικής** για την εσωτερική αγορά ως ένα από τα βασικά μέσα συντονισμού της οικονομικής πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ, μαζί και παράλληλα με τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές για την οικονομική πολιτική (ΓΚΓΟΠ, βλ. COM (2003) 170 τελικό της 8.4.2003.) και τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση (ΚΓΑ, βλ COM (2003) 176 τελικό της 8.4.2003.).

Η **στρατηγική** αυτή θα πρέπει να θεωρηθεί και ως απάντηση στην πρόσφατη έκθεση του Κοινοβουλίου σχετικά με τη στρατηγική για την εσωτερική αγορά (Έκθεση Harbour, A5-0026/2003). Η έκθεση αυτή υπογράμμισε ότι η βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς θα πρέπει να είναι

κάνει η Ευρωπαϊκή Ένωση τα επόμενα τρία έτη προκειμένου να εξασφαλίσει τα μέγιστα οφέλη¹³ από την εσωτερική αγορά μετά τη διεύρυνση, αναφέρεται ότι η Επιτροπή θεωρεί ότι υπάρχουν **τρεις βασικοί λόγοι** για τους οποίους η Ευρωπαϊκή Ένωση **χρειάζεται τώρα μια αποφασιστική ώθηση προκειμένου να βελτιωθεί η εσωτερική αγορά**: -

1. Η μη βέλτιστη απόδοση της εσωτερικής αγοράς είναι μια πρόκληση που εμποδίζει την ΕΕ **να πραγματοποιήσει το φιλόδοξο στόχο που έθεσε στη Λισσαβόνα το 2000**. Προκειμένου να καταστεί η ΕΕ η παγκοσμίως ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία βασιζόμενη στη γνώση μέχρι το 2010, πρέπει να θεσπιστούν πολύ σύντομα τα μέτρα που απαιτούνται προκειμένου να δημιουργηθεί μια πραγματικά ενοποιημένη και ολοκληρωμένη αγορά.

2. Πρέπει επειγόντως να αναπτυχθεί μια αποτελεσματική στρατηγική για την ενίσχυση της εσωτερικής αγοράς, λόγω **της διεύρυνσης**. Η διεύρυνση προσφέρει μοναδικές ευκαιρίες τόσο για τα σημερινά όσο και για τα νέα κράτη μέλη, οι οποίες όμως συνοδεύονται από κινδύνους. Η εσωτερική αγορά είναι πάντα ευάλωτη στον κατακερματισμό και η διεύρυνση θα την καταστήσει περισσότερο ευάλωτη, εκτός αν ενισχυθούν όλα τα βασικά μέσα πολιτικής της ΕΕ και οι σχετικές έννοιες έτσι ώστε να συνεχίσουν να λειτουργούν το ίδιο ή περισσότερο καλά σε μια Ένωση 25 χωρών¹⁴. Μόνο τότε θα μπορέσουν να επιτευχθούν τα δυνητικά οφέλη που προσφέρει η διεύρυνση.

3. Η ΕΕ, όπως και άλλα μέρη του κόσμου, αντιμετωπίζει σήμερα μια επιβράδυνση όσον αφορά την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Αυτό καθιστά επιτακτικότερη την ανάγκη **να πραγματοποιηθούν διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις προκειμένου να αυξηθεί η ικανότητα ανάπτυξης των οικονομιών μας**. Η άρση των αδυναμιών της εσωτερικής αγοράς θα οδηγήσει την Ευρώπη σε πολύ καλύτερη θέση ώστε να μπορέσει να αντιμετωπίσει τον εντονότατο

βασική προτεραιότητα για την Ένωση και να αποτελέσει αφορμή για μια σημαντική νέα πρωτοβουλία με στόχο την επιτάχυνση και την υλοποίηση βασικών μεταρρυθμίσεων.

¹² Βρυξέλλες, 7.5.2003-COM(2003) 238 τελικό

¹³ Η Επιτροπή εκτιμά ότι η εσωτερική αγορά έχει προσφέρει 2,5 εκατ. επιπλέον θέσεις εργασίας και σχεδόν 900 δις. ευρώ πρόσθετου πλούτου. Βλέπε "Η εσωτερική αγορά - δέκα χρόνια χωρίς σύνορα", SEC(2002) 1417 της 7.1.2003

¹⁴ 28 με τις χώρες ΕΖΕΣ.

ανταγωνισμό των νέων οικονομιών. Επίσης, θα επιτρέψει στην Ένωση να προστατευθεί καλύτερα έναντι μελλοντικών διακυμάνσεων του οικονομικού κύκλου και θα της προσφέρει ισχυρότερη οικονομική βάση προκειμένου να αντιμετωπίσει τις **τεράστιες προκλήσεις της γήρανσης του πληθυσμού**.

Ο ρόλος της απλούστευσης στη διαδικασία οικονομικής μεταρρύθμισης της ΕΕ

Όταν προσθέτει κανείς κάποιους επιπλέον ορόφους σε ένα κτίριο - πράγμα που θα συμβεί με τη **διεύρυνση** στην ΕΕ - είναι σημαντικό να εξασφαλιστεί ότι τα θεμέλια είναι επαρκώς γερά. Συνεπώς, **η βελτίωση και απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος πρέπει να επικεντρωθεί στην ενίσχυση των "βασικών" ή "θεμελιωδών" στοιχείων της εσωτερικής αγοράς¹⁵** : άρση των εμποδίων στο εμπόριο αγαθών και υπηρεσιών, εξασφάλιση της σωστής εφαρμογής και αποτελεσματικής επιβολής των συμφωνηθέντων κανόνων, μείωση της διοικητικής γραφειοκρατίας, άρση των φορολογικών φραγμών και επέκταση των ευκαιριών που προσφέρουν οι δημόσιες συμβάσεις. Χρειάζεται δηλαδή μια πιο επικεντρωμένη προσέγγιση.

Μια επιμερισμένη ατζέντα

Καθώς το κανονιστικό πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς λαμβάνει μορφή, η έμφαση μετακινείται προς τα κράτη μέλη που θα πρέπει να κάνουν την εσωτερική αγορά να δουλεύει στην πράξη - σε καθημερινή βάση. Η εσωτερική αγορά ανήκει σ' αυτά - όχι στην Επιτροπή. Αυτά είναι που πρέπει να εφαρμόσουν τη νομοθεσία σχετικά με την εσωτερική αγορά εγκαίρως και σωστά, να ενημερώσουν τους πολίτες και τις επιχειρήσεις τους σχετικά με τα δικαιώματά τους και να επιλύσουν τα προβλήματα εάν και όποτε προκύψουν. Αυτά είναι, επίσης, που θα πρέπει να ενεργήσουν σύμφωνα με το γράμμα και το πνεύμα της εσωτερικής αγοράς, αποφεύγοντας κάθε εφαρμογή εθνικών νόμων που θα έρχονται σε σύγκρουση με τις αρχές της εσωτερικής αγοράς. Προκειμένου να διαδραματίσουν το ρόλο τους επιτυχώς, πρέπει να συνεργαστούν στενότερα μεταξύ τους και με την Επιτροπή.

¹⁵ Ένα μεγάλο μέρος των ουσιαστικών εργασιών έχει ήδη δρομολογηθεί και, σε ορισμένες περιπτώσεις, έχει προχωρήσει σε μεγάλο βαθμό (π.χ. το σχέδιο δράσης για τις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες, η πολιτική συμφωνία για το κοινοτικό δίπλωμα ευρεσιτεχνίας).

1.2 Απλούστευση του κανονιστικού περιβάλλοντος στην εσωτερική αγορά¹⁶

1. Εφαρμογή του νομικού πλαισίου της εσωτερικής αγοράς¹⁷

1.1 Μεταφορά νομοθεσίας

Συνοπτικά

• Το έλλειμμα μεταφοράς των οδηγιών για την εσωτερική αγορά ακολουθεί εκ νέου ανοδική πορεία: ανέρχεται πλέον σε 2,4% – ενώ αντιστοιχούσε σε 1,8% μόλις πριν από ένα χρόνο.

• Μόνο 5 κράτη μέλη (Δανία, Φινλανδία, Σουηδία, Ισπανία και Ηνωμένο Βασίλειο) επιτυγχάνουν το στόχο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για έλλειμμα ίσο ή χαμηλότερο του 1,5%. Η Ιταλία κατέχει την τελευταία θέση ακολουθούμενη, σε μικρή απόσταση, από την Πορτογαλία και την Ιρλανδία.

• Μόνο η Δανία, η Φινλανδία, η Πορτογαλία και το Ηνωμένο Βασίλειο πέτυχαν το στόχο της μηδενικής ανοχής για οδηγίες των οποίων η μεταφορά έχει καθυστερήσει περισσότερο από 2 έτη.

Αναλυτικότερα:

Οι εγκεκριμένες κοινοτικές οδηγίες πρέπει να καθίστανται νόμοι σε κάθε κράτος μέλος ώστε να μπορούν να παράγουν τα επιθυμητά νομικά και οικονομικά αποτελέσματα. Ως εκ τούτου, είναι ιδιαίτερα ανησυχητικό το γεγονός ότι το έλλειμμα μεταφοράς για τις οδηγίες εσωτερικής αγοράς επιδεινώθηκε αισθητά σε σχέση με το προηγούμενο έτος· ο μέσος όρος πλέον ανέρχεται σε 2,4% έναντι 1,8% πριν από ένα έτος. Τούτο σημαίνει ότι η Επιτροπή εξακολουθεί να αναμένει 558 κοινοποιήσεις εθνικών μέτρων μεταφοράς και ότι περίπου το 9% των οδηγιών δεν έχει μεταφερθεί σε όλα τα κράτη μέλη¹⁸.

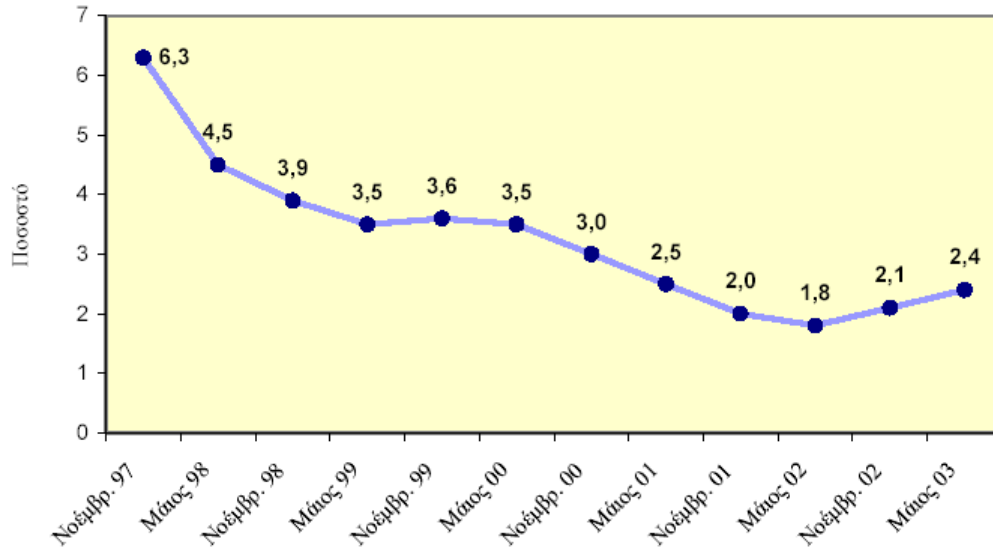
Σχήμα 1: Το έλλειμμα μεταφοράς¹⁹ ακολουθεί ξανά ανοδική πορεία

¹⁶ Βρυξέλλες, 7.5.2003-COM(2003) 238 τελικό

¹⁷ Πίνακας αποτελεσμάτων της εσωτερικής αγοράς, αριθ.12

¹⁸ Το στοιχείο αυτό είναι γνωστό και ως συντελεστής κατακερματισμού και προς το παρόν ανέρχεται σε 8,8%.

¹⁹ Το **έλλειμμα μεταφοράς** δηλώνει το ποσοστό των οδηγιών εσωτερικής αγοράς των οποίων **δεν έχει ακόμη κοινοποιηθεί η μεταφορά**, σε σχέση με τον συνολικό αριθμό των οδηγιών εσωτερικής αγοράς που πρέπει να έχουν ήδη μεταφερθεί εντός της προθεσμίας.



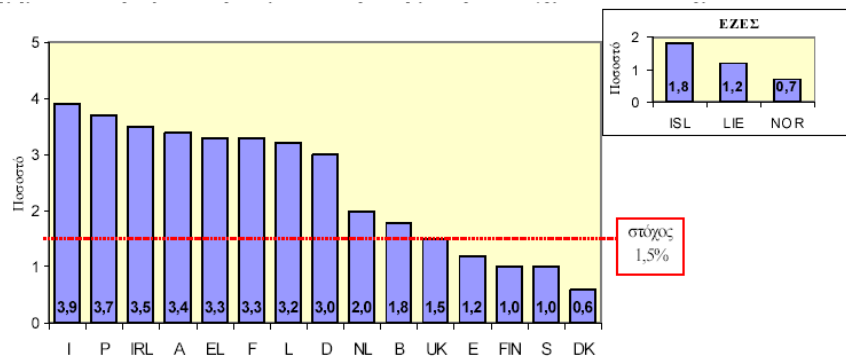
Η καθυστέρηση στη μεταφορά μέτρων δεν συνιστά απλώς νομικό πρόβλημα. Δημιουργεί κενό στο κανονιστικό πλαίσιο, το οποίο διαταράσσει τις επιχειρήσεις, στερεί από τους πολίτες τα δικαιώματά τους και υποσκάπτει την εμπιστοσύνη στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η έκθεση της Επιτροπής για τη λειτουργία των αγορών προϊόντων και κεφαλαίων ("Έκθεση Κάρντιφ")²⁰ εντόπιζε τη βραδεία ενσωμάτωση ως μια από τις βασικότερες αδυναμίες της ΕΕ για την επίτευξη του στόχου της να καταστεί έως το 2010 η πλέον ανταγωνιστική οικονομία που βασίζεται στη γνώση.

Μόνο η Δανία, η Σουηδία, η Φινλανδία, η Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο επιτυγχάνουν το στόχο που όρισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα κράτη μέλη να τηρούν τα ελλείμματά τους σε ποσοστό ίσο ή χαμηλότερο του 1,5%. Δύο κράτη μέλη της ΕΖΕΣ²¹, η Νορβηγία και το Λιχτενστάιν, βρίσκονται και αυτά εντός του στόχου. Αξίζει να σημειωθεί ότι τόσο η Ισπανία όσο και η Δανία, οι οποίες είχαν ήδη χαμηλά ελλείμματα, κατάφεραν να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους ακόμη περισσότερο. Ωστόσο, 2 κράτη μέλη που πέτυχαν το στόχο την περασμένη άνοιξη (οι Κάτω Χώρες και το Βέλγιο) υποτροπίασαν έκτοτε αλλά, με ορισμένες πρόσθετες προσπάθειες, αναμένεται να καλύψουν σύντομα το χαμένο έδαφος.

Σχήμα 2 Προς το παρόν μόνο 5 κράτη μέλη επιτυγχάνουν το στόχο του 1,5%

²⁰ Βλ. http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/economicreform/index.htm

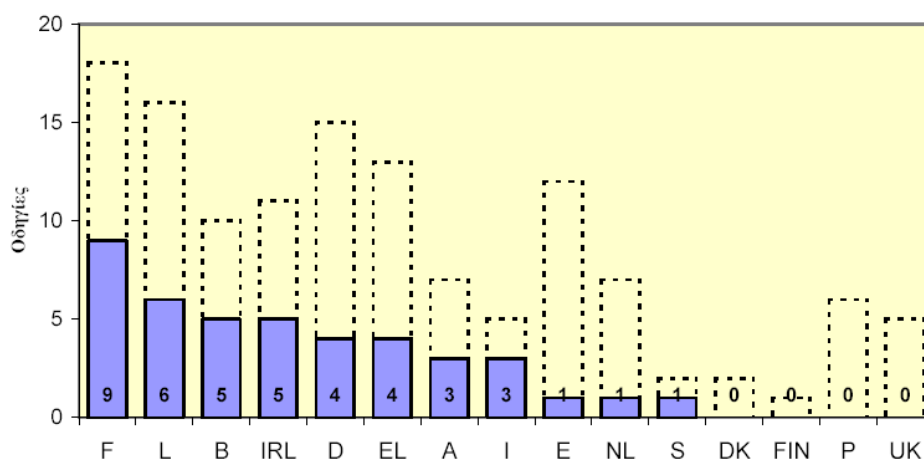
²¹ Η εσωτερική αγορά καλύπτει επίσης 3 κράτη μέλη της ΕΖΕΣ, την Ισλανδία, το Λιχτενστάιν και τη Νορβηγία, εφόσον είναι συμβαλλόμενα μέρη στη συμφωνία ΕΟΧ.



Αριθμός εκκρεμών οδηγιών	59	57	54	52	51	50	49	46	31	27	23	18	16	16	9
--------------------------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	---

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης που διεξήχθη το Μάρτιο του 2002 πρόσθεσε το στόχο "μηδενικής ανοχής" για τις οδηγίες των οποίων η μεταφορά έχει καθυστερήσει 2 ή και πλέον έτη. Μόνο η Δανία, η Φινλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο πέτυχαν τόσο το στόχο του 1,5% όσο και το στόχο του 0%. Είναι τουλάχιστον απογοητευτικό το γεγονός ότι οι στόχοι που ορίστηκαν από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων δεν επιτυγχάνονται από τόσο πολλά κράτη μέλη.

Σχήμα 3 Μόνο η Δανία, η Φινλανδία, η Πορτογαλία και το Ηνωμένο Βασίλειο πέτυχαν το στόχο του 0% για τις οδηγίες των οποίων η μεταφορά έχει καθυστερήσει κατά περισσότερο από 2 έτη



διακεκομμένες γραμμές = μείωση των καθυστερημένων οδηγιών ως προς τον πίνακα αποτελεσμάτων

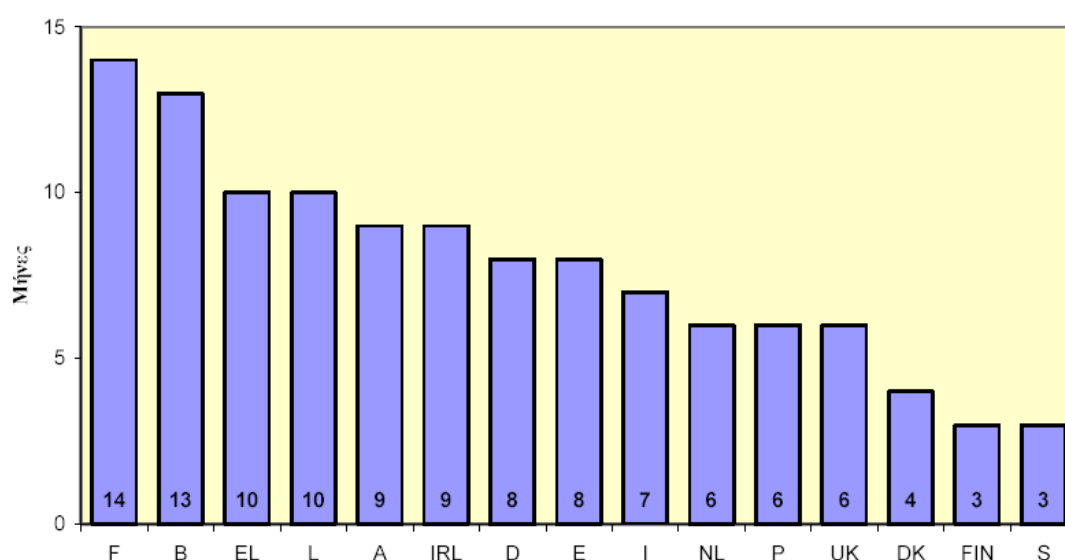
Σημείωση: Αριθμός οδηγιών με προθεσμία μεταφοράς πριν από το Μάρτιο του 2001, οι οποίες δεν είχαν μεταφερθεί έως τις 15 Απριλίου 2003 = καθυστερημένες οδηγίες

Είναι δύσκολο να αξιολογηθούν οι ακριβείς λόγοι για τους οποίους τα κράτη μέλη αδυνατούν να μεταφέρουν στη νομοθεσία τους κείμενα που έχουν εγκρίνει στο Συμβούλιο. Ωστόσο, εφόσον ορισμένα κράτη μέλη παρουσιάζουν διαρκώς καλύτερες επιδόσεις από άλλα, το γεγονός αυτό δεν μπορεί να αποτελεί καθαρή σύμπτωση. Η εμπλοκή των περιφερειακών διοικήσεων στη διαδικασία ενσωμάτωσης δεν μπορεί να δικαιολογήσει τις αποκλίσεις που παρατηρούνται μεταξύ των επιδόσεων. Τα ελλείμματα του Ηνωμένου Βασιλείου και του Βελγίου, π.χ., είναι αισθητά χαμηλότερα από της Ελλάδας και της Πορτογαλίας των οποίων τα εθνικά κοινοβούλια είναι τα μόνα αρμόδια για την ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου. Από τα στοιχεία που

προσκόμισαν τα κράτη μέλη στην Επιτροπή, η επιτυχία συχνά φαίνεται να συνδέεται με τρεις παράγοντες: προσεκτικό προγραμματισμό, έναρξη της διαδικασίας καθώς οι διαπραγματεύσεις βρίσκονται σε εξέλιξη και στενή συνεργασία με τα κοινοβούλια.

Από το ακόλουθο σχήμα προκύπτει ότι τα κράτη μέλη που έχουν συνολικά την καλύτερη θέση στην κατάταξη παρουσιάζουν και τις μικρότερες καθυστερήσεις, ακόμη και όταν δεν καταφέρνουν να τηρήσουν την προθεσμία μεταφοράς. Η Φινλανδία και η Σουηδία, π.χ., συνήθως θεραπεύουν οποιαδήποτε παράβαση εντός τριών μηνών, ενώ η Γαλλία τείνει να αναλώνει περισσότερο από ένα έτος προτού συμμορφωθεί με το κοινοτικό δίκαιο.

Σχήμα 4: Το μέγεθος των καθυστερήσεων ποικίλλει σημαντικά: τα κράτη μέλη με τα μικρότερα ελλείμματα μεταφοράς είναι τα ταχύτερα



Σημείωση: Μέση καθυστέρηση ανά μήνα για οδηγίες που έχουν υπερβεί την προθεσμία μεταφοράς.

Οι καθυστερήσεις μεταφοράς επιβραδύνουν εντελώς αδικαιολόγητα τη συνολική διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας, η οποία είναι ήδη ιδιαίτερα μακρά στους περισσότερους τομείς πολιτικής. Είναι ενδεικτικό ότι, στον σημερινό κόσμο της ταχύτητας, η ΕΕ χρειάστηκε κατά μέσο όρο 7 χρόνια για να εγκρίνει και να μεταφέρει

νομοθεσία στον τομέα των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών και περισσότερα από 4 χρόνια γενικώς²²

Τα κράτη μέλη που καθυστερούν μονίμως να μεταφέρουν τα μέτρα εσωτερικής αγοράς **μειώνουν την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ και μπορεί μάλιστα να αναστρέψουν, προς όφελός τους, τους ίσους όρους ανταγωνισμού**. Επιπροσθέτως, συνιστά αρνητικό μήνυμα στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες οι οποίες απαιτείται να ενσωματώσουν πλήρως το κεκτημένο εσωτερικής αγοράς έως την ημερομηνία ένταξής τους – κοινώς εντός μόλις 12 μηνών.

Η αποτελεσματική ενσωμάτωση συνιστά έναν από τους τομείς προτεραιότητας για την ανάληψη δράσης στη νέα στρατηγική για την εσωτερική αγορά (προτεραιότητες 2003-2006)²³.

2. Διαδικασίες επί παραβάσει και εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης των προβλημάτων

Συνοπτικά

- Ο αριθμός των εκκρεμών υποθέσεων επί παραβάσει αυξήθηκε κατά 6% σε σχέση με το προηγούμενο έτος.

- Η Επιτροπή δημιούργησε εναλλακτικούς μηχανισμούς για να αντιμετωπίσει ορισμένα προβλήματα και να αποφύγει τις διαδικασίες επί παραβάσει όπου είναι εφικτό.

- Στις **συνεδριάσεις-πακέτα** συμμετέχουν εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή, οι οποίοι **συγκεντρώνονται για να επεξεργαστούν δέσμη υποθέσεων** που εξετάζεται από την Επιτροπή για παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Σχεδόν το 50% των υποθέσεων επιλύεται και, ακόμη και στις περιπτώσεις όπου δεν επιτυγχάνεται συμφωνία, διασαφηνίζονται οι θέσεις έτσι ώστε οι διαδικασίες επί παραβάσει να μπορούν να διεκπεραιώνονται ταχύτερα.

- Το δίκτυο **SOLVIT** σχεδιάστηκε για να αντιμετωπίζει περιπτώσεις πλημμελούς εφαρμογής των κανόνων εσωτερικής αγοράς από τις εθνικές και τις τοπικές διοικήσεις. Σύμφωνα με τα αρχικά αποτελέσματα, το SOLVIT επιλύει άνω του 70% των

22 Πρβλ. Οικονομική μεταρρύθμιση: έκθεση για τη λειτουργία των κοινοτικών αγορών προϊόντων και κεφαλαίων [COM(2002) 743 τελικό – "Έκθεση Κάρντιφ"], διαθέσιμη στη διεύθυνση:

http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/update/economicreform/index.htm

²³ Βλ. http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/index.htm

περιπτώσεων, τις περισσότερες φορές μάλιστα εντός της επιδιωκόμενης προθεσμίας των 10 εβδομάδων.

3. Φορολογικά εμπόδια στην εσωτερική αγορά

Τα φορολογικά εμπόδια ευθύνονται σημαντικά για τις κακές επιδόσεις της εσωτερικής αγοράς. Ακόμη χειρότερα, **δεν επιτρέπουν την ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς**. Τις περισσότερες φορές, μάλιστα, συνεπάγονται αξιόλογο και περιττό κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις και υπερβολικά συχνά καλείται, τελικά, ο καταναλωτής να καταβάλει το τίμημα της απορρέουσας αναποτελεσματικότητας. Ακολουθούν 4 παρατηρήσεις που παρουσιάζουν διαφορετικές πτυχές του προβλήματος:

1. • Η ύπαρξη **15 διαφορετικών συστημάτων φορολογίας εταιρειών** στα κράτη μέλη συνεπάγεται σημαντικό κόστος για τις επιχειρήσεις και, σε τελική ανάλυση, για τους καταναλωτές. Η διαμόρφωση κοινής ενοποιημένης βάσης για το φόρο εταιρειών αναμένεται να μειώσει αξιοσημείωτα το κόστος αυτό, χωρίς να στερήσει από τα κράτη μέλη τη δυνατότητα να ορίσουν συντελεστές φορολογίας σύμφωνα με τους εθνικούς στόχους τους.

Αναλυτικότερα, η ύπαρξη ενιαίας ενοποιημένης φορολογικής βάσης για επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στο σύνολο της ΕΕ δεν αναμένεται να περιορίσει την επιλογή φορολογικού συντελεστή από τα κράτη μέλη. Τούτο συνάδει με την τρέχουσα θέση της Επιτροπής, σύμφωνα με την οποία οι συντελεστές εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, και κομίζει σειρά οφελών, όπως:

- (i) πολύ μεγαλύτερη διαφάνεια και απλούστευση. Θα είναι ευκολότερο για τις επιχειρήσεις να αποφασίζουν πού θα πραγματοποιήσουν τις επενδύσεις τους στην εσωτερική αγορά και θα συντρέχει μικρότερος κίνδυνος στρέβλωσης των αποφάσεων αυτών λόγω του φορολογικού συστήματος·
- (ii) μείωση του κόστους συμμόρφωσης – οι 15 ισχύουσες δέσμες κανόνων αναμένεται να αντικατασταθούν με ενιαία δέσμη·
- (iii) επίλυση του διογκούμενου προβλήματος των τιμών μεταβίβασης που καλλιεργεί κλίμα αβεβαιότητας, και άρση του κινδύνου της διπλής ή μη φορολόγησης των δραστηριοτήτων της εταιρείας.

2. • Η περιπλοκότητα των απαιτήσεων ΦΠΑ συνιστά πραγματικό εμπόδιο για τις διασυνοριακές δραστηριότητες.

3. • Οι τιμές των καινούργιων αυτοκινήτων ποικίλλουν αισθητά μεταξύ των κρατών μελών. Τούτο οφείλεται εν μέρει στις μεγάλες αποκλίσεις όσον αφορά τα τέλη ταξινόμησης και το φόρο προστιθεμένης αξίας.

4. Η φορολογική αντιμετώπιση των αλλοδαπών συνταξιοδοτικών ταμείων που προκαλεί διακρίσεις, περιορίζει τη διασυνοριακή κινητικότητα των εργαζομένων και αποτρέπει τις εταιρείες από την κατάρτιση ενιαίου και οικονομικώς αποδοτικού συνταξιοδοτικού συστήματος για όλες τις επιχειρήσεις τους στην ΕΕ.

24. Οι επιχειρήσεις χρειάζονται καλύτερη νομοθεσία – σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο ΕΕ καθώς:

• Οι νομοθετικές ρυθμίσεις κακής ποιότητας κοστίζουν στις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις τουλάχιστον 50 δισ. ευρώ ετησίως²⁵. Το συνολικό κόστος της νομοθεσίας για την κοινωνία είναι της τάξης του 4 έως 6% του ΑΕγχΠ ετησίως, ήτοι 360 έως 540 δισ. ευρώ²⁶.

• Τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για το 50% έως 90% των νομοθετικών κειμένων²⁷. Μια σουηδική μελέτη εκτίμησε ότι οι Βρυξέλλες είναι υπεύθυνες μόνο για το 10% του κανονιστικού φόρτου²⁸. Μια πρόσφατη μελέτη στο Ηνωμένο Βασίλειο εκτίμησε ότι περίπου 60% των νομοθετικών κανόνων καταρτίζονται σε εθνικό επίπεδο²⁹.

• Από το 1992, όχι λιγότερα από 6.000 σχέδια εθνικών νομοθετικών ρυθμίσεων κοινοποιήθηκαν στην Επιτροπή³⁰. Ενώ αυτό δείχνει ότι μια προεπιλογή σε επίπεδο ΕΕ είναι χρήσιμη, ο ίδιος ο όγκος των νομοθετικών κανόνων συνιστά σοβαρή απειλή για την ανταγωνιστικότητα της Ευρώπης.

²⁴ Βρυξέλλες, 7.5.2003-COM(2003) 238 τελικό

²⁵ Έρευνα σχετικά με την ποιότητα του κανονιστικού περιβάλλοντος, πίνακας αποτελεσμάτων της εσωτερικής αγοράς αριθ.9, Νοέμβριος 2001.

²⁶ Έκθεση Doorn A50351/2000.

²⁷ Γνώμη Walker, ΟΚΕ 304/2002.

²⁸ Σουηδική μελέτη: Συνομοσπονδία σουηδικών επιχειρήσεων, καθηγητής Fredrik Sterzel: Απλούστευση των νομοθετικών ρυθμίσεων της ΕΕ – Μαθήματα από τις σουηδικές εμπειρίες νομοθετικών ρυθμίσεων, Μάιος 2001.

²⁹ "Do Regulators Play by the Rules? An audit of UK regulatory impact assessments." Έκθεση που δημοσιεύθηκε από το Βρετανικό Εμπορικό Επιμελητήριο, Φεβρουάριος 2003.

³⁰ Σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 98/34/ΕΚ.

- 87% των επιχειρήσεων δηλώνουν ότι η σημαντικότερη προτεραιότητα είναι να υπάρχει ΕΝΑ μόνο σύνολο κανόνων, αντί για 15 - και σύντομα 25³¹.

5) Αξιολόγηση³²

Τα παραπάνω **παραδείγματα** κάνουν εμφανή την ανάγκη **απλούστευσης** και βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Επίσης από τα παραδείγματα αυτά γίνεται φανερό ότι ένα κανονιστικό περιβάλλον υψηλής ποιότητας είναι ουσιαστικής σημασίας για την ανταγωνιστικότητα. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο **το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας έθεσε τη βελτίωση και την απλούστευση³³ της νομοθεσίας στην κορυφή της πολιτικής ατζέντας της Ένωσης**. Προκειμένου να μεταφράσει την πολιτική αυτή δέσμευση σε δράση, η Επιτροπή παρουσίασε ένα σχέδιο δράσης για τη βελτίωση της νομοθεσίας³⁴ και ένα κυλιόμενο πρόγραμμα απλούστευσης³⁵, τα οποία προβλέπουν τόσο τις προπαρασκευαστικές φάσεις της νέας νομοθεσίας όσο και τη βελτίωση του ισχύοντος κοινοτικού κεκτημένου. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών³⁶ υπογράμμισε για μια ακόμη φορά τη σημασία της βελτίωσης του κανονιστικού πλαισίου.

Ωστόσο, **η παρουσίαση ενός σχεδίου δράσης δεν είναι αρκετή - θα πρέπει να μπορεί να λειτουργήσει στην πράξη**. Η **Επιτροπή** αρχίζει να αυτοεπιβάλει νέα πειθαρχία (ιδιαίτερα στον τομέα της εκ των προτέρων αξιολόγησης αντικτύπου και απλούστευσης των ισχυουσών νομοθετικών πράξεων της ΕΕ). Εναπόκειται τώρα στο **Συμβούλιο** και στο **Κοινοβούλιο** να ακολουθήσουν το ίδιο παράδειγμα, κυρίως όταν επιφέρουν σημαντικές τροποποιήσεις στις προτάσεις της Επιτροπής κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων. Η καλύτερη νομοθετική ρύθμιση και η απλούστευση σε επίπεδο ΕΕ θα πρέπει πάντα να συνοδεύονται από παρόμοια δραστηριότητα σε επίπεδο

³¹ Πίνακας αποτελεσμάτων της εσωτερικής αγοράς αριθ. 11, Νοέμβριος 2002.

³² Βρυξέλλες, 7.5.2003-COM(2003) 238 τελικό

³³ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Λισσαβώνα στις 23 και 24 Μαρτίου 2000: «...Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζητά από την Επιτροπή το Συμβούλιο Υπουργών και τα κράτη μέλη να χαράξουν, το καθένα σύμφωνα με τις εξουσίες και τις αρμοδιότητές του μέχρι το 2001, μια στρατηγική περαιτέρω συντονισμένης δράσης για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένων των επιδόσεων της δημόσιας διοίκησης, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο».

³⁴ COM (2002) 278 τελικό της 5.6.2002.

³⁵ COM (2003) 71 τελικό της 11.2.2003.

κρατών μελών και κυρίως κατά τη διάρκεια των ευαίσθητων φάσεων της μεταφοράς του κοινοτικού δικαίου σε εθνικές διοικητικές διατάξεις.

Η ποιότητα της νομοθετικής ρύθμισης εξαρτάται όχι μόνο από την εξασφάλιση του ότι ο αντίκτυπος ενός μέτρου θα έχει ελεγχθεί πριν αυτό προταθεί και θα έχει ληφθεί μέριμνα ώστε το σχετικό κείμενο να είναι σωστά συνταγμένο, σαφές και προσαρμοσμένο στους στόχους του, εξαρτάται επίσης, στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς, και από την επιλογή της κατάλληλης νομοθετικής τεχνικής ή του κατάλληλου νομοθετικού μέσου - ήτοι εκείνου που θα αίρει κατά τον πιο αποτελεσματικό τρόπο τα εμπόδια στο διασυνοριακό εμπόριο, ενώ, παράλληλα, θα εξυπηρετεί δημόσια συμφέροντα, όπως την υγεία και την ασφάλεια ή τη βιώσιμη ανάπτυξη, και θα σέβεται κατά το δυνατόν τις εθνικές ιδιαιτερότητες.

Κάτι τέτοιο θέτει περίπλοκα ζητήματα, όπως ο ρόλος της αμοιβαίας αναγνώρισης και, αντίστοιχα, της εναρμόνισης, και, όπου η εναρμόνιση είναι απαραίτητη, η χρήση κανονισμών ή οδηγιών και το κατάλληλο επίπεδο εναρμόνισης. Είναι, επίσης, απαραίτητο να εξασφαλιστεί η σωστή ισορροπία μεταξύ της ρύθμισης από τις δημόσιες αρχές και της παράλληλης ή ίδιας νομοθετικής ρύθμισης από τον ιδιωτικό τομέα μέσω της κατάρτισης ευρωπαϊκών προτύπων και κωδίκων συμπεριφοράς.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι αυτό το θέμα νομοθετικής τεχνικής ή νομοθετικής αρχιτεκτονικής αποτελεί σημαντικό μέρος της συζήτησης σχετικά με την καλύτερη νομοθετική ρύθμιση και ότι το εν λόγω θέμα δεν έχει ακόμη διερευνηθεί πλήρως. Ως εκ τούτου, γίνονται εκτενείς διαβουλεύσεις κατά τη διάρκεια του 2003, λαμβάνοντας υπόψη τις εξελίξεις στη σύμβαση για το μέλλον της Ευρώπης και τις εν εξελίξει συζητήσεις σχετικά με μια διοργανική συμφωνία για καλύτερη νομοθετική ρύθμιση, προκειμένου να αποσαφηνισθούν οι απόψεις της Επιτροπής σχετικά με τα περίπλοκα αυτά ζητήματα κατά τη διάρκεια του 2004.

Τέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρότεινε³⁷ την εισαγωγή μιας "δοκιμής συμβατότητας" με την εσωτερική αγορά, η οποία θα εφαρμόζεται σε όλες τις νομοθετικές πράξεις που θεσπίζονται σε εθνικό επίπεδο. Η Επιτροπή πιστεύει ότι πρόκειται για ενδιαφέρουσα πρόταση. Τα κράτη μέλη συχνά θεσπίζουν και εφαρμόζουν κανόνες κατά την κρίση τους χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τις επιπτώσεις τους στην

³⁶ Στις 21.03.2003

³⁷ Harbour Report, A5-0026/2003.

εσωτερική αγορά. Μια "δοκιμή συμβατότητας" θα μπορούσε να αποτελέσει ένα πολύ χρήσιμο μέσο εκούσιας αυτοπειθαρχίας.

Δράσεις³⁸³⁹

Στο έγγραφο της «Στρατηγική της εσωτερικής αγοράς- Προτεραιότητες 2003 - 2006⁴⁰», η Επιτροπή προτείνει τις ακόλουθες δράσεις που **στοχεύουν στην απλούστευση** του κανονιστικού περιβάλλοντος:

1. Η Επιτροπή θα προβεί σε έναν ευρύ προβληματισμό και εκτενείς **διαβουλεύσεις** σχετικά με τη νομοθετική αρχιτεκτονική της εσωτερικής αγοράς και θα παρουσιάσει τα συμπεράσματά της το 2004, λαμβάνοντας υπόψη τις εξελίξεις της διακυβερνητικής διάσκεψης. Η Επιτροπή θα μπορούσε να ορίσει ορισμένα κριτήρια, τα οποία θα λάβει υπόψη, π.χ. όταν θα αποφασίσει αν θα προβεί σε αμοιβαία αναγνώριση, "νέα προσέγγιση" ή λεπτομερέστερη εναρμόνιση καθώς και τους όρους υπό τους οποίους θα πρέπει να εφαρμόζεται ο έλεγχος από τη "χώρα καταγωγής". Στο πλαίσιο αυτό, θα εξεταστεί επίσης η **συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα** και της κοινωνίας σε πρωτοβουλίες παράλληλης ή ίδιας νομοθετικής ρύθμισης, όπως η κατάρτιση και η εφαρμογή ευρωπαϊκών προτύπων και εθελοντικών κωδικών συμπεριφοράς.

2. Η Επιτροπή θα συνεργαστεί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη προκειμένου να αναπτύξει την ιδέα μιας "**δοκιμής συμβατότητας**" προς την εσωτερική αγορά. Σκοπός της δοκιμής αυτής θα ήταν να προσφέρει καθοδήγηση στους νομοθέτες σε εθνικό επίπεδο ως προς το πώς να συμβιβάσουν καλύτερα τα συμφέροντα της ελεύθερης κυκλοφορίας σε μια Ευρώπη χωρίς σύνορα με άλλους νόμιμους στόχους της δημόσιας πολιτικής. Εάν μια τέτοια δοκιμή εφαρμοζόταν σε πρώιμο στάδιο - και σε όλα τα επίπεδα της δημόσιας διοίκησης - ο κίνδυνος κατακερματισμού θα ήταν πολύ μειωμένος.

Μαζί με τους **υφιστάμενους μηχανισμούς πρόληψης**, όπως η κοινοποίηση των τεχνικών κανόνων και ρυθμίσεων, μια τέτοια αυτοεπιβαλλόμενη πειθαρχία θα μπορούσε να αποδειχθεί ισχυρό μέσο για την εξασφάλιση της συνεκτικότητας, από πλευράς των νομοθετών, των ευρύτερων ευρωπαϊκών συμφερόντων, όταν σχεδιάζουν τη θέσπιση νέων μέτρων.

³⁸ Βρυξέλλες, 7.5.2003-COM(2003) 238 τελικό

³⁹ βλ παράρτημα

⁴⁰ Βρυξέλλες, 7.5.2003-COM(2003) 238 τελικό, σελ.29 επ.

3. Το Συμβούλιο καλείται να δημιουργήσει μια οριζόντια ομάδα εργασίας στον τομέα της "βελτίωσης των νομοθετικών ρυθμίσεων", με την οποία η Επιτροπή θα μπορεί να συνομιλεί σε τακτική βάση. Η ομάδα αυτή θα είναι επιφορτισμένη με την παρακολούθηση της εφαρμογής του σχεδίου δράσης, συμπεριλαμβανομένης και της εφαρμογής των μερών για τα οποία είναι υπεύθυνα τα κράτη μέλη. Προβλέπεται επίσης η δημιουργία (από την Επιτροπή) ιστοχώρου, στον οποίο οι ενδιαφερόμενοι θα μπορούν να υποδεικνύουν παραδείγματα ιδιαίτερος σύνθετων νομοθετικών κανόνων ή κανόνων που μπορεί να μην ικανοποιούν τη "δοκιμή συμβατότητας" προς την εσωτερική αγορά.

4. Η Επιτροπή θα αναπτύξει, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη, κατάλληλους δείκτες για τη μέτρηση της προόδου προς την κατεύθυνση της εφαρμογής ενός κανονιστικού πλαισίου υψηλότερης ποιότητας και της μείωσης του νομοθετικού φόρτου, αρχίζοντας με την εσωτερική αγορά. Η παρακολούθηση των αποτελεσμάτων είναι ουσιαστικής σημασίας προκειμένου να διατηρηθεί ο δυναμισμός της διαδικασίας βελτίωσης των νομοθετικών ρυθμίσεων και να αποδειχθεί στις επιχειρήσεις και τους πολίτες της Ευρώπης ότι οι κυβερνήσεις τους λαμβάνουν σοβαρά υπόψη το εν λόγω ζήτημα.

1.3 SLIM¹

Στόχοι του SLIM

Η Ε. Επιτροπή έχει ξεκινήσει από το 1996 Η πρωτοβουλία SLIM⁴² (simpler legislation for the Internal Market– Απλούστερη νομοθεσία για την εσωτερική αγορά) εγκαινιάστηκε από την Επιτροπή τον Μάιο του 1996 με στόχο την εξεύρεση τρόπων για την απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας για την ενιαία αγορά, την ελάφρυνση των νομοθετικών ρυθμίσεων και των διοικητικών διατυπώσεων που βαρύνουν τους ευρωπαίους επιχειρηματίες.

Η Εσωτερική Αγορά βασίζεται σε κανόνες σχεδιασμένους για την εξάλειψη των εμποδίων για το διασυνοριακό εμπόριο, την αύξηση του ανταγωνισμού και την εξασφάλιση των οφελών της ευρύτερης επιλογής και των χαμηλότερων τιμών για τον καταναλωτή. Ακρογωνιαίος λίθος είναι η **αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης**⁴³. Όπου χρειάστηκε, συμφωνήθηκαν εναρμονισμένοι κανόνες. Εφόσον ένας από τους στόχους τους είναι η διευκόλυνση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων στην Εσωτερική Αγορά, πρέπει να επιτυγχάνουν τους στόχους τους με ένα τρόπο που θα αποφεύγει όλη την περιττή γραφειοκρατία και τα υπερβολικά κόστη συμμόρφωσης. Το **SLIM** είναι μια βασική πρωτοβουλία στην προσπάθεια για τη **βελτίωση της ποιότητας** των κανονιστικών ρυθμίσεων και τη **μείωση του φόρτου** που επιβάλλεται από τους

⁴¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Αναθεώρηση του SLIM: απλούστερη νομοθεσία για την Εσωτερική Αγορά (COM/2000/0104 τελικό), 28.02.2000

⁴² Στα πλαίσια της πρωτοβουλίας SLIM έχουν εξετασθεί αρκετοί τομείς όπως διπλώματα, λιπάσματα, δομικά υλικά, υγεία φυτών, ασφάλειες κ.λπ Σήμερα η Επιτροπή βρίσκεται στην 5^η φάση της πρωτοβουλίας αυτής

⁴³ Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η οποία συνδέεται στενά με την αρχή περί μη εισαγωγής διακρίσεων, ορίζει ότι η νομοθεσία ενός άλλου κράτους μέλους είναι ισοδύναμη ως προς τα αποτελέσματά της με την εγχώρια νομοθεσία. Η αρχή αυτή καθιερώθηκε από το Δικαστήριο το 1979 με την απόφαση που εξέδωσε στην υπόθεση «Cassis de Dijon».

Στην υπόθεση αυτή, που αφορούσε μια γερμανική νομοθετική ρύθμιση σχετικά με την ελάχιστη περιεκτικότητα οινόπνευματος των ηδύποτων φρούτων, το Δικαστήριο έθεσε την αρχή σύμφωνα με την οποία ένα προϊόν το οποίο παρασκευάζεται και κυκλοφορεί νόμιμα στην αγορά ενός κράτους μέλους της Κοινότητας πρέπει να γίνεται αποδεκτό και από τα υπόλοιπα κράτη μέλη.

Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, παρόλο που πρωταρχικά αφορά τα προϊόντα, έχει επίσης αντίκτυπο στις άλλες ελευθερίες, ιδίως στον τομέα παροχής υπηρεσιών στον οποίο ακριβώς σε αυτή την αρχή βασίζεται η έννοια της αναγνώρισης των διπλωμάτων

κανονισμούς⁴⁴. Υπάρχουν και άλλες πρωτοβουλίες όπως η Ελεγκτική Ομάδα Επιχειρήσεων και το πρόγραμμα δράσης **BEST** (Ειδική ομάδα για την απλούστευση του περιβάλλοντος των επιχειρήσεων)⁴⁵. Από το 1996 έχουν εξεταστεί δεκατέσσερις τέτοιοι τομείς⁴⁶.

Ο γενικός στόχος του SLIM είναι η εξομάλυνση της λειτουργίας της Εσωτερικής Αγοράς με την επισήμανση τρόπων με τους οποίους μπορεί να απλουστευθεί και να βελτιωθεί η σχετική νομοθεσία. Δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στις διατάξεις που προκαλούν υπερβολικό κόστος εφαρμογής και υπερβολικό διοικητικό φόρτο, αποκλίνουσες ερμηνείες και εθνικά μέτρα εφαρμογής καθώς και δυσκολίες όσον αφορά την εφαρμογή. Αν και πρέπει να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια για την **απλούστευση** του κοινοτικού νομοθετικού πλαισίου, οι συστάσεις SLIM πρέπει να διαφυλάσσουν τα ουσιαστικά στοιχεία του **κοινοτικού κεκτημένου** και να εξασφαλίζουν υψηλό επίπεδο ασφάλειας για τους καταναλωτές και την προστασία του περιβάλλοντος.

Λειτουργία και αντιπροσωπευτικότητα των ομάδων SLIM

Οι δράσεις SLIM διενεργούνται σε ένα στενό χρονικό πλαίσιο (που σπάνια υπερβαίνει τους έξι μήνες). Αν και αυτό είναι ένα σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα για την κάλυψη πολύπλοκων συχνά ζητημάτων, θεωρείται γενικά ρεαλιστικό χρονικό πλαίσιο⁴⁷.

Οι ομάδες SLIM περιλαμβάνουν **στελέχη της δημόσιας διοίκησης** από ορισμένα, αλλά όχι από όλα τα κράτη μέλη, πράγμα που δείχνει ένα πρόβλημα

⁴⁴ COM(1996) 204 Τελικό, "Απλούστερη νομοθεσία για την Εσωτερική Αγορά (SLIM) : Σχέδιο πιλότος".

⁴⁵ COM(1998) 550 Τελικό, "Πρόγραμμα δράσης για την προώθηση του επιχειρηματικού πνεύματος και της ανταγωνιστικότητας"

⁴⁶ COM(1996) 559 Τελικό, "Έκθεση της Επιτροπής για το πρότυπο σχέδιο SLIM".

COM(1997) 618 Τελικό, «Αποτελέσματα της 2^{ης} φάσης του SLIM και συνέχεια που δόθηκε στην εφαρμογή των συστάσεων της πρώτης φάσης

COM(1999) 88, Τελικό, «Αποτελέσματα της 3^{ης} φάσης του SLIM και συνέχεια που δόθηκε στην εφαρμογή των συστάσεων της πρώτης και δεύτερης φάσης

⁴⁷ ορισμένοι ανέφεραν ότι δεν υπήρχε αρκετός χρόνος (μεταξύ των συνεδριάσεων) για διαβούλευση με συναδέλφους στις εθνικές υπηρεσίες και τους μητρικούς οργανισμούς, ούτε υπήρχε επαρκής χρόνος για την σύνταξη της τελικής έκθεσης και των συστάσεων

«ιδιοκτησίας» όσον αφορά την υλοποίηση των συστάσεων που δεν αναπτύχθηκαν και δεν συμφωνήθηκαν από όλα τα κράτη μέλη⁴⁸

Επιλογή τομέων της νομοθεσίας για απλούστευση

Δεν υπάρχουν σταθερά κριτήρια για την επιλογή τομέων της νομοθεσίας προς αναθεώρηση, ούτε πάγιοι κανόνες για την ένταξη (ή την εξαίρεση) συγκεκριμένων τομέων.

Η επιλογή μπορεί να οφείλεται σε δυσκολίες όσον αφορά την υλοποίηση, ασάφειες ή ασυνέπειες σε κείμενα, **πολυπλοκότητα** που οφείλεται σε διαδοχικές τροποποιήσεις ή, σε ορισμένους τομείς, μακροχρόνιες διαδικασίες που έχουν ως αποτέλεσμα την επιβολή ενός απαράδεκτου επιπέδου δαπανών / διοικητικού φόρτου σε επιχειρήσεις και αρμόδιες αρχές. Υπάρχει ένας σαφής κίνδυνος να μην δίνεται σημασία σε τομείς όπου χρειάζεται απλούστευση. Υπάρχει επίσης ένας **κίνδυνος** να θεωρηθεί το SLIM ως ευκαιρία για επανέναρξη συζητήσεων σε τομείς στους οποίους ένα ή περισσότερα κράτη μέλη αρχικά διαφωνούσαν με την άποψη που πλειοψήφησε στο Συμβούλιο κατά την έκδοση της νομοθεσίας.

Κατά την επιλογή των τομέων που χρήζουν **απλούστευσης** πρέπει να λαμβάνονται **υπόψη** και τα εξής σημεία:

- η διασύνδεση μεταξύ της δράσης SLIM και οποιασδήποτε διεργασίας αναθεώρησης της πολιτικής που μπορεί να είναι ταυτόχρονα σε εξέλιξη θα συνέβαλε στην εξομάλυνση τυχόν μελλοντικών νομοθετικών προτάσεων μια σύντομη, εστιασμένη εξέταση του πεδίου απλούστευσης;

- Όταν δεν προϋπάρχει αναθεώρηση της πολιτικής, είναι η **απλούστευση** το πραγματικό ζήτημα ή θα πρέπει η νομοθεσία να αποτελέσει αντικείμενο μιας συνολικής αναθεώρησης;

- **Το πρόβλημα είναι η πολυπλοκότητα της νομοθεσίας ή η αναποτελεσματική εφαρμογή** και επιβολή της, που δεν οφείλεται απαραίτητα στον πολύπλοκο χαρακτήρα της;

⁴⁸ Οι ομάδες SLIM αποτελούνται γενικά από πέντε στελέχη της δημόσιας διοίκησης των κρατών μελών και ίσο αριθμό εκπροσώπων των χρηστών, ενώ χρέη προέδρου εκτελεί ένας υπάλληλος της Επιτροπής. (Η Επιτροπή δεν επιθυμεί να αλλάξει θεμελιωδώς την φύση των ομάδων SLIM με την ένταξη εκπροσώπων από όλα τα κράτη μέλη σε κάθε ομάδα SLIM. Αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα σημαντική αύξηση του μεγέθους τους, πράγμα που θα τους στερούσε τα πλεονεκτήματα της ευελιξίας και της ανεπίσημης λειτουργίας.)

- Εάν έχουν ήδη υποβληθεί νομοθετικές προτάσεις στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, ενδέχεται να προκαλέσουν μεγάλη καθυστέρηση στην εφαρμογή τυχόν νέων νομοθετικών συστάσεων από την ομάδα SLIM;

Η «ηλικία» της νομοθεσίας προς απλούστευση είναι επίσης σημαντικός παράγοντας. Η νομοθεσία που έχει υποβληθεί στις ομάδες SLIM έχει συνήθως ηλικία **τουλάχιστον 5 ετών**, ενώ συχνά η βασική νομοθεσία υπήρχε εδώ και 10 ή 20 έτη ή για ακόμη μεγαλύτερο χρονικό διάστημα. Η Επιτροπή απέρριπτε την εξέταση στα πλαίσια του SLIM όταν η νομοθεσία ήταν πολύ πρόσφατη. Μόνο η νομοθεσία που εφαρμόζεται για αρκετά μεγάλο χρονικό διάστημα έτσι ώστε να είναι εμφανή τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά της θα πρέπει να εξετάζεται στο πλαίσιο του SLIM : το **ελάχιστο όριο των 5 ετών** από την προθεσμία μεταφοράς φαίνεται λογικό και σύμφωνο με την μέχρι τώρα πρακτική.

Κάθε πρόταση τομέων για αναθεώρηση θα πρέπει να αναφέρει τα εξής :

- τους λόγους, όπου θα περιλαμβάνονται τα προβλήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν και τα οφέλη που μπορούν να αναμένονται από την απλούστευση,
- τα χαρακτηριστικά της νομοθεσίας που προκαλούν δυσανάλογο διοικητικό φόρτο/κόστος και με ποιο τρόπο μπορούν να μειωθούν σημαντικά.

Υπάρχει ανάγκη βελτίωσης της διεργασίας επιλογής και σύμφωνα με το δικαίωμα πρωτοβουλίας που έχει, **η Επιτροπή θα πραγματοποιήσει την τελική επιλογή με δική της ευθύνη**. Δέχεται υποδείξεις για δράση με την προϋπόθεση ότι θα συνοδεύονται από παρουσίαση των λόγων για την πρόταση συγκεκριμένων τομέων, τα βασικά προβλήματα που εμφανίζονται και τα οφέλη που αναμένονται από την απλούστευση. Η Επιτροπή, από την πλευρά της, θα αναφέρει τους λόγους απόρριψης ορισμένων προτάσεων και θα συζητά την επιλογή των τομέων για αναθεώρηση με τα κράτη μέλη σε έναν ειδικό σχηματισμό της Συμβουλευτικής Επιτροπής για θέματα Εσωτερικής Αγοράς (βλέπε παρακάτω). Η Επιτροπή θα συζητά επίσης τις μελλοντικές δράσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με το οποίο θα προσπαθεί να επιτύχει κατάλληλες διευθετήσεις για διαβουλεύσεις.

Δεσμευτικότητα των συστάσεων

Η πρωτοβουλία SLIM έχει εθελοντικό χαρακτήρα: δεν συμμετέχουν όλα τα κράτη μέλη ή όλες οι υπηρεσίες της Επιτροπής σε κάθε επιμέρους δράση. **Οι συστάσεις**, αν και συχνά είναι πολύ πειστικές και έχουν μεγάλο βάρος, **δεν είναι δεσμευτικές** και πρέπει να ανταγωνίζονται με άλλες προοπτικές πολιτικής.

Αποτελέσματα

Από τους 11 τομείς που καλύφθηκαν στις φάσεις I - III⁴⁹, η Επιτροπή πρότεινε νομοθεσία του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου σε 6 (Intrastat, αναγνώριση διπλωμάτων, καλλωπιστικά φυτά, ΦΠΑ, συνδυασμένη ονοματολογία εξωτερικού εμπορίου και κοινωνική ασφάλιση). Το μέσο χρονικό διάστημα από την έκθεση SLIM μέχρι τη διατύπωση των προτάσεων ήταν περίπου 11 μήνες. Εν τούτοις, **το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο ενέκριναν** μόνο 3: Intrastat (μία από τις δύο προτάσεις), καλλωπιστικά φυτά και συνδυασμένη ονοματολογία εξωτερικού εμπορίου, ενώ χρειάστηκαν 24 μήνες, 7 μήνες και 2 μήνες, αντιστοίχως, μέχρι την έγκριση. Στην περίπτωση της συνδυασμένης ονοματολογίας εξωτερικού εμπορίου, δημοσιεύθηκε επίσης ένας κώδικας δεοντολογίας για τη διευκόλυνση της διαχείρισης της ονοματολογίας. Στους άλλους 3 τομείς και στην περίπτωση της δεύτερης πρότασης Intrastat, συνεχίζονται οι συζητήσεις στο Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, με μέσο όρο διάρκειας 18 μήνες. Θα πρέπει, εν τούτοις, να σημειωθεί ότι το Νοέμβριο του 1999 το Συμβούλιο συμφώνησε σε μια κοινή θέση για τις προτάσεις SLIM για την αναγνώριση των διπλωμάτων⁵⁰

Επίσης θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η δυνατότητα ταχείας δράσης συνέχειας κατά την επιλογή τομέων για ένταξη στο SLIM.

Η Επιτροπή στην ανακοίνωσή⁵¹ της τονίζει ότι θα προτείνει μια δράση SLIM μόνον όταν αφορά πραγματικά την **απλούστευση** και όταν οι προτάσεις απλούστευσης μπορούν να διατυπωθούν μέσα σε λογικό χρονικό διάστημα (περίπου 6 μήνες μετά την έκθεση SLIM). Αυτό μπορεί να εξαρτάται από το εάν το SLIM θα συνδεθεί με μια προϋπάρχουσα διεργασία αναθεώρησης ή εάν είναι το πρώτο βήμα μετά από το οποίο πρέπει να πραγματοποιηθούν περαιτέρω διαβουλεύσεις. Όταν θα διατυπώνονται

⁴⁹ Τον Οκτώβριο του 1998, η Επιτροπή εξέγγειλε την έναρξη της τέταρτης φάσης του SLIM (SEC(1998) 1944, "Απλούστερη νομοθεσία για την ενιαία αγορά (SLIM): επέκταση κατά μια τέταρτη φάση"). Η φάση αυτή εστιάστηκε σε τρεις νομοθετικούς τομείς: το εταιρικό δίκαιο, τις επικίνδυνες ουσίες και τα προσυσκευασμένα προϊόντα. Οι εν λόγω τομείς επιλέχθηκαν κατόπιν διαβουλεύσεων με τα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και εκπροσώπους του επιχειρηματικού και βιομηχανικού κλάδου.

⁵⁰ Το μέρος 3 του εγγράφου εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, « Review of SLIM: Background material to the Communication of the Commission », παρουσιάζει την πρόταση σχετικά με τις συστάσεις του SLIM

νομοθετικές προτάσεις από την Επιτροπή μέσα σε λογικό χρονικό διάστημα μετά από προπαρασκευαστικές εργασίες με τα κράτη μέλη, αυτό θα πρέπει να συνοδεύεται από τη γρήγορη έγκρισή τους από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο.

SLIM και απλούστευση σε εθνικό επίπεδο

Η νομοθεσία της ΕΕ που διέπει τις επιχειρήσεις στην Ένωση είναι μικρή σε όγκο σε σχέση με την εθνική νομοθεσία. Μια πρόσφατη μελέτη της Συνομοσπονδία Σουηδών Εργοδοτών διαπίστωσε ότι λιγότερο από 10% των σουηδικών νόμων και κανονισμών συνδέονται με την ΕΕ⁵²

Ορισμένες ομάδες SLIM προσπάθησαν να εντάξουν παράλληλες αναθεωρήσεις της εθνικής εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας που εξετάζεται. Αυτό, όποτε επιχειρήθηκε, δεν πραγματοποιήθηκε με επιτυχία ούτε ολοκληρώθηκε. Οι μικρές ομάδες SLIM δεν μπορούν να αναλάβουν εύκολα το έργο αυτό. Η λύση θα είναι να συμφωνήσουν τα κράτη μέλη να αναφέρουν το πεδίο κάλυψης της απλούστευσης της νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο η οποία επηρεάζει τους τομείς που εξετάζονται σε κάθε δράση SLIM.

Προτείνεται, τα κράτη μέλη των οποίων τα στελέχη της διοίκησης συμμετέχουν σε μια ομάδα SLIM που ασχολείται με ένα συγκεκριμένο τομέα, να συντάσσουν μια **έκθεση σχετικά με τις προοπτικές απλούστευσης της εθνικής νομοθεσίας στον ίδιο τομέα**. Στην ιδανική περίπτωση, θα πρέπει να συντάσσεται μία τουλάχιστον τέτοια εθνική έκθεση ανά τομέα με μια παράλληλη δράση παρόμοια με του SLIM που θα διοργανώνεται σε εθνικό επίπεδο από το σχετικό κράτος μέλος. Επιπλέον, τα κράτη μέλη θα πρέπει να αναφέρουν τακτικά στην ΣΕΕΑ, και κατά καιρούς σε επίπεδο Συμβουλίου, σχετικά με τα ανεξάρτητα προγράμματα που εφαρμόζουν όσον αφορά την απλούστευση των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Διαφάνεια των εργασιών των ομάδων SLIM

Για να υπάρχει εμπιστοσύνη στην πρωτοβουλία SLIM, θα πρέπει να εξασφαλιστεί ότι η διαφάνεια είναι θεμελιώδης αρχή. Οι εκθέσεις των συνεδριάσεων και τα έγγραφα συζήτησης των ομάδων θα πρέπει να κυκλοφορούν ευρέως.

⁵¹ COM(2000)104, 28.02.2000

⁵² "Πώς εμποδίζει η ΕΕ την απορύθμιση στη Σουηδία;" του Fredrik Sterzel, Συνομοσπονδία Σουηδών Εργοδοτών (SAF), Νοέμβριος 1999

Παρακολούθηση των συστάσεων των ομάδων

Στο τέλος της κάθε δράσης SLIM, η Επιτροπή παρουσιάζει γενικές ενδείξεις του τρόπου με τον οποίο προτίθεται να ενεργήσει σχετικά με τις συστάσεις που αποδέχθηκε..

Η Επιτροπή εκδίδει ετήσιο **έγγραφο εργασίας** που ασχολείται αποκλειστικά με **τη συνέχεια που θα δίνεται στις εκθέσεις SLIM**, παρακολουθεί την πρόοδο των νομοθετικών προτάσεων, επισημαίνει πού εμφανίζονται καθυστερήσεις και αναφέρει πότε ολοκληρώθηκε η δράση συνέχειας. Αυτό θα προσφέρει την ευκαιρία για παροχή σαφούς και λεπτομερούς πληροφόρησης σχετικά με τις δράσεις συνέχειας ενώ θα επιτρέπει να είναι πιο συνεκτικές οι εκθέσεις της κάθε επιμέρους μελλοντικής φάσης του SLIM.

1.4 BEST⁵³ ⁵⁴-Ειδική ομάδα (Task Force) για την απλούστευση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος

A) Στόχος

Στόχος του BEST είναι η πρόταση λήψης συγκεκριμένων μέτρων από τα ευρωπαϊκά όργανα και τα κράτη μέλη προκειμένου να βελτιωθεί η ποιότητα της νομοθεσίας και να αρθούν τα εμπόδια στην ανάπτυξη των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και ιδίως των ΜΜΕ. Αναλαμβάνονται επίσης δράσεις για την επίλυση των προβλημάτων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων, τη διαχείριση και την κατάρτιση των εργαζομένων, τη μεταφορά τεχνολογιών και τα διοικητικά θέματα

B) Πλαίσιο

Η σημασία των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στην Ευρώπη είναι πολύ μεγάλη αφού τα 18,5 εκατομμύρια μικρομεσαίες επιχειρήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιπροσωπεύουν πάνω από το 60% του συνολικού κύκλου εργασιών και το 66% της απασχόλησης. Σημαντικοί παράγοντες της ανάπτυξης και της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης στην Ευρώπη, αντιμετωπίζουν έναν ταχέως αυξανόμενο ανταγωνισμό και προκειμένου να τους δοθεί η δυνατότητα να αναπτύξουν την ικανότητά τους για καινοτομία και προσαρμοστικότητα, πρέπει να υπάρξει ένα ευνοϊκό περιβάλλον το οποίο να συμβάλλει στην ανάπτυξη και τη δημιουργία επιχειρήσεων.

Γ) Ιστορικό

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ στις 16 και 17 Ιουνίου 1997, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων επιβεβαίωσαν τη βούλησή τους να απλουστεύσουν το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο για τις επιχειρήσεις και ιδίως τις ΜΜΕ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κλήθηκε να δημιουργήσει μια Task Force

⁵³ Business Environment Simplification Task Force

⁵⁴ Στο πλαίσιο αυτό έχει εκδοθεί Έκθεση της Task Force για την απλούστευση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος (BEST), Τόμος I (Διευκρινήσεις ή συμπληρωματικά μέτρα που παρουσιάζονται από διάφορες ομάδες εργασίας αποτελούν αντικείμενο του τόμου II), Έγγραφο που δημοσιεύθηκε από την Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1998

(ομάδα εργασίας) για την επίτευξη του εν λόγω στόχου. Η **Task force BEST (Task Force για την απλούστευση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος)** απαρτίζεται από εμπειρογνώμονες που προέρχονται από τον επιχειρηματικό κόσμο, τη δημόσια διοίκηση και τους πανεπιστημιακούς κύκλους. Μετά την κατάρτιση μιας προκαταρκτικής έκθεσης για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου στις 22 Νοεμβρίου 1997, τα τελικά συμπεράσματα διαβιβάστηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Κάρντιφ στις 15 και 16 Ιουνίου 1998. Κατόπιν πρόσκλησης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Κάρντιφ, η Επιτροπή εξέδωσε στις 30 Σεπτεμβρίου ανακοίνωση για ένα πρόγραμμα δράσης με σκοπό να υλοποιηθούν οι εν λόγω συστάσεις σε κοινοτικό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο (Οι συστάσεις απευθύνθηκαν στα κράτη μέλη και στα ευρωπαϊκά όργανα).

Δ) Συστάσεις BEST

1. **Τομείς που αναλύθηκαν.** Οι συστάσεις της Task Force αποσκοπούν στη βελτίωση των συστημάτων δημόσιας διοίκησης, κατάρτισης, απασχόλησης και συνθηκών εργασίας, χρηματοδότησης καθώς και έρευνας και καινοτομίας, προκειμένου να διευκολυνθεί η δραστηριότητα των επιχειρήσεων.

2. **Δημόσια διοίκηση.** Προκειμένου να μπορούν οι επιχειρήσεις να απολαμβάνουν ποιοτικές υπηρεσίες και ένα κανονιστικό πλαίσιο που να ευνοεί την ανάπτυξη, ενθαρρύνεται η δημιουργία ομάδων με αποστολή τη βελτίωση των κανονιστικών ρυθμίσεων, σε όλα τα επίπεδα ή όπου απαιτείται. Οι δημόσιες αρχές καλούνται, κατά την εκπόνηση των ρυθμίσεων, να δίνουν ιδιαίτερη προσοχή στον αντίκτυπο που θα έχουν στη δραστηριότητα των ΜΜΕ. Πρέπει «να δίνεται προτεραιότητα στις μικρές επιχειρήσεις». Ειδικότερα:

Ειδικότερα:

- **Οι δράσεις απλούστευσης και οι κανονιστικές μεταρρυθμίσεις πρέπει να καθιερωθούν σε όλα τα επίπεδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.** Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, προτείνεται η δημιουργία μιας κεντρικής μονάδας υπό την ευθύνη του Προέδρου της Επιτροπής και μιας μονάδας υπό την ευθύνη του Γενικού Γραμματέα. Οι μονάδες αυτές θα μεριμνούν για τη συνεκτίμηση της διάστασης ΜΜΕ⁵⁵ κατά την προετοιμασία των νέων νομοθετικών ρυθμίσεων. Η ομάδα της Επιτροπής θα συντονίζει τις κανονιστικές

⁵⁵ ΜΜΕ: Μικρομεσαίες επιχειρήσεις

μεταρρυθμίσεις και θα αξιολογεί την υφιστάμενη νομοθεσία. Θα προωθεί, επίσης, τις ορθές πρακτικές στο πλαίσιο των υπηρεσιών της Επιτροπής.

Σε επίπεδο κρατών μελών, η δημιουργία μιας μονάδας υπό την ευθύνη των αρμοδίων για τη λήψη αποφάσεων στο υψηλότερο δυνατό πολιτικό επίπεδο θα μπορεί να προβαίνει σε αξιολογήσεις και να προτείνει κανονιστικές μεταρρυθμίσεις.

- **Ο αντίκτυπος της νομοθεσίας στις επιχειρήσεις πρέπει να αποτελεί σημαντικό κριτήριο στον προσδιορισμό της μορφής και του περιεχομένου τους.** Η προσέγγιση «προτεραιότητα στις μικρές επιχειρήσεις» πρέπει να αποτελεί την κατευθυντήρια αρχή της νομοθεσίας. Πρέπει να εντοπιστούν και να υιοθετηθούν οι βέλτιστες πρακτικές, κυρίως όσον αφορά την πραγματοποίηση διαβουλεύσεων με τις επιχειρήσεις, την αξιολόγηση του αντικτύπου της νομοθεσίας στον κύκλο ζωής τους, τη χορήγηση λογικών προθεσμιών για την εφαρμογή της νομοθεσίας και την ενίσχυση της πληροφόρησης. Η προσθήκη εθνικών ρυθμίσεων μετά την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας πρέπει να αποφευχθεί.

- **Οι διοικητικές διαδικασίες τις οποίες αντιμετωπίζουν οι ΜΜΕ πρέπει να τροποποιηθούν.**

Σε όλα τα επίπεδα, πρέπει να αναζητηθεί διαφάνεια διαδικασιών, καθώς και εναρμόνιση μεταξύ των διαφόρων οργανισμών που είναι υπεύθυνοι για τις επιχειρήσεις, των μέσων προσφυγής στη δικαιοσύνη και των διαδικασιών διαβίβασης των λογιστικών στοιχείων. Οι λογιστικές διαδικασίες πρέπει να **απλουστευθούν**. Στο πλαίσιο της διαχείρισης των διαρθρωτικών ταμείων, τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν ότι οι ΜΜΕ που συμμετέχουν στα προγράμματα θα έχουν στη διάθεσή τους επαρκή χρηματοοικονομική ροή.

- **Διευκόλυνση της δημιουργίας επιχειρήσεων.**

Προκειμένου να διευκολυνθεί η δημιουργία επιχειρήσεων, τα κράτη μέλη μπορούν να καθιερώσουν κυρίως ένα ενιαίο κέντρο, ένα ενιαίο έντυπο εγγραφής ή έναν ενιαίο αριθμό μητρώου και να προωθήσουν την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εμπλεκόμενων δημόσιων αρχών.

- **Αποτελεσματικές υπηρεσίες πληροφόρησης και παροχής συμβουλών.**

Στο πλαίσιο των υφιστάμενων δομών, πρέπει να δημιουργηθούν ολοκληρωμένες υπηρεσίες πληροφόρησης που να συνεργάζονται με τις οργανώσεις που εκπροσωπούν τις ΜΜΕ και πρέπει να ενθαρρυνθεί η μεγαλύτερη χρήση των τεχνολογιών της πληροφορίας.

3. **Εκπαίδευση και κατάρτιση:** Η ανάπτυξη του επιχειρηματικού πνεύματος απαιτεί την εμπειριστατωμένη κατάρτιση του επιχειρηματικού κόσμου, η οποία θα αρχίζει από το σχολείο και θα συνεχίζεται σε όλα τα επίπεδα εκπαίδευσης και κατάρτισης.

- Οι σύγχρονες απαιτήσεις για επιχειρηματικές και διοικητικές δεξιότητες πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε όλα τα προγράμματα των εθνικών συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης. Προκειμένου **να διδάσκεται** από το σχολείο **η διοίκηση των επιχειρήσεων** δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο του επιχειρηματία, οι ΜΜΕ πρέπει να συνεργάζονται στενά με τα σχολεία. Παράλληλα, ζητείται από τα κράτη μέλη να καταβάλουν προσπάθειες προκειμένου να υποστηρίξουν και να προαγάγουν το επιχειρηματικό πνεύμα, θεσπίζοντας βραβεία για την αναγνώριση των επιτυχημένων επιχειρηματιών ΜΜΕ.

- Επαναπροσανατολισμός του υφιστάμενου συστήματος κατάρτισης.

Πρέπει να υπάρχει **ειδική κατάρτιση για τους επιχειρηματίες και για τους εργαζομένους στις ΜΜΕ**. Πρέπει επίσης να δοθούν φορολογικές ελαφρύνσεις στις ΜΜΕ που παρέχουν κατάρτιση και να ενθαρρυνθούν **οι γυναίκες** που επιθυμούν να ιδρύσουν επιχειρήσεις ή που εργάζονται με επιχειρηματικό εταίρο. Προτείνεται να δημιουργηθεί μεγαλύτερη κινητικότητα μεταξύ των πανεπιστημιακών σπουδών και της επαγγελματικής κατάρτισης στα εκπαιδευτικά συστήματα.

4. **Απασχόληση και συνθήκες εργασίας.** Προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση της **ανεργίας**, πρέπει να αναζητηθεί μεγαλύτερη **ευελιξία** όσον αφορά την απασχόληση και τις συνθήκες εργασίας.

- Συμμετοχή των οργανώσεων των ΜΜΕ στον κοινωνικό διάλογο: Συνιστάται η συμμετοχή των περισσότερο αντιπροσωπευτικών ευρωπαϊκών οργανώσεων των ΜΜΕ στην κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων. Στο επίπεδο των μεμονωμένων επιχειρήσεων, η καθιέρωση ενός διαλόγου μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων θα επιτρέψει την επίτευξη μεγαλύτερης ευελιξίας.

- Διάλογος σε επίπεδο επιχείρησης:

Ο διάλογος στις επιχειρήσεις μπορεί να καλύπτει τις αποκλίσεις από τις γενικές συλλογικές συμβάσεις, τις περισσότερο ευέλικτες περιγραφές εργασίας καθώς και τα ωράρια εργασίας.

- Οι κανονισμοί υγείας και ασφάλειας και οι ΜΜΕ:

Οι κανονισμοί υγείας και ασφάλειας πρέπει να είναι συνεκτικοί. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όλες οι νέες νομοθετικές ρυθμίσεις πρέπει να αποφασίζονται έπειτα από διεξοδικό διάλογο με τις οργανώσεις που εκπροσωπούν τις επιχειρήσεις. Πρέπει να παρέχεται στις ΜΜΕ τεχνική και οικονομική βοήθεια προκειμένου να προσαρμόζονται στις νέες νομοθετικές ρυθμίσεις και να ενημερώνονται σχετικά με τις βέλτιστες πρακτικές. Οι επιθεωρητές υγείας και ασφάλειας μπορούν να είναι πολύ χρήσιμοι.

- **Απλούστευση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης:**

Πρέπει να επιδιωχθεί η απλούστευση της λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης των κρατών μελών προκειμένου να επιβαρύνονται οικονομικά οι επιχειρήσεις κατά πολύ λιγότερο.

- Η κοινοτική οδηγία για τη μεταβίβαση επιχειρήσεων:

Η οδηγία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μεταβίβαση επιχειρήσεων και η ερμηνεία την οποία έδωσε το Δικαστήριο δεν είναι ιδιαίτερα σαφείς, γεγονός που αποτρέπει τις ΜΜΕ από το να προβαίνουν σε μια τέτοια ενέργεια. Πρέπει να αποσαφηνιστεί η οδηγία, να βελτιωθούν τα μέτρα σχετικά με τη μεταβίβαση του προσωπικού και να αποκλειστούν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας η προσφυγή σε εξωτερικούς φορείς και οι αλλαγές υπεργοληπτών και λιανέμπορων.

5. Χρηματοδότηση. Η πρόσβαση σε χρηματοδοτικούς πόρους υπό ευνοϊκότερους όρους καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής μιας επιχείρησης είναι πρωταρχικής σημασίας.

- **Παροχή βοήθειας στις επιχειρήσεις σε πρώιμο στάδιο.**

Πρέπει να αυξηθούν τα προγράμματα δανείων και αμοιβαίων εγγυήσεων για τις επιχειρήσεις σε πρώιμο στάδιο και να καταστούν τα κοινοτικά μέσα χρηματοδότησης προσβάσιμα για όλες τις επιχειρήσεις ή τράπεζες. Όσον αφορά το πρόβλημα της ρευστότητας, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εγκρίνουν το συντομότερο δυνατόν την προτεινόμενη οδηγία για τις καθυστερήσεις πληρωμών.

- **Υποστήριξη των επιχειρήσεων που βρίσκονται σε φάση επέκτασης.**

Πρέπει να προσφερθούν διάφοροι τύποι χρηματοδότησης και άλλες μορφές υποστήριξης στις επιχειρήσεις που βρίσκονται σε φάση επέκτασης. Πρέπει να ενθαρρυνθεί η οργάνωση δικτύων ιδιωτικών επενδυτών και η συμβουλευτική καθοδήγηση από έμπειρα άτομα.

- **Το φορολογικό σύστημα.**

Το φορολογικό σύστημα αποτελεί σημαντικό στοιχείο που διευκολύνει την ανάπτυξη των ΜΜΕ. Προκειμένου να καταστεί ευνοϊκό για τις επιχειρήσεις, πρέπει να επιτρέπει τη συσσώρευση φορολογικών πιστώσεων από πλευράς των ΜΜΕ για δαπάνες που πραγματοποιούν στους τομείς της έρευνας και της ανάπτυξης. Οι ΜΜΕ θα πρέπει επίσης να μπορούν να προβαίνουν σε απόσβεση των επενδύσεων κεφαλαίου σε συντομότερο χρονικό διάστημα ώστε τα κέρδη να παραμένουν σ'αυτές. Προβλέπεται επίσης να επεκταθούν οι φορολογικές ελαφρύνσεις για επανεπενδύσεις σε ορισμένες δημόσιες επιχειρήσεις εισηγμένες στο χρηματιστήριο.

- **Παροχή της δυνατότητας εύκολης αποχώρησης από μια επένδυση.**

Προκειμένου να διευκολυνθεί η μεταφορά του επιχειρηματικού κεφαλαίου στις νέες ΜΜΕ ή/και στις ΜΜΕ που χρησιμοποιούν υψηλή τεχνολογία, προτείνεται να δοθεί στους επενδυτές η δυνατότητα να αποχωρούν εύκολα από μια επένδυση. Η προώθηση των ευρωπαϊκών κεφαλαιαγορών μπορεί να επιτρέψει την αύξηση του όγκου των συναλλαγών και, κατά συνέπεια, της ρευστότητάς τους, ενώ η απλούστευση των κανόνων των ευρωπαϊκών χρηματιστηρίων θα ενθαρρύνει την εισαγωγή των ΜΜΕ στα χρηματιστήρια. Οι δαπάνες που συνδέονται με την εισαγωγή και τη διαπραγμάτευση μετοχών ΜΜΕ σε χρηματιστήρια μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο φορολογικών μειώσεων. Πρέπει να ενθαρρυνθεί, εντός ορισμένων ορίων, η μείωση των συντελεστών για τους φόρους υπεραξίας και να αρθούν ορισμένοι περιορισμοί όσον αφορά την κατοχή μετοχών και απαραίτητων δικαιωμάτων «οψιών», που είναι απαραίτητα για την παραμονή σε μια επιχείρηση ιδιαίτερα ταλαντούχων ατόμων. Το θέμα της χρηματοδότησης των ΜΜΕ σε εθνικό ή κοινοτικό επίπεδο πρέπει να προσεγγιστεί από άτομα μεγάλης εμπειρίας και πρέπει να ληφθούν σχετικά μέτρα το συντομότερο δυνατόν.

6. **Έρευνα και καινοτομία.** Οι ΜΜΕ δεν διαθέτουν συχνά δική τους ικανότητα έρευνας και ανάπτυξης. Εντούτοις, είναι πολύ σημαντικό να μπορούν να έχουν πρόσβαση στην έρευνα και την τεχνολογία.

- Οι ΜΜΕ πρέπει να βοηθηθούν ώστε να κάνουν καλύτερη χρήση των αποτελεσμάτων της έρευνας και της τεχνολογίας. Πρέπει να εφαρμοστούν προγράμματα για τη διευκόλυνση μεταφοράς τεχνολογίας και η καθιέρωση ενός συστήματος προσωπικής καθοδήγησης θα βοηθήσει στην ταχύτερη προσαρμογή των ΜΜΕ στις

νέες τεχνολογίες. Πρέπει επίσης να ενθαρρυνθεί η δημιουργία ομίλων επιχειρήσεων με ερευνητικά κέντρα, η καθιέρωση αποτελεσματικών υπηρεσιών υποστήριξης καθώς και η εφαρμογή φυτωρίων επιχειρήσεων.

- Τα κοινοτικά προγράμματα έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης πρέπει να προσφέρουν μια ιδιαίτερη θέση στις ΜΜΕ. Η πληροφόρηση και η διευκόλυνση πρόσβασης των ΜΜΕ στα ερευνητικά προγράμματα με ιδιαίτερη χρήση των νέων τεχνολογιών της πληροφορίας έχουν μεγάλη σημασία, όπως επίσης και η επιτάχυνση της διαδικασίας επιλογής των σχεδίων. Πρέπει να υπάρχει ειδικός προϋπολογισμός για τις πολύ μικρές επιχειρήσεις.

- Μεταρρύθμιση του ευρωπαϊκού συστήματος διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας. Η μεταρρύθμιση του ευρωπαϊκού συστήματος διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας πρέπει να ενθαρρύνει τη χρήση διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας από τις ΜΜΕ προκειμένου να προστατεύονται από την παραποίηση. Προτείνεται η μείωση των ποσών που καταβάλλονται για την προστασία, την κατάθεση και τη μετάφραση των διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας, καθώς και η απλούστευση των διαδικασιών έννομης προστασίας για την αντιμετώπιση των παραβάσεων. Πρέπει να αναπτυχθεί περαιτέρω η ευαισθητοποίηση των ΜΜΕ όσον αφορά το συμβουλευτικό ρόλο των εθνικών γραφείων διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας. Τέλος, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι ανάγκες των ΜΜΕ στις προτάσεις των ευρωπαϊκών οργάνων σχετικά με τη χρήση των μοντέλων χρησιμότητας.

7. Εφαρμογή

Η Task Force BEST προτείνει σε πρώτη φάση τη λήψη μέτρων με βάση τις διατυπωθείσες συστάσεις. Κατόπιν, προτείνει την παρακολούθηση της εφαρμογής των μέτρων και στη συνέχεια την εφαρμογή μηχανισμών εντοπισμού και τη διάδοση των βέλτιστων πρακτικών. Εν προκειμένω, ζητεί από τους αποδέκτες της σύστασης να απαντήσουν εάν την αποδέχονται ή την απορρίπτουν και, σε περίπτωση θετικής απάντησης, να προτείνουν το χρονοδιάγραμμα που προβλέπουν για την εφαρμογή της. Μια ετήσια έκθεση θα υποβάλλεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή των συστάσεων.

E) Μεταγενέστερες εργασίες

- **Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο της 29.09.1998 COM (1998) 550 τελικό «Προώθηση του επιχειρηματικού πνεύματος και της ανταγωνιστικότητας».**

Στην ανακοίνωση αυτή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απαντά στις διάφορες συστάσεις που διατυπώθηκαν από την Task Force BEST και προτείνει την εφαρμογή ενός σχεδίου δράσης για την προώθηση της ανταγωνιστικότητας και του επιχειρηματικού πνεύματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το σχέδιο δράσης εγκρίθηκε από το Συμβούλιο «Βιομηχανία» της 29ης Απριλίου 1999.

- **Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής - Έκθεση για την εφαρμογή του σχεδίου δράσης για την προώθηση της επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας⁵⁶.** Οι υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περιγράφουν και παρουσιάζουν συνοπτικά τις εργασίες που πραγματοποιήθηκαν από τα ευρωπαϊκά όργανα και τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για την προώθηση της επιχειρηματικότητας και της ανταγωνιστικότητας. Διατυπώνονται συστάσεις με σκοπό τη βελτίωση της επικρατούσας κατάστασης. Οι εργασίες αφορούν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και τη Νορβηγία. Υπενθυμίζεται η ανάγκη συνέχισης των εργασιών τις οποίες εισήγαγε η Task Force BEST. Το σύνολο των εν προκειμένω δραστηριοτήτων θα ονομάζεται στο εξής «Διαδικασία Best».

⁵⁶ SEC (2000) 1825

1.5 Βελτίωση του περιβάλλοντος των επιχειρήσεων⁵⁷

1. Εισαγωγή

Η βελτίωση του περιβάλλοντος ίδρυσης και ανάπτυξης των επιχειρήσεων είναι σημαντική παράμετρος της πολιτικής για τις επιχειρήσεις, την οποία έχει επανειλημμένα προβάλλει η Επιτροπή κατά τα τελευταία έτη⁵⁸ και έχει άμεση επίδραση στην ικανότητα της Ευρώπης να εφαρμόσει με επιτυχία τη φιλόδοξη στρατηγική που αποφασίσθηκε κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας το Μάρτιο του 2000.

Ένα επιχειρηματικό περιβάλλον, το οποίο ενισχύει τα κίνητρα παραγωγής, ίδρυσης επιχειρήσεων, καινοτόμου δράσης και ανάληψης ρίσκου συμβάλλει στην αύξηση των εισοδημάτων και των ευκαιριών απασχόλησης. Αντιθέτως, επιβαρυντικές κανονιστικές ρυθμίσεις, αναποτελεσματικές αγορές και διοικητικοί περιορισμοί, καθώς επίσης και η αρνητική στάση απέναντι στο ενδεχόμενο ανάληψης ρίσκου και επιχειρηματικής δράσης, συγκρατούν τον επιχειρηματικό δυναμισμό και υπονομεύουν την επίτευξη των φιλόδοξων στόχων της Ευρώπης.

Μέσω της εφαρμογής της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού για τη συγκριτική αξιολόγηση και τον έλεγχο των πολιτικών, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη αποκομίζουν διδάγματα από τις διαφορετικές εμπειρίες των κρατών μελών. Επεσήμαναν και διέδωσαν τα συμπεράσματα από επιτυχείς πρακτικές, προωθώντας, ιδιαίτερα, την αποτελεσματικότητα της διάρθρωσης των θεσμών, η λειτουργία των οποίων επηρεάζει τις αγορές. Επίσης **τα σχέδια Best επισημαίνουν τις επιτυχείς πρακτικές και ελέγχουν την πρόοδο σε τομείς σημαντικούς για τις επιχειρήσεις. Τα σχέδια⁵⁹ αυτά**

⁵⁷ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Βελτίωση του περιβάλλοντος των επιχειρήσεων», COM(2002) 610, 07.11.2002

⁵⁸ Βλέπε, για παράδειγμα, την ανακοίνωση της Επιτροπής στο εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης, *Η Στρατηγική της Λισσαβώνας – Για την Επίτευξη της Αλλαγής*, COM(2002) 14 τελικό, 15.1.2002. Στο πλαίσιο των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών για το 2002 υπογραμμίζεται, επίσης, η ανάγκη προώθησης της επιχειρηματικότητας· βλέπε "Σύσταση του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 2002 σχετικά με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Κοινότητας", Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 10093/02, Σεβίλλη, 21 Ιουνίου 2002.

⁵⁹ **Τα σχέδια Best έχουν ολοκληρωθεί όσον αφορά τους ακόλουθους θεματικούς τομείς:** "υπηρεσίες υποστήριξης επιχειρήσεων" (Δεκέμβριος 2001)_ "συγκριτική αξιολόγηση της διοίκησης νεοϊδρυόμενων επιχειρήσεων" (Ιανουάριος 2002)_ "διαχείριση φυτωρίων επιχειρήσεων" (Ιανουάριος

χρηματοδοτούνται από το πολυετές πρόγραμμα για τις επιχειρήσεις και την επιχειρηματικότητα, ιδίως για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (2001-2005), απόφαση 2000/819/EK του Συμβουλίου της 20ής Δεκεμβρίου 2000. Η Επιτροπή εισήγαγε τη διαδικασία Best το Δεκέμβριο του 2000, στο πλαίσιο της ανοικτής μεθόδου συντονισμού που αποφάσισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας.

Από τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβώνας, το οικονομικό κλίμα έχει επιδεινωθεί και οι προοπτικές για πρόωμη και υγιή οικονομική ανάπτυξη, η οποία αποτελούσε τη βάση της στρατηγικής της Λισσαβώνας, δεν διαφαίνονται θετικές⁶⁰. Το γεγονός αυτό ενισχύει απλά τη σημασία της βελτίωσης του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Μέσα σε οικονομικές συνθήκες μείωσης των κερδών των επενδύσεων, αποθάρρυνσης νέων εγχειρημάτων και αύξησης του κινδύνου αποτυχίας, επιπρόσθετοι επιβαρυντικοί παράγοντες, όπως ανεπαρκείς κανονισμοί, αναποτελεσματική παροχή υπηρεσιών προς τις επιχειρήσεις, έλλειψη καλά εκπαιδευμένου εργατικού δυναμικού και ακριβό χρηματοοικονομικό σύστημα, ενδέχεται τελικά να αποθαρρύνουν την επιχειρηματική δράση και τα επιχειρηματικά εγχειρήματα, από τα οποία εξαρτάται η επίτευξη των φιλόδοξων στόχων της Ευρώπης.

2002)_ "αξιολόγηση αντικτύπου" (Φεβρουάριος 2002)_ "συγκριτική αξιολόγηση των εθνικών και περιφερειακών πολιτικών που εφαρμόζονται για την υποστήριξη της ανάληψης ηλεκτρονικών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από ΜΜΕ" (Ιούνιος 2002)_ "μεταβίβαση επιχειρήσεων" (Ιούλιος 2002)_ "εκπαίδευση και κατάρτιση για την επιχειρηματικότητα" (Σεπτέμβριος 2002)_ "ιδιώτες επενδυτές" ("Business Angels") (Σεπτέμβριος 2002) και "δεξιότητες ΤΠΕ" (Σεπτέμβριος 2002). Το σχέδιο "προώθηση της επιχειρηματικότητας μεταξύ των γυναικών" ολοκληρώθηκε το Μάρτιο του 2003. Ένα σχέδιο για την "αξιολόγηση του οικονομικού αντικτύπου των διαδικασιών αξιολόγησης της συμμόρφωσης" ολοκληρώθηκε στα μέσα του 2003; «Highlights of the Results of the Best Procedure Projects 2001-2002» Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, SEC(2002) 1212, 07.11.2002

⁶⁰ Για την περίοδο 2000-2010, η στρατηγική της Λισσαβώνας προϋποθέτει μέση οικονομική ανάπτυξη της τάξεως του 3%. Το 2000, η αύξηση του ΑΕγχΠ ήταν 3,3%_ το 2001, 1,7% και, σύμφωνα με τις προβλέψεις της Επιτροπής [βλέπε "Economic Forecasts" (Οικονομικές Προβλέψεις), Άνοιξη 2002, *European Economy (Ευρωπαϊκή Οικονομία)*, αριθ. 2/2002, Ευρωπαϊκή Επιτροπή], η πραγματική αύξηση του ΑΕγχΠ αναμενόταν ότι θα είναι 1,5% το 2002, φθάνοντας το ποσοστό 2,9% το 2003_ η κατάσταση, βέβαια, έχει επιδεινωθεί σημαντικά τους τελευταίους μήνες.

2. Πρόοδος στον τομέα της απλούστευσης για τις επιχειρήσεις

Η παρούσα ενότητα βασίζεται, κυρίως, σε στοιχεία από την έκδοση 2002 του *Πίνακα Αποτελεσμάτων της Πολιτικής για τις Επιχειρήσεις*⁶¹, καθώς επίσης και σε επιλογή συμπερασμάτων από τα ολοκληρωθέντα ή συνεχιζόμενα σχέδια Best.

2.1. Θεσμικό πλαίσιο

Όλα τα κράτη μέλη έχουν σημειώσει πρόοδο τα τελευταία έτη όσον αφορά την **απλούστευση του διοικητικού και κανονιστικού πλαισίου**, προκειμένου αυτό να παράσχει μεγαλύτερη υποστήριξη κατά την ανάληψη ρίσκου και κατά την ανάπτυξη της **επιχείρησης**. Ως αποτέλεσμα, συγκριτικά ελάχιστες ΜΜΕ σήμερα αναφέρουν τους διοικητικούς κανονισμούς ως μείζον εμπόδιο⁶². Εντούτοις, οι επιχειρήσεις που το έπραξαν παρουσίασαν πολύ μικρότερη ανάπτυξη όσον αφορά την απασχόληση, και για το λόγο αυτό δεν πρέπει να υπάρξει εφησυχασμός στον τομέα αυτόν.

Σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών εμφανίζονται, για παράδειγμα, όσον αφορά τους διοικητικούς περιορισμούς για την πρόσληψη προσωπικού, γεγονός που υποδηλώνει ότι υπάρχει σημαντικό περιθώριο βελτίωσης⁶³.

Όσον αφορά την **απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών**, σημαντική πρόοδος σημειώθηκε πρόσφατα αναφορικά με την καταχώριση των επιχειρήσεων. Στα περισσότερα κράτη μέλη υπήρξε σημαντική **μείωση του χρόνου και του κόστους** που απαιτούνται κατά τη σύσταση μιας νέας επιχείρησης. Ωστόσο, παρά την επιτυχή συγκριτική αξιολόγηση⁶⁴, υφίστανται ακόμη σημαντικές διαφορές επιδόσεων, γεγονός

⁶¹ Benchmarking Enterprise Policy: Results from the 2002 Scoreboard (Συγκριτική αξιολόγηση της πολιτικής για τις επιχειρήσεις: Συμπεράσματα από τον Πίνακα Αποτελεσμάτων για το έτος 2002), Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, SEC(2002) 1213, 07.11.2002

⁶² “Highlights from the 2001 Survey” (Κυριότερα σημεία της έρευνας για το 2001), *Observatory of European SMEs (Παρατηρητήριο των ευρωπαϊκών ΜΜΕ)*, 2002/1, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σύμφωνα με την οποία μόνον ποσοστό μεταξύ 10% και 13% των ΜΜΕ θεωρεί τους διοικητικούς κανονισμούς ως μείζον εμπόδιο για τις επιχειρηματικές δραστηριότητες.

⁶³ Βλέπε “Recruitment of Employees: Administrative Burdens on SMEs in Europe” (Πρόσληψη μισθωτών: Διοικητικοί επιβαρυντικοί παράγοντες για τις ΜΜΕ στην Ευρώπη), *Observatory of European SMEs (Παρατηρητήριο των Ευρωπαϊκών ΜΜΕ)*, Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ο μέσος αριθμός διοικητικών διαδικασιών για την πρόσληψη του πρώτου μισθωτού είναι 3,3, ενώ για έναν πρόσθετο μισθωτό είναι 2,1. Η Ολλανδία, το Βέλγιο, η Γαλλία και η Ισπανία διακρίνονται για το μεγάλο αριθμό διαδικασιών και ακολουθούν η Ελλάδα, η Ιρλανδία και η Αυστρία.

⁶⁴ Benchmarking the Administration of Business Start-ups” (Συγκριτική αξιολόγηση της διοίκησης νεοϊδρυόμενων επιχειρήσεων), Best Project (Σχέδιο Best). Η ίδρυση εταιρείας περιορισμένης ευθύνης

που σημαίνει ότι με την εφαρμογή των βέλτιστων πρακτικών είναι δυνατόν να επιτευχθούν ακόμη μεγαλύτερα οφέλη .

Ένας ακόμη τομέας όπου είναι απαραίτητη η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών, είναι η προώθηση της πρόσβασης των ΜΜΕ στη νέα οικονομία. Τα στοιχεία δείχνουν ότι η χρήση των ΤΠΕ (Τεχνολογιών Πληροφοριών και Επικοινωνιών) και του ηλεκτρονικού επιχειρείν δεν είναι αρκετά διαδεδομένη μεταξύ των ευρωπαϊκών ΜΜΕ, αλλά προς την κατεύθυνση αυτή συμβάλλουν πρωτοβουλίες για τη χάραξη πολιτικών ρύθμισης του πλαισίου του ηλεκτρονικού επιχειρείν, για τη βελτίωση των γνώσεων και των δεξιοτήτων αναφορικά με τις ΤΠΕ, για την προώθηση δικτύων στήριξης των ΜΜΕ, καθώς επίσης και διαδικτυακών πλατφορμών για τις ΜΜΕ⁶⁵.

Τα κράτη μέλη έχουν εφαρμόσει με επιτυχία περισσότερες από είκοσι οδηγίες "νέας προσέγγισης", οι οποίες αφορούν την τεχνική εναρμόνιση σε πολλούς τομείς, καθιερώνοντας, κατά τον τρόπο αυτόν, ένα κανονιστικό πλαίσιο διαφάνειας για τις επιχειρήσεις και διασφαλίζοντας γι' αυτές μια κοινή ευρωπαϊκή αγορά⁶⁶. Μέσω της στήριξης μελλοντικών νομοθετικών πρωτοβουλιών που θα βασίζονται στις αρχές της "νέας προσέγγισης", θα καταστεί δυνατόν να επωφεληθούν περισσότερες επιχειρήσεις. Από κοινού με την Επιτροπή, τα κράτη μέλη συνέβαλαν, επίσης, στην ανάπτυξη ευρωπαϊκών προτύπων. Σήμερα, υπάρχει μια ολοκληρωμένη σειρά ευρωπαϊκών προτύπων που βοηθούν τις επιχειρήσεις να αποκτήσουν πρόσβαση σε όλη την ευρωπαϊκή αγορά, να επικοινωνούν με ευκολία και να καταστήσουν συμβατά τα προϊόντά τους. Λόγω του ότι τα ευρωπαϊκά πρότυπα συμβάλλουν στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, τα κράτη μέλη θα πρέπει να συνεχίσουν να

είναι δυνατόν να κοστίσει περισσότερα από 2.000 EUR στην Αυστρία, αλλά ουσιαστικά τίποτε στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η διαδικασία απαιτεί 35 ημέρες στην Ιταλία, αλλά μόνον 6 στο Ηνωμένο Βασίλειο. Οι τιμές όσον αφορά το χρόνο και το κόστος καταχώρησης μιας ατομικής επιχείρησης είναι μικρότερες, αλλά εξακολουθούν να παρουσιάζουν μεγάλες διαφορές.

⁶⁵ Βλέπε "Benchmarking National and Regional Policies in Support of e-Business for SMEs" (Συγκριτική αξιολόγηση των εθνικών και περιφερειακών πολιτικών που εφαρμόζονται για την υποστήριξη της ανάπτυξης ηλεκτρονικών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από ΜΜΕ), ό.α, υποσημείωση 5.

⁶⁶ Η "νέα προσέγγιση" εισήχθη το 1985, βλέπε "Ψήφισμα του Συμβουλίου της 7ης Μαΐου 1985 για νέα προσέγγιση στο θέμα της τεχνικής εναρμόνισης και τυποποίησης", ΕΕ ΕΚ C 136/1 της 4ης Ιουνίου 1985.

ενθαρρύνουν τους δικούς τους εθνικούς φορείς προτυποποίησης να εφαρμόζουν τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά πρότυπα.

Σημαντική πρόοδος έχει σημειωθεί, επίσης, όσον αφορά το ηλεκτρονικό κράτος. Αυτό δεν σημαίνει μόνον μείωση του κόστους της συναλλαγής με το δημόσιο τομέα, αλλά, επίσης, αύξηση της πίεσης για διαδικασίες απλούστερες και περισσότερο φιλικές προς τον χρήστη⁶⁷. Πράγματι, τους τελευταίους μήνες, σε όλα τα κράτη μέλη καταγράφηκε θεαματική πρόοδος όσον αφορά τη βελτίωση του επιπέδου των δημοσίων υπηρεσιών που απευθύνονται σε επιχειρήσεις. Εντούτοις, υπάρχουν ακόμη πολλές ενέργειες που πρέπει να γίνουν.

⁶⁷ Βλέπε “Benchmarking National and Regional Policies in Support of e-Business for SMEs” (Συγκριτική αξιολόγηση των εθνικών και περιφερειακών πολιτικών που εφαρμόζονται για την υποστήριξη της ανάπτυξης ηλεκτρονικών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων από ΜΜΕ). Η εν λόγω έρευνα εξέτασε οκτώ μέτρα που αφορούν τις επιχειρήσεις και τα οποία προβλέπουν ηλεκτρονικές διαδικασίες και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα καλύτερα αποτελέσματα παρουσίασαν οι δημόσιες υπηρεσίες που εφήρμοσαν απλουστευμένες διαδικασίες στους τομείς του ΦΠΑ, της φορολόγησης των εταιρειών και των δηλώσεων τελωνείου, ενώ τη μικρότερη αποτελεσματικότητα παρουσίασαν οι διαδικασίες για την έκδοση κατασκευαστικών και περιβαλλοντικών αδειών.

2 Διαδικασίες επί παραβάσει και εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης προβλημάτων

2.1 Γενικά⁶⁸

Οι διαδικασίες επί παραβάσει συνιστούν το "κλασικό" εργαλείο της Επιτροπής για τη διασφάλιση της τήρησης του κοινοτικού δικαίου. Ο αριθμός των διαδικασιών επί παραβάσει αυξήθηκε σημαντικά κατά την τελευταία δεκαετία⁶⁹ και η εξέτασή τους σήμερα απαιτεί σημαντικούς πόρους, τόσο σε επίπεδο Επιτροπής όσο και σε επίπεδο κρατών μελών. Με τη διεύρυνση, ο αριθμός των παραβάσεων αναμένεται να αυξηθεί ακόμη περισσότερο.

Στην ανακοίνωσή της για τη *βελτίωση του ελέγχου της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου*⁷⁰, η Επιτροπή επέλεξε την εξής προσέγγιση για την εξέταση των καταγγελιών: Υπό το φως της σοβαρότητας μιας εικαζόμενης παράβασης του κοινοτικού δικαίου, **η Επιτροπή αποφασίζει κατά περίπτωση εάν θα πρέπει να εφαρμοστούν εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης προβλημάτων ή εάν θα πρέπει να αναληφθεί επίσημη νομική δράση.** Το σκεπτικό έγκειται στην *εξεύρεση*, όπου είναι εφικτό, *άμεσων λύσεων*⁷¹ (που να συνάδουν προς το κοινοτικό δίκαιο) στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι καταγγέλλοντες.

Εάν τεθεί υπόψη της Επιτροπής πρόβλημα σχετικά με κράτος μέλος ή εάν η Επιτροπή λάβει γνώση εικαζόμενης παράβασης του δικαίου περί εσωτερικής αγοράς για ίδιο λογαριασμό, δύναται να χρησιμοποιεί **συμπληρωματικούς μηχανισμούς ως εναλλακτικούς των διαδικασιών επί παραβάσει:**

1. **Συνεδριάσεις-Πακέτα** : Στις συνεδριάσεις αυτές συμμετέχουν εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή, οι οποίοι συζητούν ένα "πακέτο" υποθέσεων που εξετάζει η Επιτροπή για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου. Σκοπός τους είναι η διευθέτηση των υποθέσεων χωρίς να χρειάζεται να αναληφθεί περαιτέρω νομική δράση

⁶⁸ Internal market scoreboard 12

⁶⁹ Πρβλ. Η Εσωτερική Αγορά – 10 χρόνια χωρίς σύνορα, SEC (2002) 1417, διαθέσιμο στη διεύθυνση: http://europa.eu.int/comm/internal_market/10years/index_en.htm

⁷⁰ COM (2002) 725 τελικό, διαθέσιμο στη διεύθυνση <http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>

⁷¹ Η πλειονότητα των υποθέσεων επί παραβάσει επιλύεται μετά την παρέλευση 2 και πλέον ετών. Βλ. Πίνακα αποτελεσμάτων της εσωτερικής αγοράς αριθ. 11.

2. SOLVIT

2.2 Η υπάρχουσα κατάσταση

Οι καθυστερήσεις μεταφοράς των κανόνων στην εθνική νομοθεσία και η μη αποτελεσματική εφαρμογή εξακολουθούν να συνιστούν σημαντικό πρόβλημα:

_ Το μέσο έλλειμμα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο είναι ύψους 2,4%. Με άλλα λόγια, τα κράτη μέλη καθυστερούν την κοινοποίηση άνω των 550 εθνικών νομοθετικών μέτρων που μεταφέρουν οδηγίες της ΕΕ στην εθνική νομοθεσία⁷².

_ Ο αριθμός των διαδικασιών επί παραβάσει ανήλθε από 700 το 1992 σε σχεδόν 1.600 σήμερα⁷³. Αυτό δείχνει ότι πολλές οδηγίες δεν εφαρμόζονται σωστά σε εθνικό επίπεδο.

_ Τα δύο τρίτα των περιπτώσεων προσφυγής στη δικαιοσύνη επί παραβάσει χρειάζονται περισσότερο από τέσσερα χρόνια για να επιλυθούν⁷⁴.

_ Αν υποθέσουμε ότι τα νέα κράτη μέλη συμπεριφέρονται κατά τον ίδιο τρόπο με τα σημερινά, ο αριθμός των διαδικασιών επί παραβάσει πρόκειται να αυξηθεί κατά περισσότερο από 40% μέχρι το 2007, εκτός εάν υπάρξει αλλαγή πολιτικής.

_ Μόνο περίπου οι μισές από τις επιχειρήσεις υποστηρίζουν ότι μπορούν να εξασφαλίσουν εύκολα βοήθεια από τις εθνικές τους αρχές όταν αντιμετωπίζουν κάποιο πρόβλημα στον τομέα της εσωτερικής αγοράς⁷⁵.

Οι εναλλακτικές λύσεις των διαδικασιών επί παραβάσει ενίοτε κρίνονται ακατάλληλες ή αδυνατούν να παράγουν αποτελέσματα. Στις περιπτώσεις αυτές, η Επιτροπή αναλαμβάνει σθεναρή δράση για να διασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη πληρούν τις νομικές υποχρεώσεις τους και ότι οι πολίτες και οι επιχειρήσεις επωφελούνται πλήρως των δικαιωμάτων εσωτερικής αγοράς που απολαμβάνουν.

Ο αριθμός των εκκρεμών υποθέσεων επί παραβάσει⁷⁶ αυξήθηκε κατά 6%: από 1.505, σύμφωνα με τον Πίνακα αποτελεσμάτων του Νοεμβρίου 2002, σε 1.598. Η

⁷² Πίνακας αποτελεσμάτων της εσωτερικής αγοράς αριθ. 12, Μάιος 2003

⁷³ Βλέπε "Η εσωτερική αγορά - Δέκα χρόνια χωρίς σύνορα", SEC(2002) 1417 της 7.1.2003.

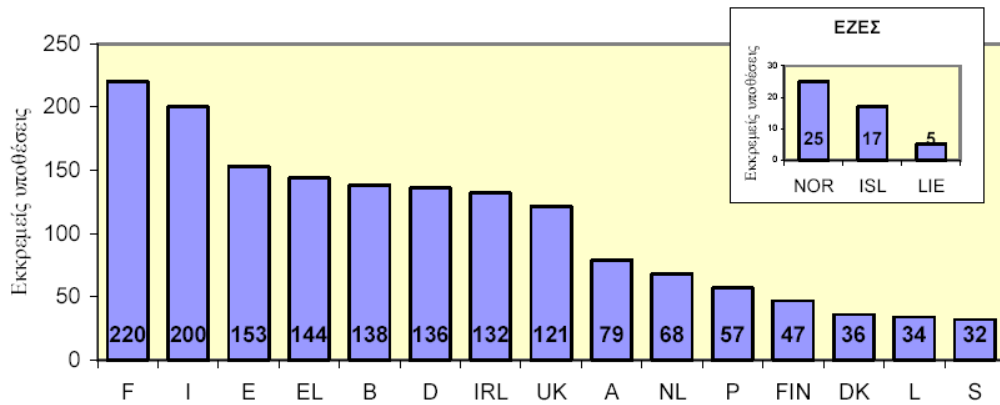
⁷⁴ Πίνακας αποτελεσμάτων της εσωτερικής αγοράς αριθ. 8, Μάιος 2001.

⁷⁵ Έρευνα στις επιχειρήσεις για την εσωτερική αγορά, Ευρωβαρόμετρο 106, Σεπτέμβριος 2001.

⁷⁶ Οι υποθέσεις επί παραβάσει του Πίνακα αποτελεσμάτων αφορούν υποθέσεις μη συμμόρφωσης ή πλημμελούς εφαρμογής του δικαίου περί εσωτερικής αγοράς. Δεν περιλαμβάνουν υποθέσεις

κατανομή των υποθέσεων δεν μεταβλήθηκε σχεδόν καθόλου κατά την τελευταία διετία· η Γαλλία και η Ιταλία εξακολουθούν να αντιπροσωπεύουν περίπου το 30% των υποθέσεων.

Σχήμα 5: Ο αριθμός των εκκρεμών υποθέσεων επί παραβάσει αυξήθηκε κατά 6%

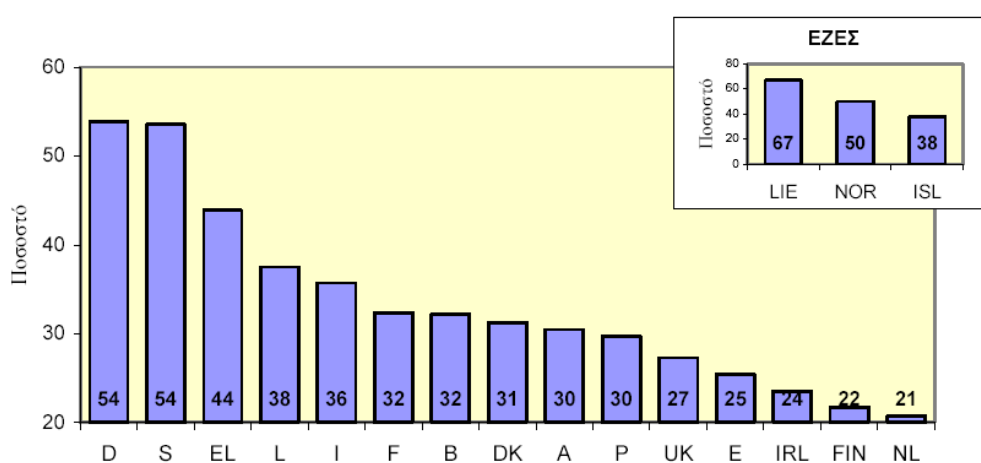


Σημείωση: Εκκρεμείς υποθέσεις στις 28 Φεβρουαρίου 2003. Τα στοιχεία περιλαμβάνουν συναφείς υποθέσεις ("cas traité sous"), που εξετάζονται μαζί με τις αντίστοιχες κύριες υποθέσεις.

καθυστερημένης μεταφοράς (για τις οποίες αναλαμβάνονται αυτομάτως ενέργειες επί παραβάσει) που καλύπτονται στην προηγούμενη ενότητα.

Όχι μόνο αυξήθηκε ο συνολικός αριθμός των παραβάσεων, αλλά τα κράτη μέλη βελτίωσαν ελάχιστα έως καθόλου την ικανότητά τους να τις επιλύουν άμεσα. Η Γερμανία και η Σουηδία έχουν τις καλύτερες επιδόσεις, ενώ οι αντίστοιχες των Κάτω Χωρών, της Πορτογαλίας και της Δανίας επιδεινώθηκαν από τον προηγούμενο Νοέμβριο. Συνολικά, σχεδόν μόνο μία υπόθεση στις 3 επιλύεται σε πρόωρο στάδιο (βλ. το ακόλουθο σχήμα):

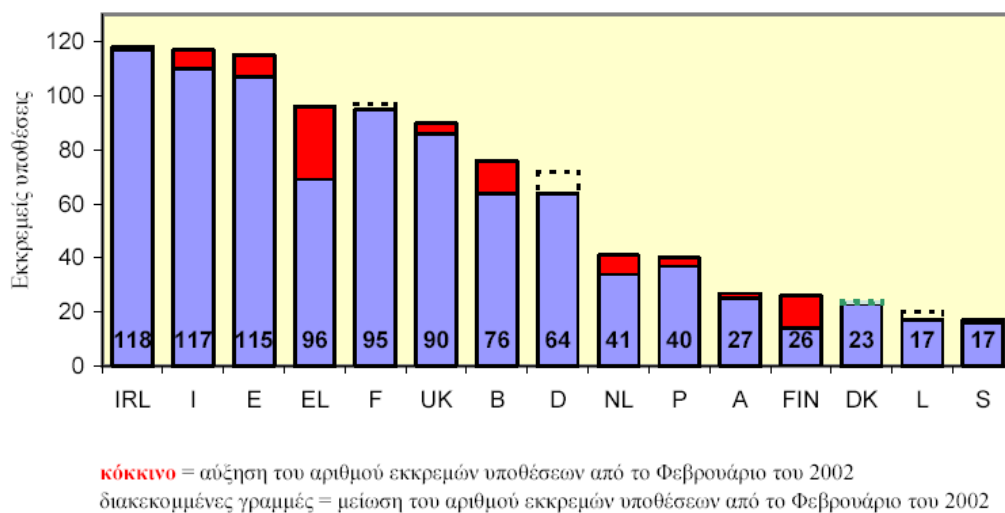
Σχήμα 6: Μόνο το 1/3 των υποθέσεων επί παραβάσει επιλύεται σε πρόωμο στάδιο



Σημείωση: Αριθμός υποθέσεων που έκλεισαν έως τις 28 Φεβρουαρίου 2003 ως ποσοστό του αριθμού υποθέσεων που ήταν εκκρεμείς από την 1η Ιουλίου 2000 έως τις 30 Ιουνίου 2002

Η Επιτροπή, στην τελευταία επισκόπηση της στρατηγικής για την εσωτερική αγορά, έθεσε το στόχο στα κράτη μέλη να μειώσουν τον αριθμό των διαδικασιών για πλημμελή εφαρμογή στις οποίες ενέχονται κατά 10% έως τον Ιούνιο του 2003 (βλ. το ακόλουθο σχήμα). Μέχρι στιγμής, η πρόοδος που έχει συντελεστεί είναι απογοητευτική· 11 κράτη μέλη αποτελούν αντικείμενο ακόμη περισσότερων υποθέσεων επί παραβάσει απ' ό,τι πριν από ένα χρόνο. Μόνο η Γερμανία και το Λουξεμβούργο έχουν επιτύχει το στόχο.

Σχήμα 7: Ουσιαστικά δεν έχει σημειωθεί καμία πρόοδος προς τη μείωση των υποθέσεων επί παραβάσει που αφορούν πλημμελή εφαρμογή νομοθεσίας



Σημείωση: Εκκρεμείς υποθέσεις επί παραβάσει για πλημμελή εφαρμογή του παράγωγου κοινοτικού δικαίου (δηλαδή αποκλείοντας το δίκαιο των συνθηκών) στις 28 Φεβρουαρίου 2003 έναντι των στοιχείων της 28ης Φεβρουαρίου 2002. Τα αντίστοιχα στοιχεία του Πίνακα αποτελεσμάτων 10 δεν είναι αυστηρώς συγκρίσιμα λόγω αναθεώρησης της σειράς δεδομένων.

Προτεινόμενα μέτρα^{77 78}

α) Αξιολόγηση

Όταν οι οδηγίες για την εσωτερική αγορά δεν εφαρμόζονται εγκαίρως ή δεν εφαρμόζονται σωστά στην πράξη, οι πολίτες και οι επιχειρήσεις της ΕΕ κινδυνεύουν να στερηθούν τα δικαιώματα που έχουν στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς. Πολλά από τα δικαιώματα αυτά απορρέουν απ' ευθείας από τη συνθήκη: αν οι διατάξεις της αγνοούνται, αυτό μπορεί να οδηγήσει σε αποτυχία και σύγχυση. Αυτή η ζημία που οφείλεται σε απλή παράλειψη βλάπτει χωρίς λόγο την ευρωπαϊκή οικονομία και υποσκάπτει την εμπιστοσύνη των πολιτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τελικά, η αποτελεσματική εφαρμογή μπορεί να επιτευχθεί μόνον εάν τα κράτη μέλη είναι αποφασισμένα να διαδραματίσουν έναν πολύ πιο ενεργό ρόλο στην καθημερινή διαχείριση της εσωτερικής αγοράς. Σ' αυτά εναπόκειται να εξασφαλίσουν ότι οι κανόνες τους οποίους τα ίδια έχουν θεσπίσει θα λειτουργούν στην πράξη.

Όταν παρουσιάζονται προβλήματα, οι πολίτες και οι επιχειρήσεις έχουν σήμερα τη δυνατότητα να επιλέξουν να υποβάλουν καταγγελία στην Επιτροπή ή να προσφύγουν στη δικαιοσύνη της χώρας τους. Αυτό δεν είναι απολύτως ικανοποιητικό. **Η προσφυγή στη δικαιοσύνη σε εθνικό επίπεδο μπορεί να είναι χρονοβόρα και δαπανηρή** και, ως εκ τούτου, δεν αποτελεί πάντα βιώσιμη εναλλακτική λύση. **Οι καταγγελίες που υποβάλλονται στην Επιτροπή** μπορεί να οδηγήσουν σε διαδικασίες επί παραβάσει κατά του σχετικού κράτους μέλους, αλλά και αυτές είναι **χρονοβόρες και δεν προσφέρουν στον καταγγέλλοντα τη δυνατότητα να ζητήσει αποζημίωση**. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν μπορεί πιθανόν να επέμβει σε κάθε ατομική περίπτωση κακής εφαρμογής, ιδίως δε σε μια διευρυμένη Ένωση. Απαιτείται ήδη δράση προκειμένου να αποφευχθεί η μετάβαση σε μια κατάσταση στην οποία δεν θα μπορούν να ελέγχονται οι παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου και θα υπονομεύεται η εμπιστοσύνη στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

Υπάρχουν ορισμένες πιθανές λύσεις για τα προβλήματα αυτά. Πολλές από τις λύσεις αυτές περιγράφονται στην ανακοίνωση της Επιτροπής για τη "βελτίωση του ελέγχου της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου"⁷⁹. Μεταξύ των πιθανών λύσεων για

⁷⁷ «Στρατηγική της εσωτερικής αγοράς- Προτεραιότητες 2003 – 2006», COM(2003)238, 7.5.2003, σελ.29 επ.

⁷⁸ Βλ.για τις δράσεις στο Παράρτημα

⁷⁹ COM (2002) 725 τελικό, της 11.12.2002.

την επίτευξη προόδου θα μπορούσε να περιλαμβάνεται **η επιτάχυνση** της επεξεργασίας των διαδικασιών επί παραβάσει από την Επιτροπή **και η ευρύτερη χρήση πρωτοβουλιών όπως οι "συνεδριάσεις-πακέτα"** για την επίλυση περισσότερων υποθέσεων χωρίς την ανάγκη ανάληψης περαιτέρω νομικής δράσης.

Πέραν αυτού, η Επιτροπή πιστεύει ότι είναι σημαντικό **να αναπτυχθούν εναλλακτικά μέσα** αποκατάστασης και προστασίας, πέραν της προσφυγής στα εθνικά δικαστήρια ή της κίνησης διαδικασιών επί παραβάσει. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει, φυσικά, να κινεί διαδικασίες επί παραβάσει όταν αποτελούν τον αποτελεσματικότερο τρόπο εξεύρεσης λύσης ή όπου υπάρχει πρόσφορο έδαφος να δημιουργηθεί σχετικό νομικό προηγούμενο. Αλλά, για τις περισσότερες περιπτώσεις, οι εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης των προβλημάτων μπορεί να είναι αποτελεσματικότεροι και καταλληλότεροι.

Η χρήση συμπληρωματικών μέτρων προς τις διαδικασίες επί παραβάσει αρχίζει πλέον να αναπτύσσεται σημαντικά. Η διαδικασία **SOLVIT⁸⁰**, για παράδειγμα, είναι μια προσπάθεια - μέσω της διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών - να επιτυγχάνεται η αποκατάσταση σε περιπτώσεις στις οποίες αποδεικνύεται κακή εφαρμογή των κανόνων της εσωτερικής αγοράς στην πράξη. **Μια άλλη πιθανή λύση - η οποία θα μπορούσε μάλιστα να ενταχθεί στο SOLVIT - θα μπορούσε να είναι ο ορισμός, σε κάθε κράτος μέλος, ενός είδους μηχανισμού που θα βοηθούσε στη σωστή εφαρμογή της νομοθεσίας της εσωτερικής αγοράς και των σχετικών άρθρων της Συνθήκης.**

Τέτοιοι μηχανισμοί θα μπορούσαν να προσφέρουν στους πολίτες ή στις επιχειρήσεις **ένα μέσο αποκατάστασης και προστασίας μέσα στην ίδια τους τη χώρα**. Η λύση αυτή θα αποτελούσε ένα από βήμα που θα έφερνε την Ευρωπαϊκή Ένωση **πιο κοντά στους πολίτες** της. Οι εν λόγω φορείς ή μηχανισμοί θα μπορούσαν να ασχολούνται με **προβλήματα τα οποία**, αν και από καθαρά νομικής απόψεως αποτελούν παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου, ωστόσο **έχουν** στην πραγματικότητα **διοικητικό ή τεχνικό, παρά νομικό χαρακτήρα**. Με τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή θα είχε τη δυνατότητα να εστιάζει την προσοχή της στις σοβαρότερες υποθέσεις, που έχουν τις σημαντικότερες συνέπειες.

Η καλύτερη εφαρμογή των κανόνων είναι επίσης σημαντική όσον αφορά τα συμφέροντα των καταναλωτών. Κάθε κράτος μέλος έχει αναπτύξει ένα σύστημα

⁸⁰ COM (2001) 702 της 27.11.2001, σύσταση της Επιτροπής της 7.12.2001, ΕΕ L 331/79, 15.12.2001, <http://europa.eu.int/solvit/>

εφαρμογής προσαρμοσμένο στις δικές του εθνικές ιδιαιτερότητες. Ωστόσο, τα συστήματα αυτά δεν είναι πάντοτε επαρκώς προσαρμοσμένα στις προκλήσεις των διασυνοριακών αγορών στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς. Οι καταναλωτές πρέπει να έχουν τη βεβαιότητα ότι οι κυβερνήσεις είναι ικανές να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τη διασυνοριακή απάτη ή άλλες παράνομες δραστηριότητες, προκειμένου να μην διστάζουν να πραγματοποιούν αγορές σε άλλο κράτος μέλος.

Δόμηση της εσωτερικής αγοράς σε ένα διεθνές πλαίσιο

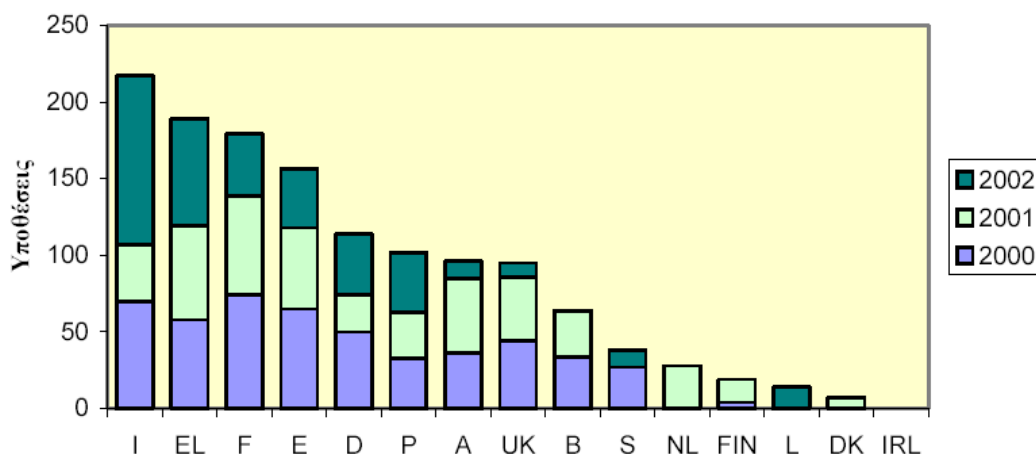
Μετά τη διεύρυνση, μια μεγάλη πρόκληση για την ΕΕ είναι να αρχίσει να αναπτύσσει στενότερες σχέσεις με τους "νέους γείτονες" μας: τη Ρωσία, την Ουκρανία, τη Μολδαβία, τη Λευκορωσία και τις νότιες μεσογειακές χώρες. Η καλύτερη πρόσβαση στις αγορές μας θα έχει ως αντάλλαγμα για τις εν λόγω χώρες να ευθυγραμμίσουν σταδιακά τις νομοθεσίες τους όσο το δυνατόν περισσότερο με τις δικές μας. Αυτό θα προσφέρει πολλά πλεονεκτήματα: θα διευκολύνει σημαντικά το εμπόριο μεταξύ της ΕΕ και των χωρών αυτών, προς όφελος και των δύο μερών. Θα εξασφαλίσει επίσης στους "νέους γείτονες" ένα "έτοιμο προς χρήση" κανονιστικό πλαίσιο, προσαρμοσμένο στις ανάγκες της οικονομίας της αγοράς.

Στη σημερινή έντονα παγκοσμιοποιημένη οικονομία, ο αντίκτυπος μιας νομοθεσίας που θεσπίζεται χιλιάδες χιλιόμετρα μακριά γίνεται όλο και περισσότερο αντιληπτός στην ΕΕ. Υπάρχουν ήδη σχετικές αποδείξεις σε πολλούς τομείς πολιτικής, από τις χρηματοοικονομικές εκθέσεις μέχρι το ηλεκτρονικό εμπόριο και την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Ως εκ τούτου, οι νομοθέτες μας πρέπει να είναι πολύ πιο συστηματικοί όταν συζητούν με τους ομολόγους τους των κυριότερων εμπορικών μας εταίρων έτσι ώστε να αποφεύγονται κατά το δυνατόν τυχόν προβλήματα.

2.3 Συνεδριάσεις-πακέτα

Στις συνεδριάσεις-πακέτα συμμετέχουν **εμπειρογνώμονες** από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή, οι οποίοι συνέρχονται προκειμένου **να επεξεργαστούν δέσμη υποθέσεων που εξετάζεται από την Επιτροπή για παράβαση του κοινοτικού δικαίου**. Οι εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή εξετάζουν τις υποθέσεις από κοινού σε **ανεπίσημο και εποικοδομητικό κλίμα**. Σκοπός των εν λόγω συνεδριάσεων, που διεξάγονται από το 1987 αλλά οι οποίες αυξήθηκαν τα τελευταία χρόνια, είναι ασφαλώς να επιλύονται οι υποθέσεις χωρίς την ανάγκη ανάληψης περαιτέρω νομικής δράσης.

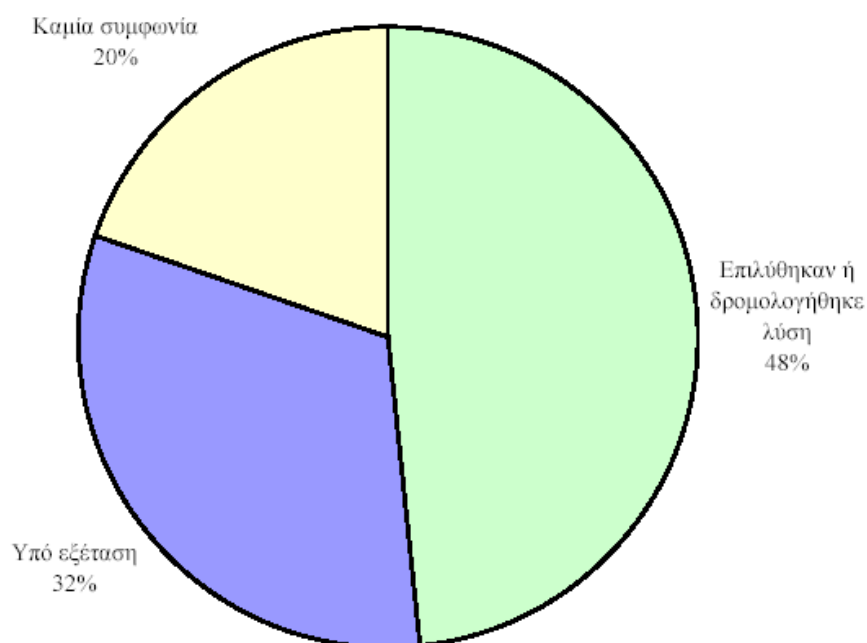
Σχήμα 8: Οι συνεδριάσεις-πακέτα εστιάζονται στα κράτη μέλη με τις περισσότερες υποθέσεις επί παραβάσει



Σημείωση: Αριθμός των υποθέσεων που εξετάστηκαν σε συνεδριάσεις-πακέτα οι οποίες διοργανώθηκαν από τη Γ. Εσωτερική αγορά, τη Γ. Επιχειρήσεις και τη Γ. Περιβάλλον μεταξύ 2000 και 2002.

Σχεδόν το 50% των υποθέσεων που εξετάζονται στο πλαίσιο συνεδριάσεων-πακέτων επιλύεται ή μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει δρομολογηθεί η επίλυσή του (π.χ. το οικείο κράτος μέλος αναλαμβάνει να τροποποιήσει τη νομοθεσία του). Ακόμη και στις περιπτώσεις που δεν επιλύονται οι υποθέσεις, αποσαφηνίζονται οι θέσεις, ώστε οι διαδικασίες επί παραβάσει να μπορούν να επιταχυνθούν.

Σχήμα 9: Λύσεις βρίσκονται για το σχεδόν 50% των υποθέσεων



Σημείωση: Ποσοστό των υποθέσεων που εξετάστηκαν το 2002 στο πλαίσιο συνεδριάσεων-πακέτων που διοργανώθηκαν από τη Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής αγοράς.

2.4 SOLVIT⁸¹-Δίκτυο Επίλυσης Προβλημάτων στην Εσωτερική Αγορά⁸²

Τι είναι το SOLVIT

Η εσωτερική Αγορά προσφέρει σημαντικές ευκαιρίες στους πολίτες που επιθυμούν να ζήσουν και να εργαστούν σε άλλο κράτος μέλος καθώς και στις επιχειρήσεις που επιθυμούν να επεκτείνουν τις δραστηριότητές τους. Αν και η Εσωτερική Αγορά γενικά λειτουργεί καλά, κάποιες φορές οι πολίτες και οι επιχειρήσεις συναντούν προβλήματα που οφείλονται σε πιθανή κακή εφαρμογή των κανόνων για την Εσωτερική Αγορά από δημόσιες διοικητικές υπηρεσίες άλλου κράτους μέλους.

Η διαδικασία SOLVIT δημιουργήθηκε για την επίλυση τέτοιων προβλημάτων όσο πιο αποτελεσματικά γίνεται χωρίς την προσφυγή σε νομική δράση. Το βασικό πλεονέκτημα είναι η ταχύτητα – το SOLVIT ορίζει προθεσμίες 10 εβδομάδων για την διεκπεραίωση των καταγγελιών.

Παραδείγματα του τύπου προβλημάτων που μπορούν να επιλυθούν με τη διαδικασία SOLVIT

Προβλήματα που αντιμετωπίζουν πολίτες και επιχειρήσεις, στην επίλυση των οποίων θα μπορούσε να βοηθήσει το SOLVIT είναι για παράδειγμα: Μια τοπική αρχή καθυστερεί υπερβολικά την έκδοση μιας άδειας διαμονής, ένα έγκυρο δίπλωμα δεν αναγνωρίζεται⁸³, μια εθνική αρχή εμποδίζει τη διάθεση ενός συγκεκριμένου προϊόντος στην αγορά, παρά το γεγονός ότι το προϊόν αυτό έχει εγκριθεί προς πώληση στο κράτος μέλος καταγωγής, δικαιώματα ψήφου, συνοριακοί έλεγχοι, πρόσβαση στην αγορά προϊόντων και υπηρεσιών, δημόσιες συμβάσεις, φορολογία, ίδρυση εταιρίας, απασχόληση ελεύθερου επαγγελματία, άρνηση χορήγησης πρόσβασης στην αγορά σε προϊόν που πληροί τις απαιτήσεις των ευρωπαϊκών οδηγιών, κλπ

⁸¹ Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το SOLVIT, υπάρχουν στη διεύθυνση: http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/

⁸² Σύσταση της Επιτροπής της 7.12.2001, C(2001) 3901 τελικό

⁸³ Γάλλος υπήκοος συνάντησε δυσκολίες στην αναγνώριση του πτυχίου του (ως ιατρός) από τις ισπανικές Αρχές. Μετά την παρέμβαση των αρμόδιων Κέντρων SOLVIT, το πτυχίο του αναγνωρίστηκε και εκείνος μπόρεσε να αρχίσει να εργάζεται στην Ισπανία

Όταν παρουσιάζονται τέτοιες καταστάσεις, πρέπει να υπάρχουν μέσα για την ταχεία διευθέτησή τους. Όμως συχνά οι δικαστικές διαδικασίες κάνουν χρόνια για να καταλήξουν σε κάποια λύση

Πώς λειτουργεί το SOLVIT

Το σύστημα λειτουργεί μέσω ενός δικτύου Συντονιστικών Κέντρων⁸⁴ SOLVIT⁸⁵ που βασίζονται στην εθνική διοίκηση κάθε κράτους μέλους ή μέλους της ΕΖΕΣ και ιδρύθηκαν το 1997 με σκοπό την αντιμετώπιση των προβληματικών περιπτώσεων που αναφέραμε παραπάνω.

- Οι καταγγέλλοντες δύνανται να έρθουν σε επαφή με το τοπικό τους κέντρο SOLVIT (γνωστό ως το "οικείο" κέντρο SOLVIT/"Home" SOLVIT Centre), το οποίο ελέγχει πρώτα κατά πόσον η καταγγελία είναι αιτιολογημένη.

- Στη συνέχεια, καταχωρίζεται υπόθεση στο σύστημα της βάσης δεδομένων σε απευθείας σύνδεση, καθιστώντας εφικτή την άμεση προώθησή της στο κέντρο SOLVIT του άλλου κράτους μέλους όπου παρουσιάστηκε το πρόβλημα (γνωστό ως το "ιθύνον" κέντρο SOLVIT/"Lead" SOLVIT Centre).

- Το ιθύνον κέντρο SOLVIT πρέπει να επιβεβαιώσει εντός μίας εβδομάδας κατά πόσον θα αναλάβει την υπόθεση ("ηλεκτρονική χειραψία").

⁸⁴ Λεπτομερή στοιχεία επαφής για όλα τα κέντρα SOLVIT βρίσκονται στη διεύθυνση: http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/centres_en.htm

⁸⁵ Το δίκτυο αυτό παρουσιάζει ορισμένες αδυναμίες και ανεπάρκειες, οι οποίες πρέπει να αντιμετωπιστούν. Ως εκ τούτου, η ανακοίνωση της Επιτροπής: COM(2001) 702 τελικό, προτείνει τέσσερα μέτρα για την επίτευξη προόδου:

1.δημιουργία, έως τον Ιούνιο του 2002, μιας βάσης δεδομένων online που θα καλύπτει όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση, θα είναι φιλική για τους χρήστες, θα αυξήσει τη διαφάνεια και, με τη δημιουργία μιας κάποιας πίεσης (άμιλλα/αλληλεπίδραση), θα ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να πετύχουν καλύτερα αποτελέσματα.

2.πρόβλεψη σαφών αρχών τις οποίες πρέπει να ακολουθούν τα Συντονιστικά Κέντρα όταν χειρίζονται υποθέσεις στα πλαίσια του δικτύου SOLVIT.

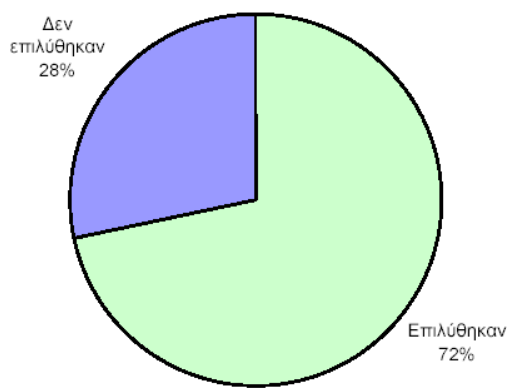
3.ευρεία προβολή του δικτύου SOLVIT. Η διενέργεια στοχοθετημένων ενημερωτικών εκστρατειών απευθυνόμενων στους «ευρωπαϊκούς διαμεσολαβητικούς φορείς» θα μπορούσε να συμπληρώσει τις εθνικές δράσεις.

4.ανάληψη προληπτικής δράσης, με στόχο την εξάλειψη των αιτίων στα οποία οφείλονται τα προβλήματα που εμφανίζονται κατ' επανάληψη

• Μόλις γίνει δεκτή από το ιθύνον κέντρο SOLVIT, η προθεσμία για την εξεύρεση λύσης στο πρόβλημα ορίζεται ως **10 εβδομάδες**. Τα κέντρα SOLVIT συνδέονται μεταξύ τους κατά την περίοδο διερεύνησης και ενημερώνουν τον καταγγέλλοντα για την πρόοδο και την προτεινόμενη λύση.

Οι προτεινόμενες λύσεις δεν είναι δεσμευτικές για τον καταγγέλλοντα. Εάν δεν επιλυθεί το πρόβλημα ή εάν ο καταγγέλλον θεωρεί απαράδεκτη την προτεινόμενη λύση, δύνανται να κινηθούν περισσότερες ανεπίσημες διαδικασίες.

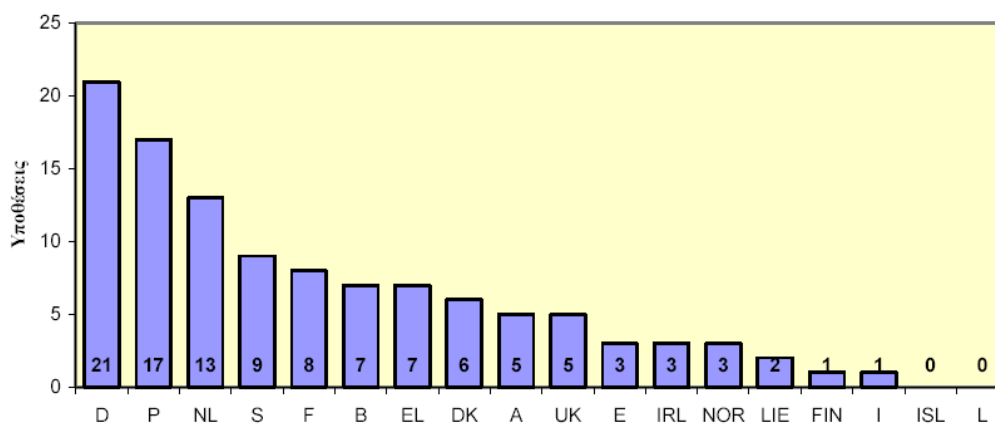
Σχήμα 10: Το SOLVIT βρίσκει λύσεις για άνω του 70% των υποθέσεων



Πηγή: Βάση δεδομένων SOLVIT. Κατάσταση των υποθέσεων που είχαν κλείσει έως τις 15 Απριλίου 2003

Γίνεται άνιση χρήση του SOLVIT. Η Γερμανία, η Πορτογαλία και οι Κάτω Χώρες χρησιμοποίησαν το SOLVIT πιο ενεργά από όλα τα κράτη μέλη εξ ονόματος των επιχειρήσεων και των πολιτών τους. Το γεγονός ότι μεγάλα κράτη μέλη όπως η Ιταλία, η Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο καταχώρισαν σχετικά ελάχιστες υποθέσεις στο σύστημα φαίνεται να μαρτυρά περισσότερο την ελλιπή προβολή του SOLVIT στις χώρες αυτές παρά την αντιμετώπιση λιγότερων δυσχερειών από τις επιχειρήσεις και τους πολίτες κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους.

Σχήμα 11: Τα κέντρα SOLVIT στη Γερμανία, στην Πορτογαλία και στις Κάτω Χώρες καταχώρισαν τις περισσότερες υποθέσεις στο σύστημα



Πηγή: Βάση δεδομένων SOLVIT. Υποθέσεις που καταχωρίστηκαν από το οικείο κέντρο SOLVIT έως τις 15 Απριλίου 2003

Το φθινόπωρο του 2003, το SOLVIT θα επιτρέψει την καταχώριση υποθέσεων σε απευθείας σύνδεση άμεσα από φορείς όπως τα Ευρωπαϊκά Κέντρα Πληροφόρησης, η Υπηρεσία Προσανατολισμού των Πολιτών, οι Ευρωθυρίδες, τα εμπορικά επιμελητήρια, οι εμπορικές ενώσεις κ.ά.⁸⁶. Τούτο αναμένεται να αυξήσει σημαντικά τη ροή των υποθέσεων. Τα κέντρα SOLVIT θα απαιτήσουν τους απαραίτητους πόρους ώστε να εξακολουθήσουν να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πελατών.

⁸⁶ Η νέα στρατηγική για την εσωτερική αγορά (2003-2006) υποχρεώνει την Επιτροπή να δημιουργήσει πύλη πληροφοριών που να περιλαμβάνει το SOLVIT, καθώς και άλλες υφιστάμενες πρωτοβουλίες και σημεία επαφής, ώστε να διευκολύνεται η πρόσβαση του κοινού.

Περιπτώσεις όπου το SOLVIT δεν μπορεί να βοηθήσει

Καθώς το SOLVIT αποτελεί μια ανεπίσημη προσέγγιση για την επίλυση προβλημάτων, το σύστημα SOLVIT δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε περιπτώσεις, όπου:

- Νομικές διαδικασίες έχουν ήδη ξεκινήσει
- Πρέπει να τηρηθούν προθεσμίες στα πλαίσια του εθνικού δικαίου προκειμένου να διατηρηθούν τα δικαιώματα του πολίτη

3 Έκθεση Mandelkern

3.1 Εισαγωγικά

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας η Ευρωπαϊκή Ένωση έθεσε τον ακόλουθο στόχο: να γίνει η πιο ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία του κόσμου, η οποία θα είναι βασισμένη στη γνώση. Στο Συμβούλιο αυτό διατυπώθηκε ξεκάθαρα ο σημαντικός ρόλος που θα παίζει στην επίτευξη του στόχου αυτού η βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος

Σε συνέχεια του στόχου αυτού οι Υπουργοί Δημόσιας Διοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση συναντήθηκαν τον Νοέμβριο του 2000 στο Στρασβούργο για να συζητήσουν μια σειρά θεμάτων αμοιβαίου ενδιαφέροντος, όπως: μεταρρύθμιση των δημοσίων υπηρεσιών, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών καθώς και καλύτερη νομοθέτηση (better Regulation). Εκεί ίδρυσαν μια Συμβουλευτική Ομάδα υψηλού επιπέδου, με πρόεδρο τον Dieudonne Mandelkern, η οποία θα ασχολούνταν περαιτέρω με την καλύτερη νομοθέτηση (better Regulation). Η Ομάδα, περισσότερο γνωστή ως Ομάδα Mandelkern⁸⁷, αποτελούνταν από ειδικούς αντιπροσώπους στην καλύτερη νομοθέτηση (better Regulation)⁸⁸. Επίσης ως παρατηρητές ορίστηκαν ειδικοί της Επιτροπής. Η Ομάδα αυτή ήταν επιφορτισμένη με το καθήκον να εκδώσει μια αρχική αναφορά μέσα σε 4 μήνες και μια τελική αναφορά μέσα σε 1 χρόνο.

Στην Ομάδα προτάθηκε⁸⁹ να ασχοληθεί ιδίως με τη συστηματική χρήση των μελετών ανάλυσης επιπτώσεων, την διαφάνεια της διαδικασίας διαβούλευσης, την **απλούστευση** των κειμένων και την ευρύτερη χρήση της κωδικοποίησης. Επίσης η Ομάδα συνεργάστηκε και με την ομάδα της Λευκής Βίβλου για τη Διακυβέρνηση, ιδιαίτερα στα πλαίσια της προετοιμασίας για τις Συναντήσεις Κορυφής της Στοκχόλμης και του Λάκεν.

⁸⁷ Η Επιτροπή πήρε το όνομά της από τον πρόεδρό της κ. Mandelkern, ο οποίος ήταν ο γάλλος αντιπρόσωπος και Σύμβουλος στο γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας.

⁸⁸ Οι αντιπρόσωποι προέρχονταν από την Αυστρία, το Βέλγιο, τη Δανία, τη Φινλανδία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ελλάδα, την Ιρλανδία, την Ιταλία, το Λουξεμβούργο, την Ολλανδία, την Πορτογαλία, την Ισπανία, τη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο

⁸⁹ Σύμφωνα με τα Συμπεράσματα του Στρασβούργου

Με βάση τις κατευθύνσεις αυτές, η **αρχική αναφορά** ολοκληρώθηκε και δημοσιεύτηκε στο τέλος Φεβρουαρίου του 2001 (υποβλήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης).

Σε συμφωνία με το αίτημα των υπουργών Δημόσιας Διοίκησης, η Επιτροπή Mandelkern υιοθέτησε την **τελική αναφορά** τον Νοέμβριο του 2001 και την μετέδωσε στους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου Υπουργών καθώς και στους υπουργούς Δημόσιας Διοίκησης.

Η τελική αναφορά εξετάζει τα κύρια μέρη που αφορούν τη βελτίωση της κανονιστικής ποιότητας, όπως αυτά σκιαγραφούνται στην αρχική αναφορά και προτείνει ένα Σχέδιο Δράσης με προθεσμίες, η εφαρμογή των οποίων θα συμβάλλει σημαντικά στην επίτευξη των αναγκαίων βελτιώσεων του κανονιστικού περιβάλλοντος. Επίσης το Σχέδιο Δράσης προτείνει μια συνολική προσέγγιση, η οποία βασίζεται σε **επτά θεμελιώδεις αρχές: Αναγκαιότητα, αναλογικότητα, επικουρικότητα, διαφάνεια, ευθύνη-λογοδοσία, προσβασιμότητα και απλούστευση.**

Επίσης επικεντρώνει τη βέλτιστη πρακτική (best practice) σε **επτά «περιοχές-κλειδιά»**, οι οποίες είναι εφαρμόσιμες τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, και προτείνει τρόπους εφαρμογής. Οι **επτά «περιοχές-κλειδιά»** είναι οι ακόλουθες:

1. Επιλογές εφαρμογής πολιτικής

Η ΕΕ και τα κράτη μέλη θα πρέπει πάντα να λαμβάνουν υπόψη την πλήρη σειρά των πιθανών επιλογών για την επίλυση ζητημάτων δημόσιας πολιτικής και να επιλέγουν την πλέον κατάλληλη για τις περιστάσεις: παρόλο που η ρύθμιση είναι συχνά η πλέον κατάλληλη επιλογή, δεν θα έπρεπε αυτόματα να αποτελεί και την μόνη εναλλακτική λύση σε οποιαδήποτε περίπτωση.

2. Ανάλυση επιπτώσεων

Η κανονιστική ανάλυση επιπτώσεων είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο για μια σύγχρονη πολιτική που βασίζεται σε στοιχεία, και παρέχει ένα δομημένο πλαίσιο για τη διαχείριση των δημόσιων προβλημάτων. Η κανονιστική ανάλυση επιπτώσεων θα έπρεπε να είναι ένα βασικό τμήμα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο και όχι ένα επιπλέον γραφειοκρατικό βάρος. Δεν αντικαθιστά την πολιτική απόφαση, αλλά επιτρέπει τη λήψη απόφασης με σαφή γνώση των δεδομένων.

3. Διαβούλευση

Η Διαβούλευση αποτελεί μέσο για ανοιχτή διακυβέρνηση, και ως τέτοιο, η έγκαιρη και αποτελεσματική Διαβούλευση των ενδιαφερόμενων μερών με την ΕΕ και τα κράτη μέλη αποτελεί σημαντική απαίτηση. Το εργαλείο αυτό δεν σφετερίζεται το ρόλο των

δημοσίων υπαλλήλων, των Υπουργών ή των βουλευτών στην διαδικασία δημιουργίας πολιτικών αλλά συμπληρώνει τις πληροφορίες που έχουν στη διάθεσή τους.

4. Πρόσβαση στη νομοθεσία

Όσοι επηρεάζονται από τις ευρωπαϊκές και τις εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις έχουν το δικαίωμα να έχουν πρόσβαση σ' αυτές και να τις κατανοούν. Αυτό σημαίνει ότι η συνοχή και η σαφήνεια των ρυθμίσεων πρέπει να προαχθούν μέσω για παράδειγμα της κωδικοποίησης και της πρόσβασης που θα βελτιώνονται από βελτιωμένες πρακτικές.

5. Δομές

Η καλύτερη ρύθμιση χρειάζεται τις κατάλληλες υποστηρικτικές δομές, οι οποίες θα συμβάλλουν στην προώθησή της. Η βέλτιστη ρύθμιση σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών θα εξαρτηθεί από τις εκάστοτε συνθήκες.

6. Εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας

Οι ρυθμίσεις υψηλής ποιότητας δημιουργούν μια αλυσίδα από τα προγενέστερα στάδια της προετοιμασίας τους μέχρι την εφαρμογή τους. Θα έπρεπε να δίνεται μεγαλύτερη προσοχή σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ώστε να είναι βέβαιο ότι όλες οι συνέπειες της εφαρμογής είναι γνωστές. Τα κράτη μέλη θα έπρεπε να δίνουν μεγαλύτερη προτεραιότητα στην εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

7. Απλούστευση

Η ανάγκη αναβάθμισης και απλοποίησης των υπάρχουσών ρυθμίσεων είναι συνεχής. Απλούστευση όμως **δεν σημαίνει απορρύθμιση**. Ο σκοπός της είναι η διατήρηση των ρυθμίσεων, κάνοντάς τις όμως περισσότερο αποτελεσματικές, λιγότερο επιβαρυντικές και ευκολότερα κατανοητές. Αυτό απαιτεί ένα πρόγραμμα απλούστευσης, το οποίο θα έχει σύστημα και σαφείς στόχους και θα καλύπτει τις ρυθμίσεις που έχουν επιπτώσεις στους πολίτες, στις επιχειρήσεις και στο δημόσιο τομέα. Τέτοια προγράμματα πρέπει να εφαρμόζονται τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο.

3.2 Το προτεινόμενο σχέδιο δράσης για την απλούστευση⁹⁰

Στην έκθεση Μάντελκερν προτείνεται

1. **Θέσπιση προγράμματος απλούστευσης:** Το πρόγραμμα αυτό πρέπει να είναι:

- συστηματικό και μακροπρόθεσμο, και να αποτελείται από ετήσια βήματα, τα οποία θα εξετάζονται και θα αναθεωρούνται τον επόμενο χρόνο.
- Να έχει σαφείς στόχους (για παράδειγμα, να υπάρχει λίστα των ρυθμίσεων ή/και των διαδικασιών που θα απλουστευθούν μέσα στο έτος) και μεθόδους.
- Να συμπεριλαμβάνει τις επιχειρήσεις, τους καταναλωτές και άλλους αποδέκτες της ρύθμισης, ώστε να καθορίζονται με σαφήνεια οι περιοχές προτεραιότητας για αναθεώρηση.
- Να θέτει προτεραιότητες και χρονοδιάγραμμα δράσης
- Να υποστηρίζεται από επαρκείς πηγές χρηματοδότησης
- Να συνδέεται με την αναθεώρηση των υπάρχουσών ρυθμίσεων και με την κωδικοποίηση, αν και η απλούστευση και η κωδικοποίηση αποτελούν διαφορετικές διαδικασίες,

2. **Περιοδική εξέταση των νομοθετικών συστημάτων,** ώστε να αναθεωρούνται σε συστηματική βάση οι υπάρχοντες νόμοι και κανόνες. Η εξέταση πρέπει να γίνεται από την οπτική γωνία του χρήστη και όχι του νομοθέτη, προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι ρυθμίσεις ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών. Με τον τρόπο αυτό τα εθνικά νομοθετικά συστήματα δεν θα περιέχουν περίπλοκες και

⁹⁰ **Χρονοδιάγραμμα**

Στην έκθεση Mandelkern προτείνεται το ακόλουθο χρονοδιάγραμμα εφαρμογής του προγράμματος απλούστευσης:

- Να ξεκινήσει η Επιτροπή μέχρι τον Ιούνιο του 2002 ένα συστηματικό πρόγραμμα απλούστευσης των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων σε όλους τους τομείς. Το πρόγραμμα θα πρέπει να χωρίζεται σε ετήσια βήματα, τα οποία θα θέτουν ξεκάθαρες προτεραιότητες και στόχους. Επίσης θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει και τις απόψεις των ενδιαφερόμενων μερών στη θέσπιση αυτών των προτεραιοτήτων.
- Να επιτευχθεί συμφωνία ανάμεσα στην Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη μέχρι τον Ιούνιο του 2002 για τις προϋποθέσεις κάτω από τις οποίες οι προτάσεις του προγράμματος απλούστευσης θα εφαρμοσθούν γρήγορα μέσω της διαδικασίας συναπόφασης σύμφωνα με τις προϋποθέσεις της Συνθήκης για συμφωνία μετά την πρώτη ανάγνωση.
- Όλα τα κράτη μέλη θα πρέπει να θεσπίσουν μέχρι τον Ιούνιο του 2003 μια πολιτική απλούστευσης, η οποία θα είναι προσαρμοσμένη στις συνθήκες του καθενός.

ξεπερασμένες ρυθμίσεις, η ύπαρξη των ρυθμίσεων αυτών δυναμιτίζει την αξία των νομοθετικών ρυθμίσεων καθ'αυτών καθώς και την οικονομική αποδοτικότητα.

Πράγματι η απλούστευση είναι μια συνεχής και διαρκής διαδικασία και όχι μια ad hoc προσπάθεια, η οποία μπορεί να ολοκληρωθεί μέσα πχ στο επόμενο έτος.

3. διαρκής υποστήριξη εκ μέρους του πολιτικού συστήματος.

4. Τα προγράμματα απλούστευσης να έχουν σαφείς στόχους και πλαίσια εφαρμογής

5. Πολύπλευρη προσέγγιση: η απλούστευση ως εργαλείο της κανονιστικής μεταρρύθμισης απαιτεί τη συνεργασία δικηγόρων, οικονομολόγων, ειδικών στο δημόσιο μανάτζμεντ και άλλων επιστημόνων προκειμένου να αποφέρει αποτελέσματα. Και τούτο γιατί η ρύθμιση είναι ένα νομικό εργαλείο με οικονομικά αποτελέσματα, το οποίο διαχειρίζονται δημόσιοι θεσμοί.

6. Μέτρηση των αποτελεσμάτων

7. Διαφανείς διαδικασίες διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη

4 Απλούστευση και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

4.1 Λευκή Βίβλος⁹¹

Η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση αφορά τον τρόπο με τον οποίο η Ένωση κάνει χρήση των εξουσιών που της αναθέτουν οι πολίτες της και προτείνει τη διεύρυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων από τα κοινοτικά όργανα, προκειμένου να επιτύχει τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή πολιτών και οργανώσεων στη χάραξη και εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής. Επίσης προωθεί τη μεγαλύτερη διαφάνεια, λογοδότηση και ευθύνη των συμμετεχόντων. Απευθύνεται δε πρώτιστα προς τα κράτη-μέλη προτείνοντας δέσμες δράσεων.

Οι προτάσεις για αλλαγές χωρίζονται σε 4 ομάδες. Η πρώτη επικεντρώνεται στη βελτίωση της ανάμιξης κατά τη διαμόρφωση και την εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ. Μια δεύτερη ομάδα αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας κατά την εκτέλεση των πολιτικών της ΕΕ. Η τρίτη αποβλέπει στη στενότερη διασύνδεση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης με τον ρόλο της ΕΕ στον κόσμο. **Τέλος η τέταρτη ομάδα εξετάζει το ρόλο που διαδραματίζουν τα όργανα. Στην τελευταία αυτή ομάδα περιέχονται και οι προτάσεις της Λευκής Βίβλου που αφορούν την απλούστευση.**

Συγκεκριμένα, οι προτάσεις της Επιτροπής, οι οποίες εμπεριέχονται στη Λευκή Βίβλο, είναι οι ακόλουθες:

1. Μεγαλύτερη συμμετοχή και διαφάνεια:

Ο τρόπος προετοιμασίας των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να γίνεται με μεγαλύτερη διαφάνεια και να είναι ευκολότερα προσιτός και κατανοητός από τους πολίτες. Οι τεχνολογίες πληροφόρησης και επικοινωνίας θα διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην επίτευξη του στόχου αυτού. Έτσι, για παράδειγμα, ο εξυπηρετητής EUROPA της ΕΕ έχει σχεδιαστεί, ώστε να εξελίσσεται σε διαδραστικό βήμα για πληροφορίες, ανάδραση και συζήτηση.

⁹¹ COM(2001), 428 τελικό. Το έργο τροφοδοτείται επιπλέον από 12 εσωτερικές ομάδες εργασίας. Επιπλέον στην προπαρασκευή του εγγράφου της Λευκής Βίβλου συνέβαλε δημοσκόπηση στα 15 κράτη-μέλη και σε 9 υποψήφιας χώρες.

2. Συμβολή της Λευκής Βίβλου στον διάλογο για την παγκόσμια διακυβέρνηση.

Συγκεκριμένα η Ευρωπαϊκή Ένωση θα προσπαθήσει να εφαρμόσει τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης στην παγκόσμια παρουσία της και να βελτιώσει το διάλογο με κυβερνητικούς και μη παράγοντες των τρίτων χωρών κατά την ανάπτυξη πολιτικών με διεθνή διάσταση.

3. Επαναπροσδιορισμός των οργάνων:

Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο τα όργανα και τα κράτη-μέλη πρέπει να συνεργασθούν για να δημιουργήσουν συνολική στρατηγική πολιτικής. Θα πρέπει επίσης να επαναπροσδιορίσουν τις πολιτικές της Ένωσης και να προσαρμόσουν τον τρόπο εργασίας τους.

Προκειμένου δε να επιτύχει καλύτερες πολιτικές, η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να **ανανεώσει την κοινοτική μέθοδο**. Κάθε όργανο πρέπει να επαναπροσδιορίσει τα βασικά καθήκοντά του : η Επιτροπή αναλαμβάνει πρωτοβουλία και εφαρμόζει την πολιτική, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίζουν για τη νομοθεσία και τον προϋπολογισμό (όπου είναι δυνατό χρησιμοποιείται στο Συμβούλιο η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία), το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ασκεί πολιτική καθοδήγηση και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁹² ελέγχει την εκτέλεση του προϋπολογισμού και των πολιτικών της Ένωσης. Επομένως, πρέπει να αλλάξει ο τρόπος εργασίας των οργάνων. Βραχυπρόθεσμα μπορούν να γίνουν πολλές αλλαγές χωρίς τροποποίηση των ισχυουσών συνθηκών. Απαιτείται μεγαλύτερη προσπάθεια για τη διασφάλιση της συνοχής των εργασιών των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου⁹³.

4. Απλούστευση-Καλύτερες πολιτικές, ρυθμίσεις και αποτελέσματα:

Οι πολιτικές και η νομοθεσία της ΕΕ γίνονται όλο και πιο **πολύπλοκες**. Το πλήθος λεπτομερειών στην κοινοτική νομοθεσία έχει ως αποτέλεσμα η **προσαρμογή** των κανόνων στις τεχνικές αλλαγές ή στις αλλαγές της αγοράς να είναι **πολύπλοκη** και **χρονοβόρα**. Συνολικά το αποτέλεσμα εμφανίζει **έλλειψη ευελιξίας** και βλάπτει την αποτελεσματικότητα. Η αργή νομοθετική διαδικασία συνδυάζεται με την αργή

⁹² Τα κράτη μέλη πρέπει να ανταλλάσσουν τις βέλτιστες πρακτικές τους για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου της συνθήκης τον Άμστερνταμ σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

⁹³ Τα συμπεράσματα της Προεδρίας τον Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Γκέτεμποργκ καλούν εκ νέου για τον «ουσιαστικότερο συντονισμό μεταξύ των διαφόρων συνθέσεων του Συμβουλίου». Δραστικές δε αλλαγές αποφασίστηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης (21 και 22 Ιουνίου 2002)

εκτέλεση. Από τις 83 οδηγίες για την εσωτερική αγορά που έπρεπε να έχουν μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο το 2000, μόνο 5 μεταφέρθηκαν από όλα τα κράτη-μέλη. Συνεπώς η Ένωση ρέπει να βελτιώσει την ποιότητα της νομοθεσίας της και ειδικότερα την καλύτερη εφαρμογή και εκτέλεση.

Στο πλαίσιο της πρότασης αυτής της Επιτροπής εντάσσεται και η εξαγγελία της να προβεί σε ταχύτερες και καλύτερες ρυθμίσεις, να **απλουστεύσει** περαιτέρω το υφιστάμενο κοινοτικό δίκαιο και να **ενθαρρύνει ταυτόχρονα τα κράτη-μέλη να απλουστεύσουν** τους εθνικούς κανόνες που εφαρμόζουν τις κοινοτικές διατάξεις.

Η **απλούστευση** αυτή θα συμβάλλει στην ουσιαστικότερη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, η οποία είναι απαραίτητη όχι μόνο για την αποτελεσματικότητα της εσωτερικής αγοράς αλλά και για την ενίσχυση της αξιοπιστίας της Ένωσης και των οργάνων της. Επίσης θα συντελέσει στην αποτελεσματικότερη λήψη αποφάσεων, η οποία με τη σειρά της απαιτεί το συνδυασμό διαφόρων πολιτικών μέσων (διαφορετικά είδη νομοθεσίας, προγράμματα, κατευθυντήριες γραμμές, χρήση διαρθρωτικής χρηματοδότησης, κ.λ.π.) για την επίτευξη των στόχων της συνθήκης.

Η επίτευξη των βελτιώσεων στον τομέα της απλούστευσης εξαρτάται από επτά παράγοντες:

1. Πρώτα, οι προτάσεις πρέπει να προετοιμασθούν βάσει **ουσιαστικής ανάλυσης της καταλληλότητας** της παρέμβασης σε κοινοτικό επίπεδο και της **αναγκαιότητας** της κανονιστικής παρέμβασης. Εάν η καταλληλότητα και η αναγκαιότητα αποδειχθούν, η ανάλυση πρέπει επίσης να αξιολογήσει τις πιθανές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές συνέπειες, καθώς και το **κόστος και το όφελος** της συγκεκριμένης προσέγγισης. Ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία έγκειται στη διασφάλιση του σαφούς καθορισμού των στόχων κάθε πρότασης.

2. Δεύτερο, **η νομοθεσία συχνά αποτελεί μέρος ευρύτερης λύσης** που συνδυάζει τυπικούς κανόνες με άλλα μη δεσμευτικά μέσα όπως συστάσεις, κατευθυντήριες γραμμές ακόμα και αυτορρυθμίσεις εντός συμφωνηθέντος από κοινού πλαισίου. Το γεγονός αυτό τονίζει την ανάγκη μεγαλύτερης συνοχής μεταξύ της χρήσης διάφορων μέσων πολιτικής καθώς και την ανάγκη μεγαλύτερου προβληματισμού για, την επιλογή των εν λόγω μέσων.

3. Τρίτο, πρέπει να χρησιμοποιείται **το κατάλληλο είδος μέσου** όταν απαιτείται νομοθεσία για την επίτευξη των στόχων της Ένωσης :

- Στις περιπτώσεις όπου υπάρχει ανάγκη ομοιόμορφης εφαρμογής και ασφάλειας του δικαίου σε όλη την Ένωση, πρέπει να προβλέπεται η **χρήση**

κανονισμών. Η χρήση αυτή μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα σημαντική για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και έχει το πλεονέκτημα ότι αποφεύγει τις καθυστερήσεις που συνδέονται με τη μεταφορά, των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο.

- Οι καλούμενες «**οδηγίες-πλαίσιο**» πρέπει να χρησιμοποιούνται συχνότερα. Τα εν λόγω κείμενα είναι λιγότερο δύσκαμπτα, παρέχουν μεγαλύτερη ευελιξία ως προς την εφαρμογή τους και η έγκρισή τους από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τείνει να γίνεται ταχύτερα.

Οποιαδήποτε μορφή νομοθετικού μέσου και εάν επιλέγεται, **πρέπει να γίνεται μεγαλύτερη χρήση του «πρωτογενούς» δικαίου** που να περιορίζεται στα ουσιώδη στοιχεία (βασικά δικαιώματα και υποχρεώσεις, όροι εφαρμογής τους), ενώ στην εκτελεστική εξουσία εναπόκειται η μέριμνα των τεχνικών λεπτομερειών με την εφαρμογή «παράγωγων» κανόνων.

4. Τέταρτον, υπό ορισμένες συνθήκες, τα μέτρα εφαρμογής μπορούν να προετοιμασθούν εντός του **πλαισίου της από κοινού ρύθμισης**. Η από κοινού ρύθμιση συνδυάζει δεσμευτική νομοθετική και κανονιστική δράση με ενέργειες που αναλαμβάνονται από τους περισσότερο ενδιαφερόμενους φορείς, οι οποίοι χρησιμοποιούν την πρακτική πείρα τους. Το αποτέλεσμα είναι η από κοινού πατρότητα των εν λόγω πολιτικών εφόσον στην προετοιμασία και την εφαρμογή τους συμμετέχουν αυτοί που θα επηρεαστούν περισσότερο από την εκτέλεση των κανόνων. Με αυτό τον τρόπο θα επιτευχθεί μεγαλύτερη συμμόρφωση, ακόμα και όπου οι λεπτομερείς κανόνες δεν έχουν δεσμευτική ισχύ.

5. Πέμπτον, σε άλλους τομείς, η κοινοτική δράση μπορεί να συμπληρωθεί ή να ενισχυθεί από τη χρήση της καλούμενης «**ανοικτής μεθόδου συντονισμού**».

6. Έκτον, χρειάζεται να ενισχυθεί η αντίληψη **της αξιολόγησης και της ανάδρασης**, προκειμένου να αποκομίζονται διδάγματα από τις επιτυχίες και τα σφάλματα τον παρελθόντος. Αυτή η αντίληψη θα διασφαλίσει ότι οι προτάσεις δεν είναι υπέρ το δέον ρυθμιστικές και ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται και εφαρμόζονται στο κατάλληλο επίπεδο.

7. Έβδομον, η Επιτροπή δεσμεύθηκε να **αποσύρει προτάσεις, όταν** οι διοργανικές διαπραγματεύσεις υπονομεύουν τις αρχές της επικουρικότητας και αναλογικότητας που ορίζονται στη συνθήκη ή τους στόχους της πρότασης. Αντίθετα, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να επικεντρώνονται στα ουσιώδη στοιχεία της νομοθεσίας που προαναφέρονται και να αποφεύγουν να επιβαρύνουν ή να περιπλέκουν αδικαιολόγητα τις προτάσεις.

Επίσης, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να καταβάλλουν μεγαλύτερες προσπάθειες για, την **επιτάχυνση της νομοθετικής διαδικασίας**. Το Συμβούλιο, όπου είναι νομικά δυνατό, πρέπει να ψηφίζει αμέσως όταν επιτυγχάνεται η ειδική πλειοψηφία και να μην συνεχίζει τις συζητήσεις επιδιώκοντας την ομοφωνία. Σε κατάλληλες περιπτώσεις, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να επιχειρούν να συμφωνούν επί προτάσεων κατά την πρώτη ανάγνωση και όχι κατά τη δεύτερη με τη βοήθεια της Επιτροπής. Αυτή η πρακτική μπορεί να μειώσει το χρόνο που απαιτείται για την έγκριση νομοθετικής ρύθμισης κατά 6 έως 9 μήνες.

Στη συνέχεια θα παραθέσουμε τα σημεία δράσης που αναφέρονται στη Λευκή Βίβλο και που στόχο έχουν την απλούστευση του κοινοτικού δικαίου:

Όπως αναφέρεται και στο κείμενο της Λευκής Βίβλου, απαιτείται εκτεταμένο πρόγραμμα απλούστευσης των υφιστάμενων κανόνων –που θα συνεχίσει το έργο που ήδη μέχρι τότε είχε γίνει όσον αφορά την νομοθεσία για την ενιαία αγορά και τη γεωργία - και το οποίο θα περιλαμβάνει την κωδικοποίηση νομικών κειμένων, την ανάκληση περιττών ή παρωχημένων διατάξεων και την προσφυγή σε εκτελεστικά μέτρα για, τις μη ουσιώδεις υποχρεώσεις.

Στη Λευκή Βίβλο η Επιτροπή δεσμεύεται μεταξύ άλλων:

- να προσπαθήσει να προωθήσει τη μεγαλύτερη χρήση διάφορων μέσων πολιτικής (κανονισμών, οδηγιών, κατευθυντήριων γραμμών και συστάσεων, μηχανισμών από κοινού ρύθμισης). Αυτά τα μέσα μπορεί να συμπληρώνονται όπου χρειάζεται με τη χρήση της ανοικτής μεθόδου συντονισμού
- να περιορίσει τις προτάσεις της για πρωτογενή νομοθεσία στα ουσιώδη στοιχεία ενώ θα παρέχει μεγαλύτερο πεδίο επίτευξης των τεχνικών λεπτομερειών αυτών των προτάσεων με μέτρα εκτέλεσης,
- να εγκαινιάσει πρόγραμμα για την αναθεώρηση και την απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας, ενώ η εργασία αυτή θα στηριχθεί από ταχείες διαδικασίες στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Επίσης η Επιτροπή τονίζει ότι το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να περιορίσουν την πρωτογενή νομοθεσία στα ουσιώδη στοιχεία. Ακόμη, τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας θα πρέπει να αποφεύγουν την εισαγωγή υπερβολικών λεπτομερειών ή πολύπλοκων διοικητικών απαιτήσεων.

Τέλος στη Λευκή Βίβλο προτείνεται:

Καλύτερη εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων μέσω ρυθμιστικών οργανισμών

Σε κοινοτικό επίπεδο έχουν δημιουργηθεί ανεξάρτητοι οργανισμοί. Η πλειοψηφία αυτών των φορέων είτε έχει ως καθήκον τη συγκέντρωση πληροφοριών όπως ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος στην Κοπεγχάγη είτε επικουρεί την Επιτροπή με την εφαρμογή ειδικών κοινοτικών προγραμμάτων και πολιτικών όπως το Ευρωπαϊκό Ίδρυμα Επαγγελματικής Εκπαίδευσης στο Τορίνο.⁹⁴

Η δημιουργία νέων αυτόνομων **κοινοτικών ρυθμιστικών οργανισμών** σε σαφώς προσδιορισμένους τομείς θα βελτιώσει τον τρόπο εφαρμογής και εκτέλεσης των κανόνων σε όλη την Ένωση. Σε αυτούς τους οργανισμούς πρέπει να χορηγηθεί η εξουσία να λαμβάνουν ατομικές αποφάσεις για την εφαρμογή ρυθμιστικών μέτρων. Πρέπει να λειτουργούν με ένα βαθμό ανεξαρτησίας και εντός σαφούς πλαισίου που καθορίζεται από τη νομοθεσία. Οι ρυθμίσεις με τις οποίες δημιουργείται κάθε οργανισμός πρέπει να προσδιορίζουν τα όρια, των δραστηριοτήτων και εξουσιών τους, τις ευθύνες τους και τις απαιτήσεις διαφάνειας.

Το πλεονέκτημα των οργανισμών έγκειται συχνά στην ικανότητα τους να εκμεταλλεύονται την τομεακή τεχνογνωσία υψηλού τεχνικού επιπέδου, την αυξημένη διαφάνεια που παρουσιάζουν στους ενδιαφερόμενους τομείς (και μερικές φορές στο κοινό) και την εξοικονόμηση δαπανών που προσφέρουν στις επιχειρήσεις. Για την Επιτροπή, η δημιουργία οργανισμών αποτελεί επωφελή τρόπο για, τη διασφάλιση της συγκέντρωσης των πόρων στα κύρια, καθήκοντα.

Συμπέρασμα

Οι προτάσεις για, την περαιτέρω απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας, οι καλύτερες ρυθμίσεις με την μεγαλύτερη ποικιλία μέσων πολιτικής και τη συνδυασμένη χρήση τους και οι μηχανισμοί τριμερών συμβάσεων θα βελτιώσουν την ποιότητα εκτέλεσης της πολιτικής. Η αυξημένη χρήση ρυθμιστικών οργανισμών θα διασφαλίσει την καλύτερη εκτέλεση και εφαρμογή των πολιτικών σε ειδικές περιπτώσεις. Επίσης με

⁹⁴ Σε τρεις περιπτώσεις οι κοινοτικοί οργανισμοί διαδραματίζουν ρυθμιστικό ρόλο: Το Γραφείο Εναρμόνισης στην Εσωτερική Αγορά (Αλικάντε) και το Κοινοτικό Γραφείο Φυτικών Ποικιλιών (Angers) λαμβάνουν ατομικές αποφάσεις, όσον αφορά τη χορήγηση του ευρωπαϊκού σήματος και των δικαιωμάτων φυτικών ποικιλιών. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Αξιολόγηση των Φαρμακευτικών Προϊόντων (Λονδίνο) προβαίνει σε τεχνική αξιολόγηση των αιτήσεων έγκρισης νέων Φαρμακευτικών προϊόντων πριν τη λήψη κοινοτικής απόφασης

αυτό τον τρόπο αποφεύγεται η διάθεση κοινοτικών πόρων σε υπερβολικά τεχνικά καθήκοντα.

Τελικά, αυτό οδηγεί σε κατάσταση όπου

- η νομοθεσία θα καθορίζει τις προϋποθέσεις και τα όρια, εντός των οποίων η Επιτροπή ασκεί τον εκτελεστικό της ρόλο και

- ένας απλός νομικός μηχανισμός θα επιτρέπει στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως νομοθέτες την παρακολούθηση και τον έλεγχο των δράσεων της Επιτροπής σύμφωνα με τις αρχές και τις πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές που θεσπίστηκαν στη νομοθεσία.

Η αλλαγή αυτή θα έκανε τη λήψη αποφάσεων απλούστερη, ταχύτερη και ευκολότερα κατανοητή. Θα βελτίωνε τη λογοδότηση και θα βοηθούσε το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην πολιτική εκτίμηση της ποιότητας εργασίας της εκτελεστικής διαδικασίας.

4.2 Τι ακολούθησε τη Λευκή Βίβλο⁹⁵

Με τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση το 2001, η Επιτροπή ήθελε να προκαλέσει ευρεία συζήτηση και να εμπνεύσει δράση για την επίτευξη των βασικών στόχων και αρχών που διέπουν την ορθή διακυβέρνηση στην Ευρώπη.

Την Λευκή Βίβλο που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 25 Ιουλίου 2001 ακολούθησαν οι **δημόσιες διαβουλεύσεις** που ολοκληρώθηκαν στις 31 Μαρτίου 2002 και έδωσαν τη δυνατότητα στο κοινό να διατυπώσει τα σχόλιά του. Στη Λευκή Βίβλο η Επιτροπή ανακοινώνει ότι πριν από τα τέλη του 2002 θα υποβάλει **έκθεση σχετικά με την πρόοδο που σημειώθηκε όσον αφορά τις πρωτοβουλίες διακυβέρνησης**, αντλώντας παράλληλα τα διδάγματα από τις δημόσιες διαβουλεύσεις. Η Επιτροπή θεώρησε ότι με αυτόν τον τρόπο θα τεθούν οι βάσεις για περαιτέρω συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων στο θέμα της μεταρρύθμισης της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης στο πλαίσιο των υπαρχουσών συνθηκών. Η έκθεση αυτή δημοσιεύθηκε στις 11.12.2002⁹⁶ και στο παράρτημα θα αναφερθούμε στα **συμπεράσματα της έκθεσης αυτής που αφορούν την απλούστευση:**

⁹⁵ Έκθεση της Επιτροπής για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, Βρυξέλλες, 11.12.2002, COM(2002) 705 τελικό

⁹⁶ COM(2002) 705, http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm

5 Πρόγραμμα δράσης της Επιτροπής

Σε συνέχεια της Λευκής Βίβλου, η Επιτροπή δεσμεύτηκε να εφαρμόσει μια σειρά δράσεων προκειμένου να πραγματοποιήσει τις αλλαγές που πρότεινε σε αυτή. Μετά το τέλος της δημόσιας διαβούλευσης για τη Λευκή Βίβλο, η οποία ολοκληρώθηκε στις 31 Μαρτίου 2002, η Επιτροπή υιοθέτησε μια σειρά μέτρων (Ιούνιος 2002), τα οποία σκοπό είχαν τη βελτίωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Τα μέτρα αυτά καθώς και το πρόγραμμα δράσης της Επιτροπής αποτελούνται από 4 ανακοινώσεις:

1. **Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση: καλύτερη νομοθεσία**⁹⁷. Η ανακοίνωση αυτή, που αναφέρεται άμεσα στη *διακυβέρνηση*, εκθέτει το σύνολο των πρωτοβουλιών που προορίζονται να βελτιώσουν τη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξαγγέλλει επίσης τη θέσπιση μιας δεύτερης δέσμης μέτρων.

2. **Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την αξιολόγηση του αντίκτυπου**⁹⁸: Αφορά μία από τις ενέργειες της Επιτροπής, που περιλαμβάνεται στο σχέδιο δράσης, συγκεκριμένα μια νέα συνεκτική μέθοδο *ανάλυσης του αντίκτυπου* των προτάσεων, που θα επιτρέψει να καλυφθούν σταδιακά, από το 2003, οι οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές πλευρές τους, στο πλαίσιο των προσανατολισμών που υποστηρίχθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν.

3. **Έγγραφο διαβούλευσης**: «Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου – Πρόταση σχετικά με τις γενικές αρχές και τις ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή⁹⁹». Η ανακοίνωση αυτή εκθέτει την ενέργεια που προβλέπεται από την Επιτροπή εντός της προοπτικής ενός ενισχυμένου περιβάλλοντος *διαβούλευσης* και *διαλόγου*, ειδικότερα με τη θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών όσον αφορά τη διαβούλευση. Μετά από δημόσια έρευνα, η Επιτροπή προέβη όντως στη θέσπισή τους, τον Δεκέμβριο του 2002. Εξάλλου, η Επιτροπή προβαίνει σε συγκέντρωση σε μία βάση δεδομένων των πληροφοριών για τα διάφορα όργανα που συμμετέχουν στη διαβούλευση¹⁰⁰

⁹⁷ Βρυξέλλες, 5.6.2002, COM(2002) 275 τελικό

⁹⁸ COM(2002) 276 Βρυξέλλες, 5.6.2002,

⁹⁹ Βρυξέλλες, 5.6.2002, COM(2002) 277 τελικό

¹⁰⁰ http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccc/index_fr.htm.

4. Σχέδιο δράσης « **Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος** »¹⁰¹: Αυτή η ανακοίνωση παρουσιάζει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μετά από μακρά διαδικασία διαβούλευσης, ένα *σχέδιο δράσης* που αποβλέπει, με τη χάραξη μιας νέας στρατηγικής συντονισμένης δράσης, στην απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Το σχέδιο δράσης κάνει διάκριση των διαφόρων επιπέδων θεσμικής αρμοδιότητας της κοινοτικής νομοθετικής διαδικασίας. Εξάλλου, η Επιτροπή αναλαμβάνει τη δέσμευση να προβεί σε ενίσχυση των αιτιολογικών εκθέσεων στις προτάσεις της, να θεσπίσει ένα δίκτυο «βελτιωμένης ρύθμισης» και να προσδιορίσει τις προϋποθέσεις για τη συχνότερη προσφυγή στη δυνατότητα απόσυρσης των προτάσεων της. Καλεί επίσης το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να ορίσουν από κοινού την προσφυγή σε λιγότερο λεπτομερείς οδηγίες και στην από κοινού ρύθμιση, καθώς και την αυτορρύθμιση, και να θέσουν σε εφαρμογή ένα πρόγραμμα απλούστευσης και περιορισμού της κοινοτικής νομοθεσίας. Τέλος, προτείνει πολλές ενέργειες που προορίζονται για τα κράτη μέλη, ώστε να βελτιωθεί η μεταφορά της κοινοτικής νομοθεσίας στο εθνικό τους δίκαιο. Στο σχέδιο δράσης αυτό θα αναφερθούμε αναλυτικότερα αμέσως παρακάτω:

5.1 Σχέδιο δράσης: Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος

Το σχέδιο δράσης αντλεί ιδέες από τη Λευκή Βίβλο και αναπτύσσει πρωτοβουλίες που αφορούν μεταξύ άλλων: την καλύτερη χάραξη των πολιτικών, η οποία θα επιτευχθεί με τη βελτίωση των υπαρχουσών διαδικασιών διαβούλευσης και αξιολόγησης του αντικτύπου, την επέκταση της εμβέλειας των διαφόρων μέσων χάραξης και εφαρμογής των πολιτικών, τον περιορισμό των προτάσεων σε θέματα ουσίας (προβλέποντας παράλληλα μεγαλύτερες δυνατότητες για τα εκτελεστικά μέτρα που θα συμπληρώνουν τις τεχνικές λεπτομέρειες) και την έναρξη προγράμματος για την απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας.

Το Σχέδιο δράσης αυτό έχει στόχο τη «χάραξη μιας στρατηγικής περαιτέρω συντονισμένης δράσης, για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», σύμφωνα με την εντολή που έλαβε η Επιτροπή από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της

¹⁰¹ Βρυξέλλες, 5.6.2002, COM(2002) 278 τελικό

Λισσαβώνας, η οποία επιβεβαιώθηκε στη Στοκχόλμη, το Λάκεν και τέλος στη Βαρκελώνη¹⁰². Το σχέδιο δράσης αποσκοπεί στην απλοποίηση και βελτίωση της ποιότητας του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, χωρίς να επιφέρει τροποποιήσεις στις συνθήκες. Επίσης η Επιτροπή επιθυμεί τη σύναψη διοργανικής συμφωνίας. Επιπλέον στο σχέδιο δράσης υπογραμμίζεται η σημασία των σταδίων του νομοθετικού κύκλου, ενώ παράλληλα τονίζονται και οι ευθύνες – επί μέρους ή κοινές – του καθενός: Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Συμβούλιο και κράτη μέλη. Συνεπώς, στο σχέδιο δράσης διακρίνονται:

1. οι ενέργειες που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της **Επιτροπής**·
2. οι ενέργειες που η Επιτροπή προτείνει να αναλάβουν **το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο** ως κοινοτικός νομοθέτης·
3. οι ενέργειες που αποσκοπούν στο να εξασφαλίσουν την ορθή μεταφορά και εφαρμογή της νομοθεσίας από **τα κράτη μέλη**·
4. τέλος, οι ενέργειες που αποβλέπουν στην ανάπτυξη μιας **κοινής νομοθετικής παιδείας στην Ένωση**.

Η επιτυχία αυτής της στρατηγικής συνεπάγεται την έντονη πολιτική δέσμευση των άλλων θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών, τόσο για τη χάραξη αυτής της στρατηγικής όσο και για την εφαρμογή της. Από την άποψη αυτή, η Επιτροπή επιθυμεί να αναπτυχθεί ένας μόνιμος διοργανικός διάλογος, στο πλαίσιο του οποίου να συζητά με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τις ενέργειες του σχεδίου που εμπίπτουν στις νομοθετικές τους εξουσίες και σε εκείνες των κρατών μελών.

Το σχέδιο δράσης αυτό συμβαδίζει επίσης με τις εργασίες της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης για το μέλλον της Ένωσης, στο βαθμό που η εντολή αυτής της δεύτερης περιλαμβάνει στοιχεία σημαντικά για τη ρυθμιστική ποιότητα.

1. Δραστηριότητες της Επιτροπής¹⁰³

Η Επιτροπή έχει δρομολογήσει μια διαδικασία διαβουλεύσεων με τα άλλα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη, ως συνυπεύθυνους παράλληλα με την ίδια, για την ποιότητα της κοινοτικής νομοθεσίας. Σε αυτό το πλαίσιο συνέβαλε υποβάλλοντας διάφορα διαδοχικά έγγραφα με σκοπό να συλλέξει τις απόψεις τους σχετικά:

¹⁰² Συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων της Λισσαβώνας στις 23 και 24 Μαρτίου 2000, της Στοκχόλμης στις 23 και 24 Μαρτίου 2001, του Λάκεν στις 8 και 9 Δεκεμβρίου 2001 και της Βαρκελώνης στις 15 και 16 Μαρτίου 2002.

- Μία πρώτη ενδιάμεση έκθεση, την οποία υπέβαλε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης τον Μάρτιο του 2001, όπου προέβαινε σε απολογισμό της κατάστασης και εξέθετε τον σχετικό προβληματισμό¹⁰⁴

- Τη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η οποία εγκρίθηκε τον Ιούλιο του 2001 και περιλαμβάνει ένα σημαντικό τμήμα σχετικά με τη βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων. Αυτή η Λευκή Βίβλος¹⁰⁵ αποτέλεσε αντικείμενο ευρέων δημόσιων διαβουλεύσεων μέχρι τις 31 Μαρτίου 2002,

- Τέλος, μια ανακοίνωση πολιτικού χαρακτήρα, η οποία υποβλήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν με σκοπό να ζητηθεί η γνώμη του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των κρατών μελών σχετικά με τους βασικούς άξονες του σχεδίου δράσης¹⁰⁶

1. Ειδικότερα οι ενέργειες που πρέπει να αναλάβει η Επιτροπή είναι:

1.1 Βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών προτάσεων

- Βάσει των συνθηκών, η Επιτροπή κατέχει σχεδόν το μονοπώλιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας όσον αφορά τις κοινοτικές αρμοδιότητες. Συνεπώς έχει ευθύνη να φροντίζει για τη διατήρηση υψηλού βαθμού ευστοχίας και ποιότητας στις νομοθετικές προτάσεις, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας¹⁰⁷. *Παράλληλα, η Επιτροπή φροντίζει για την ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας από τα κράτη μέλη.*

- Στη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η Επιτροπή προέβη σε ορισμένες δεσμεύσεις που αποσκοπούν στο να βελτιώσουν την ποιότητα και τη διαφάνεια των πολυάριθμων διαβουλεύσεων που ήδη διεξάγει. Παράλληλα με το σχέδιο δράσης για την απλούστευση, η Επιτροπή εκδίδει μια ανακοίνωση με την οποία προτείνει *ελάχιστες προδιαγραφές διαβούλευσης*¹⁰⁸.

- Παράλληλα με τις πρακτικές που καθιερώθηκαν εδώ και πολλά έτη στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ και σε ορισμένα κράτη μέλη, και για να ανταποκριθεί στο κάλεσμα

¹⁰³ Βρυξέλλες, 5.6.2002, COM(2002) 278 τελικό, σελ.3

¹⁰⁴ COM (2001) 130 τελικό

¹⁰⁵ COM (2001) 428 τελικό.

¹⁰⁶ COM (2001) 726 τελικό.

¹⁰⁷ Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, προσαρτημένο στη συνθήκη του Άμστερνταμ, σημείο 9

¹⁰⁸ COM (2002) 277 τελικό

των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων του Γκέτεμποργκ και του Λάκεν, η Επιτροπή καθόρισε μια μέθοδο αξιολόγησης επιπτώσεων, την οποία εκθέτει σε μια ειδική ανακοίνωση¹⁰⁹ που εκδόθηκε παράλληλα με το σχέδιο δράσης για την απλούστευση. Με το μέσο αυτό, το οποίο συγκεντρώνει όλες τις υπάρχουσες πρακτικές¹¹⁰. Η αξιολόγηση των επιπτώσεων θα βοηθήσει στον προσδιορισμό των ευκαιριών για δράση σε κοινοτικό επίπεδο, με σεβασμό προς τη Συνθήκη και το πρωτόκολλο για τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

_ Αυτό το μέσο θα επιτρέψει επίσης να προσδιοριστεί καλύτερα **το καταλληλότερο μέσο ή ο συνδυασμός των μέσων**, είτε πρόκειται για νομοθετικά μέσα είτε όχι, μεταξύ ενός ευρέος φάσματος επιλογών (κανονισμός, οδηγία, σύσταση, από κοινού ρύθμιση, αυτορύθμιση, εθελοντικές κλαδικές συμφωνίες, ανοικτή μέθοδος συντονισμού, οικονομικές παρεμβάσεις, ενημερωτικές εκστρατείες)

_ Κατ'αρχήν, όλες οι νομοθετικές προτάσεις και όλες οι άλλες σημαντικές πολιτικές προτάσεις προς έγκριση, δηλαδή εκείνες που προβλέπονται στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής, θα υποβάλλονται¹¹¹ στη διαδικασία της αξιολόγησης επιπτώσεων.

- Για να εξασφαλιστεί η ορθή κατανόηση των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής και να εναρμονιστούν οι ενέργειες που είχαν καθοριστεί στο παρελθόν, η Επιτροπή σκοπεύει να ενισχύσει το περιεχόμενο της αιτιολογικής έκθεσης των προτάσεων. Η Επιτροπή θα διευκρινίζει¹¹² στην αιτιολογική έκθεση των νομοθετικών προτάσεών της τα εξής πέντε στοιχεία, βάσει ενός προκαθορισμένου υποδείγματος: τις διαβουλεύσεις που έχουν διεξαχθεί και τα αποτελέσματα τους, την αξιολόγηση επιπτώσεων που πραγματοποίησε, την αιτιολόγηση της επιλογής του μέσου που προτείνει, ιδίως όσον αφορά τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, και τέλος τις δημοσιονομικές επιπτώσεις της πρότασης.

¹⁰⁹ COM (2002) 276 τελικό.

¹¹⁰ Η Επιτροπή έχει διαμορφώσει τα τελευταία έτη πολλά μέσα ή ειδικές μεθόδους αξιολόγησης των επιπτώσεων: Business Impact Assessment (αξιολόγηση των επιπτώσεων στις επιχειρήσεις)· Regulatory Impact Assessment (αξιολόγηση των επιπτώσεων στις κανονιστικές ρυθμίσεις)· Sustainable Impact Assessment, (αξιολόγηση των επιπτώσεων στη βιώσιμη ανάπτυξη), εκ των προτέρων αξιολόγηση. Ο σκοπός είναι ιδίως να λαμβάνονται υπόψη οι στόχοι της Συνθήκης, όπως η βιώσιμη ανάπτυξη, η προστασία του περιβάλλοντος, η ισότητα των ευκαιριών, η υγεία.

¹¹¹ Πραγματοποίηση : σταδιακή από το τέλος του 2002, με στόχο την πλήρη εφαρμογή το 2004/2005

- Τέλος, η ποιότητα της νομοθεσίας πρέπει να διατηρηθεί κατά την εφαρμογή της. Η προσαρμογή της νομοθεσίας στις εξελίξεις του εκάστοτε αντικειμένου της, ιδίως από τα κράτη μέλη και τους ενδιαφερόμενους συντελεστές που την εφαρμόζουν, αποτελεί συνεπώς ουσιαστική πρόκληση και ζήτημα που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ήδη από την προπαρασκευή μιας νομοθετικής πρότασης, γεγονός που πιθανότατα θα επιτρέψει την απλούστευση της νομοθεσίας.

- Με την επιφύλαξη του δικαιώματός της για την ανάληψη πρωτοβουλίας, η Επιτροπή δεσμεύεται να εισαγάγει, όπου αυτό αρμόζει, μια **ρήτρα επανεξέτασης**, ή ακόμα και αναθεώρησης, **στις προτάσεις της για νομοθετικές πράξεις**, ιδίως σε εκείνες που υφίστανται ταχείες τεχνολογικές εξελίξεις, έτσι ώστε να εξασφαλίσει την ανανέωση και την τακτική προσαρμογή της νομοθεσίας. Ιδιαίτερα βάσει πληροφοριών που παρέχονται από τα κράτη μέλη και τα ενδιαφερόμενα μέρη, η Επιτροπή συντάσσει έκθεση και μπορεί, όπου αυτό ισχύει, να προτείνει την προσαρμογή της υπό εξέταση νομοθεσίας. Μία τέτοια ενέργεια πρέπει να στηρίζεται στην αποτελεσματική συνεργασία με τις εθνικές διοικήσεις ιδίως όσον αφορά την εκ των υστέρων αξιολόγηση της εφαρμογής της νομοθεσίας στα κράτη μέλη. Ύστερα από αυτή την επανεξέταση και όπου αυτό αρμόζει, η Επιτροπή θα φροντίσει να καθορίσει **μέτρα απλούστευσης της ουσίας των νομοθετικών πράξεων**. Προτείνοντας τη ρήτρα επανεξέτασης, η Επιτροπή θα φροντίσει να διατηρήσει την ασφάλεια του δικαίου για τους διάφορους οικονομικούς συντελεστές.

1.2. Αυξημένη χρήση από την Επιτροπής της απόσυρσης των προτάσεών της

Η Επιτροπή θα προβεί στην ενέργεια αυτή, με σκοπό να εξασφαλίσει την ποιότητα και την ευστοχία του νομοθετικού έργου. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή θα καταφεύγει πιο συχνά στη *δυνατότητα απόσυρσης μιας νομοθετικής πρότασης*, όταν ισχύει ένα από τα ακόλουθα **δύο κριτήρια**:

– πρώτον, όπως το συνηθίζει ήδη η Επιτροπή αποβλέποντας στην απλούστευση και την ελάφρυνση του νομοθετικού έργου¹¹³, *εάν ύστερα από πολλά έτη μια εκκρεμής πρόταση δεν έχει ακόμα συζητηθεί* από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *και όταν αυτή δεν έχει πλέον επίκαιρο χαρακτήρα*.

¹¹² Πραγματοποίηση : σταδιακή από το 2003

¹¹³ Η Επιτροπή έχει αποσύρει πολλές προτάσεις της τα τελευταία έτη: 34 το 1997· 58 το 1999· και 108 το 2001

– δεύτερον, εάν οι τροποποιήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή/και του Συμβουλίου αλλοιώνουν την πρόταση, δημιουργούν έναν βαθμό *πολυπλοκότητας* ασύμβατο με τους στόχους και τις διατάξεις της Συνθήκης, ή εάν φαίνεται πως *αντιβαίνουν το πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας*.

Η Επιτροπή επαγρυπνεί επίσης για την ορθή εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας και **κινεί διαδικασίες κατά των παρατηρούμενων παραβάσεων**¹¹⁴. Από αυτή την άποψη, έχει καθιερωθεί συνεργασία στον τομέα αυτόν με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μέσω της Επιτροπής Αναφορών, καθώς και με τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή. Η Επιτροπή έχει ήδη κωδικοποιήσει τα ισχύοντα διοικητικά μέτρα σε θέματα διεκπεραίωσης των καταγγελιών¹¹⁵.

1.3. Διαμόρφωση εσωτερικού δικτύου της Επιτροπής (Γενικός συντονισμός και εφαρμογή)

Για να εξασφαλίσει τη συνεκτικότητα των νομοθετικών προτάσεων της η Επιτροπή διαμορφώνει ένα εσωτερικό δίκτυο με θέμα την καλύτερη νομοθετική πρακτική. Αυτό το δίκτυο θα επιτρέψει τη συγκέντρωση και τον συντονισμό των εργασιών των υπαρχόντων δικτύων και ομάδων, σύμφωνα με τη βούληση της Επιτροπής να απλουστεύσει τις μεθόδους εργασίας της.

Η Επιτροπή διαμορφώνει ένα *εσωτερικό δίκτυο με θέμα την καλύτερη νομοθετική πρακτική*, το οποίο θα συγκεντρώνει το σύνολο των Γενικών Διευθύνσεων που έχουν ρυθμιστικές αρμοδιότητες και θα συντονίζεται από τον Γενικό Γραμματέα¹¹⁶.

Το δίκτυο αυτό θα έχει ως ουσιαστικό καθήκον να συντονίζει και να συμπληρώνει τα υπάρχοντα μέσα και τα πλαίσια, καθώς και να παρέχει μια συνολική εικόνα της εφαρμογής και της συνέχειας που δίνεται στο παρόν σχέδιο. Πιο συγκεκριμένα, η αποστολή του **αφορά ιδίως** τους εξής τομείς:

¹¹⁴ Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής για τη Βελτίωση του έλεγχου της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, COM (2002) 725 τελικό

¹¹⁵ COM(2002) 141 τελικό, έκδοση στις 20 Μαρτίου 2002.

¹¹⁶ Η Επιτροπή διαθέτει ήδη, μέσω της Γενικής Γραμματείας της και των εσωτερικών διαβουλευσεων της, σημαντικά μέσα για την εξασφάλιση του συντονισμού των πολιτικών της. Οι δεσμεύσεις που αναλαμβάνει στο σχέδιο δράσης για την απλούστευση καθώς και η εντονότερη απαίτηση για ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων απαιτούν και αιτιολογούν τη δημιουργία ενός τέτοιου δικτύου νομοθετικού συντονισμού.

– την παρακολούθηση και την παροχή βοήθειας για την εφαρμογή του σχεδίου δράσης, ιδίως όσον αφορά την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, καθώς των δεσμεύσεων που ανέλαβε η Επιτροπή στο σχέδιο δράσης όσον αφορά τον τρόπο λειτουργίας της

– τον προσδιορισμό και την πρόληψη των ενδεχόμενων δυσχερειών κατά την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και την εκτέλεση των ενεργειών του σχεδίου. Σε περίπτωση ανάγκης, το δίκτυο θα προσφεύγει, μέσω του Γενικού Γραμματέα, στους Γενικούς Διευθυντές ή ακόμα και στους Επιτρόπους, για κάθε ζήτημα που απαιτεί πολιτική διαιτησία·

– θα έχει επίσης το καθήκον να συντονίζει την προετοιμασία της ετήσιας αξιολόγησης που αφορά την ποιότητα των ρυθμιστικών κειμένων και τις εθνικές εκθέσεις

– Παράλληλα, θα πρέπει να εξασφαλίζει τη συνέπεια της θέσης της Επιτροπής στο διοργανικό δίκτυο καθώς και στις σχέσεις της με τα κράτη μέλη

– τον προσδιορισμό και την πρόληψη των ενδεχόμενων δυσχερειών κατά την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και την εκτέλεση των ενεργειών του σχεδίου. Σε περίπτωση ανάγκης, το δίκτυο θα προσφεύγει, μέσω του Γενικού Γραμματέα, στους Γενικούς Διευθυντές ή ακόμα και στους Επιτρόπους, για κάθε ζήτημα που απαιτεί πολιτική διαιτησία·

2. Ενέργειες που προτείνονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο

2.1. Πιο εύστοχη χρήση των μέσων

Η Επιτροπή έχει δεσμευθεί να διασαφηνίσει την επιλογή και τη χρήση των μέσων που διαθέτει για το νομοθετικό έργο¹¹⁷ και υπενθυμίζει ότι όταν γίνεται χρήση του κανονισμού και της οδηγίας πρέπει να τηρείται το πνεύμα και το γράμμα των συνθηκών. Ένας κανονισμός δεν πρέπει να χρησιμοποιείται παρά μόνον για μια ενέργεια που απαιτεί την ομοιόμορφη εφαρμογή στα κράτη μέλη· στις υπόλοιπες περιπτώσεις, η οδηγία πρέπει να αποτελέσει εκ νέου το νομοθετικό μέσο που καθορίζει το νομικό πλαίσιο και τους επιδιωκόμενους στόχους. Επίσης, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, αντί για τη νομοθεσία, μπορούν να χρησιμοποιηθούν εύστοχα οι εναλλακτικές

¹¹⁷ COM(2001)428 « Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση » και COM (2001)726 «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος ».

λύσεις, χωρίς να θίγονται οι διατάξεις της Συνθήκης ούτε οι εξουσίες του νομοθέτη. Υπάρχουν επίσης πολλά μέσα που ενδεχομένως θα επιτρέψουν, υπό σαφώς καθορισμένες συνθήκες, να επιτευχθούν οι στόχοι της Συνθήκης ενώ παράλληλα απλοποιείται το νομοθετικό έργο και η ίδια η νομοθεσία (από κοινού ρύθμιση, αυτορύθμιση, κλαδικές εθελοντικές συμφωνίες, ανοικτή μέθοδος συντονισμού, οικονομικές παρεμβάσεις, ενημερωτικές εκστρατείες).

Τέλος, έχοντας επίγνωση του γεγονότος ότι η κοινοτική νομοθεσία γίνεται όλο και περισσότερο λεπτομερής, δυσχεραίνοντας έτσι την κατανόηση και την εφαρμογή της, η Επιτροπή σκοπεύει να δεσμευθεί να μην βαρύνει τις νομοθετικές προτάσεις της, σύμφωνα με το πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Περιορισμός των οδηγιών στις ουσιαστικές πτυχές της νομοθεσίας

Η Επιτροπή σκοπεύει να επιστρέψει στον αρχικό ορισμό της οδηγίας, όπως αυτός παρατίθεται στη Συνθήκη. Επίσης, επιθυμεί να περιορίσει όσο το δυνατόν περισσότερο τις οδηγίες στο γενικό πλαίσιο, όπου θα περιλαμβάνονται οι στόχοι, τα χρονικά όρια και τα ουσιαστικά στοιχεία της νομοθεσίας. Είναι αρμοδιότητα του νομοθέτη να αποφανθεί σχετικά με αυτά τα ουσιαστικά στοιχεία, ως αντικείμενα πολιτικής απόφασης, και να παραπέμψει τις τεχνικές λεπτομέρειες στα εκτελεστικά μέτρα.

Αυτός ο περιορισμός, ο οποίος μεταξύ άλλων αποσκοπεί στην **απλούστευση της νομοθεσίας**, θα εφαρμοστεί χωρίς να θιγούν οι νομοθετικές εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Αντίθετα, θα τους επιτρέψει να επικεντρώσουν τις συζητήσεις τους στις θεμελιώδεις πτυχές της ρύθμισης. Κατά την άποψη της Επιτροπής, αυτή η δράση πρέπει να συνοδεύεται από τον προβληματισμό των θεσμικών οργάνων σχετικά με την ανάθεση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων.

2.2. Απλοποίηση και μείωση της κοινοτικής νομοθεσίας

Το κοινοτικό κεκτημένο αντιπροσωπεύει περισσότερες από 80.000 σελίδες και εφαρμόζεται ήδη στους οικονομικούς παράγοντες και στους πολίτες. Υπάρχουν πολλές **μέθοδοι για την απλούστευσή του και τη μείωση του όγκου του (ενοποίηση,**

κωδικοποίηση, ανασύνταξη και απλούστευση¹¹⁸). Η Επιτροπή έχει ήδη προβεί σε δοκιμαστικές απλουστεύσεις της ουσίας των κειμένων ανά κλάδο· οι εμπειρίες αυτές, παρά την πρόοδο που σημειώθηκε, εξακολουθούν να είναι περιορισμένες δεδομένου ότι τα αποτελέσματα δεν ανταποκρίνονται πάντα στις προσπάθειες που έχει καταβάλει η Επιτροπή (για παράδειγμα το πρόγραμμα SLIM).

Επίσης έχει ξεκινήσει ένα τεράστιο πρόγραμμα κωδικοποίησης, το οποίο αναμένεται ότι θα καταστήσει δυνατή τη μείωση του όγκου του κερτημένου, την απλοποίηση της ανάγνωσης και της εφαρμογής της νομοθεσίας, και την επίτευξη απτών αποτελεσμάτων¹¹⁹.

Πρέπει αναμφίβολα να γίνει διαμόρφωση, παράλληλα με το πρόγραμμα κωδικοποίησης, ενός προγράμματος απλούστευσης της νομοθεσίας. Ο συνδυασμός αυτών των δύο ενεργειών και η επακόλουθη συσχέτισή του με την εφαρμογή της **διοργανικής συμφωνίας για την ανασύνταξη**, θα επιτρέψει τον καθορισμό ενός φιλόδοξου στόχου απλούστευσης και μείωσης του όγκου του κερτημένου.

Από αυτή την άποψη, η πολιτική υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση. Συνεπώς η Επιτροπή προτείνει στην ανακοίνωσή της την εξής ενέργεια:

¹¹⁸ Η *ενοποίηση* συνίσταται στη συγκέντρωση σε ένα ενιαίο κείμενο των ισχυουσών διατάξεων μιας συγκεκριμένης νομοθετικής πράξης, οι οποίες είναι διασκορπισμένες στην πρώτη σχετική νομική πράξη και στις επακόλουθες πράξεις τροποποίησης.

Η *κωδικοποίηση* συνίσταται στη θέσπιση μιας νέας νομικής πράξης, η οποία συγκεντρώνει σε ένα ενιαίο κείμενο μια βασική πράξη και τις διαδοχικές της τροποποιήσεις, χωρίς να αλλάζει την ουσία τους, ενώ η νέα νομική πράξη αντικαθιστά και καταργεί την προηγούμενη. Στις 20 Δεκεμβρίου 1994 συνάφθηκε μια διοργανική συμφωνία σχετικά με την κωδικοποίηση.

Η *ανασύνταξη* επιτρέπει τη θέσπιση μιας ενιαίας νομοθετικής πράξης, η οποία επιφέρει τις αρμόζουσες τροποποιήσεις σε θέματα ουσίας ενώ παράλληλα τις κωδικοποιεί ως προς τις διατάξεις της προηγούμενης πράξης που παραμένουν ως έχουν, και τέλος καταργεί αυτή την προηγούμενη πράξη. Η διοργανική συμφωνία που συνάφθηκε στις 17 Απριλίου 2002, για μια πιο συστηματική χρήση της τεχνικής της ανασύνταξης των νομικών κειμένων [SEC (2001) 1364] θα επιτρέψει την καλύτερη εφαρμογή αυτής της μεθόδου.

Τέλος η *απλούστευση* είναι μια διαδικασία που αποβλέπει, βάσει της πείρας που έχει αποκτηθεί, στο να απλοποιήσει την ουσία μιας κανονιστικής ρύθμισης, προσαρμόζοντάς την στις ανάγκες των χρηστών. Οι πράξεις που υπόκεινται σε κωδικοποίηση, ανασύνταξη ή απλούστευση *πρέπει να υποβάλλονται στον νομοθέτη προς έγκριση, δεδομένου ότι έχει τροποποιηθεί η δομή ή η ουσία τους*.

¹¹⁹ COM (2001) 645 τελικό

Απλούστευση και μείωση του όγκου του κοινοτικού κεκτημένου

Η Επιτροπή κρίνει ευκατὰ, με την απαραίτητη υποστήριξη του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, την επίτευξη του ακόλουθου διπλού στόχου: **την απλούστευση του κεκτημένου και τη μείωση του όγκου του**¹²⁰. Για τον σκοπό αυτό πρέπει να γίνουν τα εξής:

– να καθοριστεί από τα θεσμικά όργανα ένα **πρόγραμμα απλούστευσης της ουσίας της κοινοτικής νομοθεσίας**. Η Επιτροπή θα πρέπει να προσδιορίσει τους τομείς που ενδεχομένως επιδέχονται μια τέτοια απλούστευση και να ενημερώσει σχετικά τον νομοθέτη. **Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, όντας αρμόδια ως νομοθέτες για την τελική έγκριση των απλοποιημένων νομοθετικών προτάσεων**, θα πρέπει με τη σειρά τους να τροποποιήσουν τις μεθόδους εργασίας τους, διαμορφώνοντας για παράδειγμα δομές *ad hoc*, επιφορτισμένες ειδικά με τη νομοθετική απλούστευση. Είναι αναγκαία δε η **σύναψη μιας διοργανικής συμφωνίας**¹²¹ για την απλούστευση, ιδίως όσον αφορά τις διαδικαστικές πτυχές που επιτρέπουν στον νομοθέτη μια ταχύτερη εξέταση των απλοποιημένων νομοθετικών πράξεων.

– να υποστηριχθεί το **πρόγραμμα κωδικοποίησης** που ξεκίνησε η Επιτροπή τον Νοέμβριο του 2001¹²², ιδίως με την επίτευξη συμφωνίας σχετικά με τις διαδικασίες ταχείας έγκρισης, σε πρώτη ανάγνωση, κωδικοποιημένων νομοθετικών προτάσεων που έχει υποβάλει η Επιτροπή.

2.3. Προσοχή στην ποιότητα της θεσπιζόμενης νομοθεσίας

Τα θεσμικά όργανα κατέληξαν τα τελευταία έτη σε ένα σύνολο συμφωνιών, με τις οποίες δεσμεύονται να επαγρυπνούν για την ποιότητα της νομοθεσίας¹²³. Αυτές οι αρχές είναι απαραίτητο να τεθούν σε εφαρμογή κατά τρόπο πιο απτό.

¹²⁰ COM (2001) 726 τελικό. Η Επιτροπή είχε εκτιμήσει ότι είναι ευκατὰ μείωση 25% τουλάχιστον σε σελίδες ή/και αριθμό πράξεων για τον Ιανουάριο του 2005, οπότε λήγει η θητεία της παρούσας Επιτροπής

¹²¹ Σύμφωνα με την ανακοίνωση, μία τέτοια συμφωνία θα πρέπει να συναφθεί πριν από τα τέλη του 2002.

¹²² COM (2001) 645 τελικό.

¹²³ Βλ. Πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, *ibid.* τελική δήλωση, και **διοργανική συμφωνία για τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας 1999, ΕΕ C 73 της 17.3.1999.**

Οι διαβουλεύσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου οδηγούν αυτά τα όργανα στην έγκριση τροποποιήσεων που μερικές φορές μεταβάλλουν ουσιαστικά την αρχική πρόταση της Επιτροπής. Χωρίς να αμφισβητείται τη δημοκρατική νομιμότητα αυτής της διαδικασίας, ορισμένες τροποποιήσεις, λόγω της συντακτικής τους πολυπλοκότητας ή του ότι είναι υπερβολικά ή ανεπαρκώς ακριβείς, μπορούν να αλλοιώσουν την ποιότητα της ίδιας της νομοθετικής πράξης, επιφέροντας αρνητικές συνέπειες για την εφαρμογή της, τόσο από τους οικονομικούς παράγοντες, τους πολίτες, τους εθνικούς νομοθέτες όσο και τις διοικήσεις.

Η Επιτροπή κρίνει ότι είναι αναγκαίο να διατηρηθεί η απαίτηση για ποιότητα και συνοχή σε όλη τη διάρκεια του νομοθετικού κύκλου. Χωρίς να επιβαρυνθεί κατά τρόπο υπερβολικό η διαδικασία λήψης αποφάσεων, είναι αναμφίβολα ευκαταία, λόγου χάρη, η καθιέρωση μιας **προθεσμίας για την αναθεώρηση από τους γλωσσομαθείς νομικούς των συμφωνιών της «τελευταίας στιγμής»**, πριν από την τελική έγκριση. Έτσι οι νομοθέτες θα μπορούν να διορθώσουν τη διατύπωση χωρίς να θέτουν σε αμφισβήτηση την ουσία του πολιτικού συμβιβασμού.

3. Ενέργειες που αφορούν τα κράτη μέλη

- Ακολουθώντας τη στρατηγική που καθορίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας, τα κράτη μέλη πρέπει να καταβάλλουν προσπάθειες για να μεταφέρουν πιστά και εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών τις κοινοτικές νομοθετικές πράξεις στις νομοθεσίες τους, σύμφωνα με τα συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων της Στοκχόλμης και της Βαρκελώνης¹²⁴. Από αυτό εξαρτάται η καλή λειτουργία της Κοινότητας, η ασφάλεια και η συνοχή του ρυθμιστικού περιβάλλοντος για τους οικονομικούς παράγοντες και η αξιοπιστία της Ένωσης απέναντι στους ευρωπαϊούς πολίτες·

- τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να καταστήσουν πιο ορθολογικές τις εσωτερικές διαδικασίες τους, διαμορφώνοντας μηχανισμούς για τη συμμετοχή των διοικητικών

¹²⁴ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης, της 15ης και 16ης Μαρτίου 2002: «Μολονότι έχει σημειωθεί πρόοδος, ο ενδιάμεσος στόχος του 98.5% που τέθηκε στη Στοκχόλμη, όσον αφορά τη μεταφορά της κοινοτικής νομοθεσίας στο εθνικό δίκαιο, έχει επιτευχθεί μόνον από επτά κράτη μέλη. Οι προσπάθειες πρέπει να ενταθούν. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο καλεί τα κράτη μέλη να καταβάλουν περαιτέρω προσπάθειες για την επίτευξη αυτού του στόχου και ζητεί να επιτευχθεί μέχρι την εαρινή σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του 2003, στόχος μεταφοράς 100% για τις οδηγίες των οποίων η εφαρμογή έχει καθυστερήσει για περισσότερο από δύο έτη ».

υπηρεσιών τους (κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών) όσο το δυνατόν νωρίτερα στη νομοθετική διαδικασία που αποβλέπει στη μεταφορά και την εφαρμογή των οδηγιών·

- Γενικά, τα κράτη μέλη θα ωφεληθούν από τον διορισμό ενός ανταποκριτή, επιφορτισμένου με τον συντονισμό της μεταφοράς και της εφαρμογής των κοινοτικών νομοθετικών πράξεων.

- **Διαβίβαση των εθνικών κοινοποιήσεων:** Τα κράτη μέλη κοινοποιούν τα μέτρα μεταφοράς τους ηλεκτρονικά, μέσω ενός ενιαίου εντύπου που προτείνεται από την ομάδα πληροφορικής του Συμβουλίου. Ακολουθώντας το πνεύμα των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβώνας, τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να καταρτίσουν, για τα ίδια και προς όφελος της Κοινότητας, τον δικό τους πίνακα αντιστοιχίας κατά την κοινοποίηση των εθνικών μέτρων μεταφοράς.

- **Διαβουλεύσεις και αξιολόγηση των επιπτώσεων στα κράτη μέλη:** Για να βελτιώσουν την ποιότητα των εθνικών μέτρων μεταφοράς, τα κράτη μέλη πρέπει να καθορίσουν προδιαγραφές για τις διαβουλεύσεις και την αξιολόγηση των επιπτώσεων, όσον αφορά τις ενδεχόμενες *συμπληρωματικές* διατάξεις που πρέπει να εισαχθούν στις νομοθετικές πράξεις. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό στις **περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη θα υπερφόρτωναν τις πράξεις μεταφοράς των οδηγιών**. Εξυπακούεται ότι αυτές οι ενέργειες δεν πρέπει να οδηγούν στην τροποποίηση του περιεχομένου της νομοθετικής πράξης που θεσπίστηκε σε κοινοτικό επίπεδο, ούτε να επιφέρουν καθυστέρηση στη μεταφορά της από τα κράτη μέλη. Αυτά τα αποτελέσματα πρέπει να διαβιβάζονται στην Επιτροπή, με την κοινοποίηση των εθνικών μέτρων μεταφοράς, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η ανατροφοδότηση σε κοινοτικό επίπεδο. Τα κράτη μέλη πρέπει ακόμα να εξασφαλίζουν την πρόσβαση των πολιτών στα αποτελέσματα αυτά.

- Ύστερα από τις συστάσεις της ομάδας Mandelkern, η Επιτροπή εκτιμά ότι τα κράτη μέλη πρέπει επίσης να υποβάλλουν **σε αξιολόγηση επιπτώσεων** τα σχέδια εθνικών κανονισμών που κοινοποιούν στην Επιτροπή¹²⁵. Επίσης, η Επιτροπή εκτιμά¹²⁶ ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να διεξάγουν διαβουλεύσεις και αξιολόγηση

¹²⁵ Σύμφωνα με την οδηγία 98/34/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Ιουνίου 1998 για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προτύπων και προδιαγραφών, ΕΕ L 204 της 21.7.98 (όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 98/48 EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Ιουλίου 1998, ΕΕ L 217 της 5.08.1998).

¹²⁶ Κατ' αναλογία με τις υποχρεώσεις που τη βαρύνουν βάσει του πρωτοκόλλου για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας κατά την άσκηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας της,

επιπτώσεων όταν ασκούν το δικαίωμα πρωτοβουλίας τους, υποβάλλοντας νομοθετικές προτάσεις στο πλαίσιο του τίτλου VI της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και του τίτλου IV της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

4. Ανάπτυξη μιας κοινής νομοθετικής παιδείας στην Ένωση

Τα ειδικά μέτρα που προτείνονται στο σχέδιο δράσης που παραθέτουμε πρέπει να υποστηρίζονται από μια **προσπάθεια συντονισμού**, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβώνας.

Ο πρωτεύων σκοπός είναι να καταργηθούν τα στεγανά στην εξελικτική πορεία της νομοθετικής πράξης και να επιτραπεί η καλύτερη παρακολούθηση της όλης διαδικασίας, από τη σύνταξή της από την Επιτροπή έως τη θέσπισή της από τον νομοθέτη, και τέλος από την υιοθέτησή της και την εφαρμογή της από τα κράτη μέλη. Αυτή η απαίτηση πρέπει επίσης να είναι επωφελής για τους πολίτες.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή προτίθεται να προβεί στις εξής ενέργειες:

- **Δημιουργία νομοθετικού δικτύου το οποίο θα συνδέει τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη:** Για να καταργηθούν τα στεγανά μεταξύ του κοινοτικού και του εθνικού επιπέδου, πρέπει να καθιερωθεί ένας καλύτερος συντονισμός και μια ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών διοικήσεων, μέσω ανταποκριτών για θέματα μεταφοράς και εφαρμογής, έτσι ώστε να παρακολουθείται καλύτερα η μεταφορά της κοινοτικής νομοθεσίας, να αξιολογείται σε μόνιμη βάση η πρακτική εφαρμογή των οδηγιών και των κανονισμών, να παρέχεται καλύτερη ανατροφοδότηση από τα κράτη μέλη, και τέλος να ανταλλάσσονται οι ορθές πρακτικές, για παράδειγμα οι νομοθετικές αξιολογήσεις των επιπτώσεων και οι προδιαγραφές διαβούλευσης. Από την άποψη αυτή, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη πρέπει να διαμορφώσουν συνεργασία με σκοπό τη συγκέντρωση των ισχυρότων κανόνων και των πρακτικών και την ανάπτυξη μιας κοινής προσέγγισης σε θέματα ελέγχου και πρακτικής εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας

- **Ετήσια αξιολόγηση της ποιότητας των ρυθμιστικών κανόνων¹²⁷**

¹²⁷ Η Επιτροπή θα προβεί, στο πλαίσιο της ετήσιας έκθεσης για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (βλ. σημείο 9 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, *ibid*), σε μια αξιολόγηση της εφαρμογής του σχεδίου δράσης, και ύστερα της εφαρμογής των συμφωνημένων αρχών και ενεργειών από τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη. Για το σκοπό αυτό θα στηριχθεί ιδίως στο εσωτερικό δίκτυό της και στις συζητήσεις στο πλαίσιο του διοργανικού δικτύου. Στην ίδια προοπτική και με σκοπό τη δημιουργία μιας

- **Πρόσβαση του πολίτη στη νομοθεσία:** Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα άλλα θεσμικά όργανα, προτίθεται να ενισχύσει την δυνατότητα πρόσβασης και τη διαφάνεια της κοινοτικής νομοθεσίας, τόσο αυτής που είναι σε στάδιο σύνταξης όσο και αυτής που έχει ήδη θεσπιστεί, *διευρύνοντας την πρόσβαση του κοινού στον ιστοχώρο EUR-Lex*. Αυτός ο ιστοχώρος του Διαδικτύου, ο οποίος λειτουργεί ως ενιαία πύλη πρόσβασης, θα δώσει στους πολίτες τη δυνατότητα εύκολης πρόσβασης στα έγγραφα, σε όλη την κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων¹²⁸.

θετικής σύγκλισης και την ανταλλαγή των ορθών πρακτικών, η Επιτροπή θα καταρτίζει ετησίως, εκ περιτροπής, εθνικές εκθέσεις σχετικά με μια ομάδα χωρών.

¹²⁸ Άλλες δυνατότητες πληροφόρησης είναι: τα φόρουμ συζητήσεων στο Διαδίκτυο., τα κέντρα πληροφοριών, οι ευρω-θυρίδες καθώς και τα παραδοσιακά δίκτυα κοινοτικής πληροφόρησης, τα οποία θα πρέπει επίσης να κινητοποιηθούν σε μεγαλύτερο βαθμό.

5.2 Λοιπές δράσεις με στόχο την απλούστευση και τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος

1. Ο συνδυασμός των προγραμμάτων κωδικοποίησης και απλούστευσης της νομοθεσίας και η επακόλουθη συσχέτισή τους με την εφαρμογή της **διοργανικής συμφωνίας για την ανασύνταξη**, θα επιτρέψει τον καθορισμό ενός φιλόδοξου στόχου απλούστευσης και μείωσης του όγκου του κεκτημένου.

2. Στις 17 Ιουλίου 2002, η Επιτροπή υπέβαλε ανακοίνωση για την εφαρμογή του σχεδίου δράσης **«Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος»** στις **συμφωνίες για το περιβάλλον**. Ειδικότερα, στην ανακοίνωση¹²⁹, η Επιτροπή εξηγεί πώς μπορεί να εφαρμοστούν οι διατάξεις του προγράμματος δράσης **«Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος»**¹³⁰ στο πλαίσιο των περιβαλλοντικών συμφωνιών.

3. Στη συνέχεια, **μια δεύτερη δέσμη δράσεων (Δεκέμβριος 2002)** συνέχισε την εφαρμογή της μεταρρύθμισης στον τομέα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Ειδικότερα¹³¹, στις 11 Δεκεμβρίου 2002, η Επιτροπή υπέβαλε μια **έκθεση για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση**¹³², η οποία αντλεί διδάγματα από τη δημόσια διαβούλευση για τη Λευκή Βίβλο και καταγράφει την πρόοδο που σημειώθηκε κατά τη διάρκεια των 16 μηνών που πέρασαν από τη δημοσίευση της βίβλου αυτής. Την ίδια ημέρα, η Επιτροπή ενέκρινε **μια νέα σειρά ανακοινώσεων που συνδέονται με το θέμα της διακυβέρνησης:**

- η πρώτη παρατείνει τις προσπάθειες για την **ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου** και αφορά τον καθορισμό των γενικών αρχών και των ελάχιστων προτύπων που εφαρμόζονται στις διαβουλεύσεις της Επιτροπής με τρίτα ενδιαφερόμενα μέρη¹³³, προτείνει τη θέσπιση ενός ευέλικτου πλαισίου το οποίο είναι απαραίτητο για τη διαφάνεια, την επιστροφή της ενημέρωσης σε αυτούς που συμβάλλουν και μιας απάντησης εντός μιας ελάχιστης εύλογης προθεσμίας οκτώ εβδομάδων. Αυτές οι αρχές

¹²⁹ COM(2002) 412

¹³⁰ COM(2001) 726

¹³¹ Γενική Έκθεση 2002 - Κεφάλαιο I: Θεσμικά ζητήματα και το μέλλον της Ένωσης
Τμήμα 5: Διακυβέρνηση στο <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/el/2002/pt0024.htm>

¹³² COM(2002) 705

¹³³ COM(2002) 704

και τα πρότυπα εφαρμόζονται από το 2003 τουλάχιστον σε όλες τις σημαντικές πολιτικές πρωτοβουλίες που έχουν ανακοινωθεί από το νομοθετικό πρόγραμμα και το πρόγραμμα εργασίας¹³⁴ της Επιτροπής

- η δεύτερη ανακοίνωση αφορά τις αρχές και τις **κατευθυντήριες γραμμές για τη συγκέντρωση και χρήση εμπειρογνωσίας**¹³⁵. Σκοπός της είναι να τονώσει την εμπιστοσύνη του κοινού φροντίζοντας ώστε οι υπηρεσίες της Επιτροπής να αξιοποιούν την καταλληλότερη εμπειρογνωμοσύνη, ακολουθώντας τις βασικές αρχές της ποιότητας, του ανοίγματος και της αποτελεσματικότητας. Οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές, που ισχύουν από το 2003, θα εφαρμοστούν στην εμπειρογνωμοσύνη με την ευρεία έννοια, δηλαδή όχι μόνο στην επιστημονική εμπειρογνωμοσύνη.

- η τρίτη ανακοίνωση αφορά το **πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών**¹³⁶, λόγω του όλο και σπουδαιότερου ρόλου που καλούνται να διαδραματίσουν. Το πλαίσιο που δημιουργείται με τον τρόπο αυτό περιλαμβάνει λεπτομερή κριτήρια που αφορούν τη δημιουργία των οργανισμών, τη λειτουργία τους (πεδίο εφαρμογής των αρμοδιοτήτων τους, διαχείριση, δυνατότητες προσφυγής, δημοσιονομικές και διοικητικές διαδικασίες) και τους μηχανισμούς ελέγχου (διοικητικοί, πολιτικοί, χρηματοοικονομικοί και νομικοί έλεγχοι). Σκοπός της πρωτοβουλίας είναι να βελτιωθεί η υλοποίηση και η εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων, διατηρώντας παράλληλα την ενότητα και την ακεραιότητα της εκτελεστικής λειτουργίας σε κοινοτικό επίπεδο.

- η τέταρτη ανακοίνωση διευκρινίζει το **πλαίσιο για τις τριμερείς στοχοθετημένες συμβάσεις**¹³⁷ μεταξύ της Ένωσης, των κρατών και των αρχών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης για την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών. Κάνοντας διάκριση μεταξύ των τριμερών στοχοθετημένων συμβάσεων, που συνάπτονται κατ' άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, και των τριμερών στοχοθετημένων συμφωνιών, που συνάπτονται εκτός του πλαισίου του κοινοτικού δικαίου, η Επιτροπή αποσκοπεί στο να ξεκινήσει τις στοχοθετημένες συμφωνίες σαν δοκιμαστικά σχέδια και, μετά την αξιολόγηση των πρώτων αυτών εμπειριών, να εφαρμόσει τις τριμερείς συμβάσεις.

134 <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/el/2002/pt1094.htm>

¹³⁵ COM(2002) 713

¹³⁶ COM(2002) 718

¹³⁷ COM(2002) 709

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης έλαβε με ικανοποίηση γνώση των ανακοινώσεων της Επιτροπής σχετικά με τη βελτίωση της νομοθεσίας και κάλεσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή **να συνάψουν διοργανική συμφωνία**¹³⁸ έως τα τέλη του 2002 **με σκοπό να βελτιωθεί η ποιότητα της κοινοτικής νομοθεσίας** και οι όροι της μεταφοράς στις εθνικές νομοθεσίες.

¹³⁸ Βλ. Παράρτημα

6 Απλούστευση και ενημέρωση του κοινοτικού κεκτημένου¹³⁹

6.1 Εισαγωγικά

Προκειμένου να γίνει κατανοητή η ανάγκη για απλούστευση του κοινοτικού κεκτημένου θα κάνουμε αναφορά στην εξής αντίφαση¹⁴⁰: το κοινοτικό κεκτημένο αφενός εκτιμάται διότι αποτελεί το θεμέλιο των δικαιωμάτων και της ολοκλήρωσης και αφετέρου επικρίνεται για την πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει την πρόσβαση σε αυτό, την κατανόηση και την εφαρμογή του.

Το κοινοτικό κεκτημένο αποτελείται ήδη από περισσότερο από 80.000 σελίδες, γεγονός που συνεπάγεται όπως είναι φυσικό καθυστερήσεις τόσο για τους φορείς όσο και για τους πολίτες. Οι δυσκολίες αυτές είναι σίγουρο ότι θα επιταθούν με την προσχώρηση των νέων κρατών που πρέπει να υιοθετήσουν το κεκτημένο αυτό. **Συνεπώς, μια δράση για την απλούστευση και τη μείωση του όγκου των κειμένων είναι απαραίτητη, και πρέπει να συνοδεύεται από έναν ποσοτικό στόχο και μία σαφή πολιτική προθεσμία.**

Η Επιτροπή προτείνει να καθοριστεί μεταξύ των θεσμικών οργάνων ολοκληρωμένο πρόγραμμα για τη μείωση και την απλούστευση του κοινοτικού κεκτημένου. *Ο στόχος αυτός θα μπορούσε να επιτευχθεί κυρίως με τη μείωση του αριθμού των πράξεων με τις μεθόδους της κωδικοποίησης ή της επαναδιατύπωσης ενός συνόλου διαδοχικών κανονιστικών ρυθμίσεων, καθώς και με τη μείωση του συνολικού αριθμού των σελίδων με τις ίδιες αυτές μεθόδους και με την απλούστευση της ουσίας των κανονιστικών ρυθμίσεων¹⁴¹.* Αποτέλεσμα του προγράμματος αυτού, που έρχεται να συμπληρώσει το πρόγραμμα για την κωδικοποίηση που έχει ήδη εγκρίνει η Επιτροπή, θα μπορούσε να είναι *η σημαντική μείωση*, και αν είναι δυνατόν τουλάχιστον κατά 25%, του όγκου των υπαρχόντων κειμένων έως τον Ιανουάριο του 2005.

6.2 Ορισμός του κοινοτικού κεκτημένου

Δεν υπάρχει ενιαίος ορισμός του κεκτημένου. Μερικές φορές, ο χρησιμοποιούμενος ορισμός είναι πολύ **ευρύς**, έτσι ώστε να συμπεριλαμβάνει, εκτός

¹³⁹ Ανακοίνωση της Επιτροπής, Βρυξέλλες, 11.2.2003, COM(2003)71 τελικό

¹⁴⁰ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM(2001) 726 τελικό, σελ.5

¹⁴¹ Μια «οικογένεια» νομικών πράξεων περιλαμβάνει μία βασική πράξη και τις τροπολογίες της.

από τις συνθήκες, τους κανονισμούς τις οδηγίες και τις αποφάσεις, τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και τις μη αναγκαστικές πράξεις όπως τα ψηφίσματα και οι συστάσεις. Για τους σκοπούς της ανακοίνωσης της Επιτροπής, COM(2003)71, επιβάλλεται πιο **περιοριστικός** ορισμός. Κατά συνέπεια θα ορίσουμε το συγκεκριμένο κερτημένο ως **η παράγωγη νομοθεσία αναγκαστικού χαρακτήρα, δηλαδή κανονισμοί, οδηγίες και αποφάσεις κατά την έννοια του άρθρου 249 της συνθήκης ΕΚ (στο εξής αποκαλούμενη «το κερτημένο»)**. Στο τέλος του 2002 αυτό το corpus νομοθεσίας αντιπροσώπευε 97.000 σελίδες της Επίσημης Εφημερίδας.

Σε συνέχεια της πρωτοβουλίας «Βελτίωση της νομοθεσίας» της Επιτροπής, εκδόθηκε τον Φεβρουάριο του 2003 η ανακοίνωση με τίτλο «**Ενημέρωση και απλούστευση του κοινοτικού κερτημένου**» που αποβλέπει στην εκπλήρωση της δέσμευσης, που είχε αναληφθεί στο εν λόγω σχέδιο δράσης, να ληφθούν πρωτοβουλίες για μια πολιτική σχετικά με το υφιστάμενο corpus νομοθεσίας της Κοινότητας.

Ο κεντρικός στόχος είναι να εξασφαλισθεί ένα αξιόπιστο κοινοτικό corpus νομοθεσίας, ενημερωμένο και εύκολο στη χρήση προς το συμφέρον των πολιτών, των εργαζομένων και των επιχειρήσεων. Αυτός ο στόχος καθιερώθηκε στο Λευκό Βιβλίο για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση της Επιτροπής και στις συνεισφορές της στη στρατηγική της Λισσαβόνας και όλα αυτά έγιναν δεκτά ομόφωνα από τα άλλα κοινοτικά θεσμικά και λοιπά όργανα, καθώς και από τα ενδιαφερόμενα μέρη και τους πολίτες.

Η εφαρμογή αυτού του πλαισίου δράσης θα έχει ως αποτέλεσμα :

_ Την κατάργηση του «νεκρού γράμματος» - των νομικών κειμένων που έχουν καταστεί παρωχημένα και πεπαλαιωμένα - πράγμα το οποίο θα κατέληγε σε σημαντική μείωση του όγκου του κοινοτικού κερτημένου χωρίς να αλλοιωθεί η νομική κατάσταση .

_ Την αναδιατύπωση των νομικών κειμένων έτσι ώστε να καταστούν πιο συνεκτικά και πιο κατανοητά, επίσης χωρίς να αλλοιωθεί η νομική κατάσταση

_ Τη βελτίωση της παρουσίας του κοινοτικού κερτημένου και της δυνατότητας πρόσβασης σ' αυτό με σκοπό τη μελέτη και τη χρήση της κοινοτικής νομοθεσίας

_ Την εκκίνηση μιας μακροπρόθεσμης βαθμιαίας διαδικασίας εκσυγχρονισμού και απλούστευσης της νομοθεσίας και των υφισταμένων πολιτικών, όχι για να επαναρυθμισθεί ή να μειωθεί το κερτημένο αλλά για να

αντικατασταθούν οι παλαιές προσεγγίσεις από ρυθμιστικές πράξεις πιο κατάλληλες και πιο αναλογικές

Το πλαίσιο δράσης απαριθμεί **6 στόχους** από τους οποίους ο καθένας περιλαμβάνει ορισμένες **δράσεις-κλειδιά** που προορίζονται να καταστήσουν τη νομοθεσία ακριβέστερη, πιο εύχρηστη και πιο σύγχρονη.

6.3 Στόχοι απλούστευσης

Στόχος 1: Απλούστευση του κεκτημένου

Όσον αφορά το **πρόγραμμα απλούστευσης**¹⁴² η Επιτροπή προτείνει παραδείγματα δεικτών με τους οποίους θα καθορίσει της προτεραιότητές της κατά περίπτωση.

Η ανακοίνωση αυτή αναφέρεται σε **απλούστευση υπό την ευρεία έννοια**¹⁴³.

Οι **τρεις δράσεις-κλειδιά** που έχουν σχέση με την απλούστευση του κοινοτικού κεκτημένου είναι οι ακόλουθες:

1) Πρώτον, **εκπόνηση κριτηρίων** έτσι ώστε να επιτραπεί η αναλυτική εξέταση του κεκτημένου κατά περίπτωση με σκοπό να προσδιορισθεί και να δοθεί σειρά προτεραιότητας στους τομείς δράσης στους οποίους η σχετική νομοθεσία θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο απλούστευσης. (**Δράση Α**)

2) Δεύτερον, βάσει αυτών των κριτηρίων, δημοσίευση¹⁴⁴ από την Επιτροπή του πρώτου καταλόγου της εγκεκριμένων τομέων δράσης, έτσι ώστε να τους δοθεί σειρά προτεραιότητας για μεταγενέστερη απλούστευση. Τη φάση I θα ακολουθήσουν δύο άλλες φάσεις: η φάση II θα διεξαχθεί από τον Οκτώβριο 2003 έως το Μάρτιο 2004 και η φάση III από τον Απρίλιο του 2004 και η φάση III από τον Απρίλιο 2004 ο τέλος του έτους. (**Δράση Β**)

¹⁴² μέχρι το Δεκέμβριο του 2004

¹⁴³ Αφενός, απλούστευση μπορεί να σημαίνει τροποποίηση της νομοθεσίας χωρίς να επηρεάζεται η ουσία της υποκείμενης πολιτικής. Αυτό ισχύει όταν, για παράδειγμα, διατίθενται πιο αποτελεσματικές ή πιο αναλογικές νομοθετικές πράξεις από εκείνες που χρησιμοποιούνται συνήθως.

Αφετέρου, η απλούστευση μπορεί επίσης να εκφρασθεί με προσπάθειες απλούστευσης της ουσίας μιας πολιτικής για παράδειγμα των στόχων της ή της εμβέλειάς της. Σ' αυτήν την ιδιαίτερη περίπτωση μπορεί να αποδειχθεί απαραίτητο να προσαρμοσθεί, ή να επανεξετασθεί εξ ολοκλήρου η νομοθετική προσέγγιση.

¹⁴⁴ από το Φεβρουάριο έως τον Σεπτέμβριο 2003

3) Τρίτον, η μεθοδολογία και οι διαδικασίες που θα υιοθετηθούν για να προετοιμασθούν οι προτάσεις και οι διαδικασίες απλούστευσης από την Επιτροπή (Δράση Γ).

Ειδικότερα οι δράσεις περιλαμβάνουν:

Δράση Α: Κριτήρια απονομής προτεραιότητας

Πολυάριθμα είναι τα κριτήρια τα οποία θα μπορούσαν να εφαρμοσθούν για να αξιολογηθεί ο βαθμός προτεραιότητας που θα πρέπει να δοθεί σε διαφόρους τομείς δράσης με σκοπό μια μελλοντική απλούστευση

1: Κριτήρια απονομής προτεραιότητας κατά περίπτωση:

1. Σημασία ενός συγκεκριμένου τομέα δράσης που αξιολογείται με τη χρήση **δύο ειδικών δεικτών:**

α) Η σχετική *σημασία του τομέα δράσης* στα πλαίσια της ευρωπαϊκής οικονομίας και της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ από άποψη ανάπτυξης, ανταγωνιστικότητας και απασχόλησης·

β) Το βάρος ενός δεδομένου τομέα από άποψη παράγωγου κοινοτικού δικαίου που αντιπροσωπεύει και από άποψη τρόπου με τον οποίο επηρεάζεται η λειτουργία του από την κοινοτική νομοθεσία (π.χ. από άποψη αριθμού νομικών πράξεων και σελίδων που δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα) και το επίπεδο τεχνικής λεπτομέρειας των ισχυουσών πράξεων.

2. Εφόσον ορισμένοι δείκτες οδηγούν στη σκέψη ότι η υφιστάμενη νομοθεσία θα μπορούσε να θέσει προβλήματα, είτε εκ μέρους των κρατών μελών (όπως μαρτυρεί ο αριθμός και η σημασία των παραλείψεων) είτε από άποψη πολιτών και άλλων υπεισερχόμενων μερών (υπό τη μορφή προσφυγών) στις απαντήσεις σε διαβουλεύσεις ή εφόσον η νομοθεσία είναι δύσκολο να κατανοηθεί και να εφαρμοσθεί).

α) Εφόσον η θέση σε εφαρμογή της νομοθεσίας θέτει προβλήματα λόγω διαδοχικών τροποποιήσεων, αλληλοκαλύψεων ή συγκρούσεων μεταξύ των απαιτήσεων και λόγω μιας ενδεχόμενης νομικής ανασφάλειας που οφείλεται σε ορισμούς ή ορολογία μη συνεπή ή καταλογιστέα σε εθνική μεταφορά που έχει προσθέσει διατάξεις ανώφελες, πολύπλοκες, λεπτομερείς ή υπερβολικές.

β) Εφόσον οι διοικητικές δαπάνες, το κόστος εφαρμογής και συμμόρφωσης φαίνονται δυσανάλογα σε σχέση με τα επιδιωκόμενα και επιτυγχανόμενα πλεονεκτήματα και / ή εφόσον οι δυνατότητες νομοθετικής (και πολιτικής) απλούστευσης είναι σημαντικές.

γ) Σε περίπτωση σημαντικών ενδεχόμενων κινδύνων (για το περιβάλλον, τους καταναλωτές, την υγεία ή την ασφάλεια, τις βιομηχανίες ή τις υπηρεσίες κλπ) που δεν αντιμετωπίζονται ικανοποιητικά από την υφιστάμενη νομοθεσία.

3. Εφόσον νέες πολιτικές πρωτοβουλίες ή εξελικτικές κανονιστικές πρακτικές θα μπορούσαν να αιτιολογήσουν νομοθετική ενημέρωση και επομένως δυνατότητα απλούστευσης του κεκτημένου:

α) Εφόσον η θέση σε εφαρμογή οριζόντιων πρωτοβουλιών (βιώσιμη ανάπτυξη, περιβαλλοντικές ανησυχίες, ασφάλεια, κοινωνικά δικαιώματα και δικαιώματα του ανθρώπου κλπ) απαιτεί ενημέρωση και τροποποιήσεις σε έναν ιδιαίτερο τομέα.

β) Εφόσον η νομοθετική προσέγγιση κινδυνεύει να μην είναι πλέον κατάλληλη και θα έπρεπε να αντικατασταθεί από πιο εύκαμπτες και πιο αναλογικές πράξεις (για παράδειγμα οδηγίες νέας προσέγγισης ή πιο μετριοπαθείς κανονιστικές λύσεις).

Επιπλέον, εφόσον η νομοθεσία δεν τροποποιήθηκε εδώ και 6 έτη, θα έπρεπε να αξιολογηθεί συστηματικά έτσι ώστε να καθορισθούν οι ενδεχόμενες ανάγκες απλούστευσης.

γ) Εφόσον νέες υποχρεώσεις (που απορρέουν για παράδειγμα από νέες διεθνείς συμφωνίες) απαιτούν ενημερωμένη νομοθεσία ή τροποποιήσεις του εγκεκριμένου νομοθετικού σχήματος, έτσι ώστε να τύχουν αποτελεσματικότερης εκμετάλλευσης οι ενδεχόμενες συνέργιες μεταξύ των κανονιστικών συστημάτων που αλληλοκαλύπτονται ή οι περιπτώσεις κατά τις οποίες η ευρωπαϊκή νομοθεσία αναφέρεται σε διεθνείς συμφωνίες και παραρτήματα, όπως οι συμφωνίες για κοινοτικές νομικές πράξεις.

Δράση Β: Οι προτεραιότητες της Επιτροπής στη διάρκεια της πρώτης φάσης (Φεβρουάριος-Σεπτέμβριος 2003)

Η Επιτροπή έχει ήδη προσδιορίσει στα πλαίσια της πρωτοβουλίας της πρώτης φάσης (έως το Σεπτέμβριο του 2003), ειδικούς τομείς πολιτικής οι οποίοι θα υπόκεινται σε λεπτομερή εξέταση για το δυναμικό τους απλούστευσης, όπως μέσω αναδιατύπωσης. Οι τομείς αυτοί είναι : Βιομηχανικά προϊόντα, Γεωργία και ΚΑΠ, Υγεία και ασφάλεια των τροφίμων, Φορολογία και τελωνεία, Απασχόληση και κοινωνικές υποθέσεις Ναρκωτικά, Ανταγωνισμός, Περιβάλλον, Ευρωπαϊκό Δίκαιο Συμβάσεων.

Δράση Γ: Μεθοδολογία και διαδικασίες

Όπως συμβαίνει με όλη τη νομοθεσία, θα απαιτηθεί προσεκτική προετοιμασία - καθώς και κατάλληλη διαβούλευση - όσον αφορά κάθε πρόταση απλούστευσης. Η

Επιτροπή θα εφαρμόσει βέλτιστες πρακτικές κατά την προετοιμασία των προτάσεων απλούστευσης συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αναπτύσσονται στο πρόγραμμα περί απλούστευσης της νομοθεσίας και σε άλλα τομεακά προγράμματα απλούστευσης. Οι διαβουλευτικές διαδικασίες διάδρασης (ερωτηματολόγια, κλπ.), ο μηχανισμός διαβούλευσης ανοικτής γραμμής IPM¹⁴⁵ ¹⁴⁶ και άλλοι μηχανισμοί που στοχεύουν στη διαβούλευση μπορούν, εφόσον είναι απαραίτητο να συμβάλλουν έτσι ώστε να εξασφαλισθεί συστηματικότερη αξιολόγηση του δυναμικού απλούστευσης.

Στόχος 2: η παγίωση του κεκτημένου πρέπει να ολοκληρωθεί και να ενημερώνεται αοστηρά

Η παγίωση¹⁴⁷ περιλαμβάνει (σε ένα ενιαίο μη δεσμευτικό νομικά κείμενο) τις διατάξεις της αρχικής πράξης μαζί με όλες τις μεταγενέστερες τροπολογίες της.

Η παγίωση συνεπάγεται οφέλη για τους πολίτες, τις διοικητικές υπηρεσίες και τις επιχειρήσεις υπό τη μορφή ενός πιο προσιτού, νομοθετικά διαφανούς πλαισίου και έχει το πλεονέκτημα ότι ελαχιστοποιείται η δαπανηρή ή χρονοβόρος προπαρασκευαστική εργασία, δεν απαιτείται νομική διαδικασία και το κόστος και η καθυστέρηση της δημοσίευσης στην Επίσημη Εφημερίδα αποφεύγεται. Εντούτοις, *αντίθετα προς την κωδικοποίηση, η παγίωση δεν καταλήγει σε νομικά δεσμευτικά κείμενα.*

Μια ενέργεια για την παγίωση του κεκτημένου και τη διάθεσή του μέσω του ιστοχώρου EUR-Lex άρχισε το 1996 ενώ η μεγαλύτερη πρόοδος σημειώθηκε κατά τα δύο τελευταία έτη. Εκτιμάται ότι μέχρι σήμερα, τα δύο τρίτα του κεκτημένου έχουν παγιωθεί.

Εκτιμάται ότι το πλήρες πρόγραμμα παγίωσης θα μειώσει τον όγκο των κειμένων κατά 20.000 σελίδες ΕΕ (εντούτοις, χωρίς να μειωθεί ο όγκος της ίδιας της νομοθεσίας).

¹⁴⁵ http://europa.eu.int/comm/internal_market/ipm.htm

¹⁴⁶ μηχανισμός διαβούλευσης ανοικτής γραμμής της Επιτροπής σχετικά με τη διαδραστική κατάρτιση πολιτικής (IPM)

¹⁴⁷ Το έγγραφο εργασίας του προσωπικού της Επιτροπής (SEC (2003) 165 το σχετικό με αυτήν την ανακοίνωση περιλαμβάνει λεπτομερέστερους ορισμούς της παγίωσης, της κωδικοποίησης, της αναδιατύπωσης και της απλούστευσης και περιγράφει τη CELEX, τον κατάλογο ισχύουσας νομοθεσίας και το EUR-Lex.

Στόχος 3: Κωδικοποίηση

Η κωδικοποίηση επιδιώκει τη διασαφήνιση της νομοθεσίας συγκεντρώνοντας, σε μια νέα νομική πράξη, όλες τις διατάξεις μιας πράξης, καθώς και κάθε μεταγενέστερη τροπολογία. Αυτή η διαδικασία καθιστά το νόμο **απλούστερο** θεσπίζοντας ένα ενιαίο νομικό κείμενο, κυρίως διαγράφοντας τις παρωχημένες και αλληλοκαλυπτόμενες διατάξεις, εναρμονίζοντας όρους και ορισμούς και διορθώνοντας σφάλματα χωρίς ουσιαστική αλλαγή. Η κωδικοποίηση συνεπάγεται σημαντικά οφέλη παρέχοντας ασφαλή κείμενα από νομική άποψη τα οποία κατανοούνται πολύ πιο εύκολα από τους χρήστες. Επίσης μειώνει τον όγκο της δευτερογενούς κοινοτικής νομοθεσίας (με εκτιμώμενο αριθμό σελίδων ΕΕ 35.000 έναντι 22.500 σελίδων που αντιπροσωπεύουν το στόχο μείωσης κατά 25% που τέθηκε με την ανακοίνωση της Επιτροπής κατά το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν** το Δεκέμβριο του 2001¹⁴⁸).

Στόχος 4: επανεξέταση της οργάνωσης και της παρουσίας του κекτημένου

Ο στόχος της ανακοίνωσης αυτής είναι να απλουστεύσει το κекτημένο, οπότε ένας στενότερος ορισμός είναι πλέον κατάλληλος και το κекτημένο-στόχος ορίζεται κατά συνέπεια ως δεσμευτικές πράξεις δηλαδή κανονισμοί, οδηγίες και αποφάσεις (συμπεριλαμβανομένων γενικών αποφάσεων και αποφάσεων με επί μέρους στόχους) κατά την έννοια του **άρθρου 249** της συνθήκης ΕΚ. Αυτός ο ορισμός καλύπτει πράξεις που εκδίδονται από την Επιτροπή μόνον (αυτόνομες πράξεις) καθώς και τη νομοθεσία εφαρμογής σύμφωνα με τις διαδικασίες επιτροπολογίας. Το corpus νομοθεσίας που καθορίζεται κατ' αυτόν τον τρόπο περιλαμβάνει όλες τις πράξεις του κοινοτικού δικαίου οι οποίες δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους πολίτες της Ένωσης.

Το κοινοτικό κекτημένο, που ορίζεται κατ' αυτόν τον τρόπο, περιέχει πολυάριθμα κείμενα τα οποία είναι **παρωχημένα** όμως παρ' όλ' αυτά εξακολουθούν να ισχύουν νομικά. Σ' αυτά *περιλαμβάνονται* νομικές πράξεις με εφαρμογή ορισμένου χρόνου ή εφαρμογή μόνον κατά το χρόνο της έγκρισής τους (π.χ. ο καθορισμός γεωργικών τιμών σε ένα δεδομένο έτος συγκομιδής ή η χορήγηση ενός ιδιαίτερα περιορισμένου χρονικά καθεστώτος, παρέκκλισης ή οικονομικής υποστήριξης σε ένα κράτος μέλος ή σε μία άλλη οντότητα). Άλλες νομικές πράξεις εξακολουθούν επίσημα να υφίστανται έστω και αν η νομική βάση τους έχει αλλοιωθεί ή εκλείψει. Πολλές

¹⁴⁸ COM (2001) 726 της 5.12.2001

πράξεις απευθύνονται αποκλειστικά σε επί μέρους κράτη μέλη ή παράγοντες και κατά συνέπεια παρουσιάζουν μικρό ή καθόλου γενικό ενδιαφέρον ή καταλληλότητα.

Όλη η παρελθούσα και σημερινή κοινοτική νομοθεσία είναι καταχωρημένη στη βάση δεδομένων CELEX. Μέσα σ' αυτήν τη βάση δεδομένων διάφορες παράμετροι όσον αφορά το νομικό ή διοικητικό καθεστώς των νομικών πράξεων μπορούν να καταχωρηθούν, για παράδειγμα είτε πρόκειται για πράξη σε ισχύ είτε όχι.

Παρόλο που η νομοθεσία του παρελθόντος και του παρόντος θα είναι πάντοτε διαθέσιμη προς μελέτη από τους ειδικούς στη βάση δεδομένων CELEX, μια καλύτερη παρουσίαση του ενεργητικού και γενικής εμβέλειας κεκτημένου θα διευκολύνει τη χρήση και την ανάγνωση της κατάλληλης κοινοτικής νομοθεσίας από τους πολίτες και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, καθιστώντας τα κύρια όργανα αναφοράς (EUR-Lex και Ευρετήριο Ισχύουσας Νομοθεσίας) ακριβέστερα, σαφώς ελαφρύτερα και πιο εύκολα στη χρήση. Εντούτοις, τίποτα ή σχεδόν τίποτα δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς **διαφάνεια της διαδικασίας** και **έντονη πολιτική δέσμευση και έλεγχο** καθώς και κατάλληλα μέσα που να αντλούν από συνεισφορές όλων των οργάνων. Από πλευράς της, η Επιτροπή θα αναλάβει εξαμηνιαίο έλεγχο μέχρι το τέλος του 2004, της προόδου που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο δράσης.

Η CELEX και τα παράγωγα εργαλεία της δηλαδή το Ευρετήριο Ισχύουσας Νομοθεσίας και η EUR-Lex θα μπορούσαν σαφώς να βελτιωθούν από άποψη ευκολίας χρήσης καταλληλότητας, τόσο για τα κοινοτικά όργανα και τους ειδικούς όσο και για το ευρύ κοινό.

Για να επιτύχει αυτούς τους στόχους η Επιτροπή προτείνει τρεις δράσεις:

Δράση Α: Διευκρίνιση της ισχύουσας νομοθεσίας (Κατάργηση και Προσδιορισμός του ισχύοντος κεκτημένου),

Δράση Β: Παρουσίαση του «ενεργητικού και γενικής εμβέλειας κεκτημένου»,

Δράση Γ: Αξιόπιστα και χρήσιμα εργαλεία¹⁴⁹ αναφοράς

¹⁴⁹ Η CELEX και τα παράγωγα εργαλεία αναφοράς είναι απαραίτητα εργαλεία.

Στόχος 5: εγγύηση διαφάνειας και αποτελεσματικής παρακολούθησης σε πολιτικό και τεχνικό επίπεδο

Προτεινόμενες δράσεις:

_ Η Επιτροπή θα καταρτίσει ανακεφαλαιωτικό πίνακα αποτελεσμάτων σχετικά με την εξέλιξη της κοινοτικής νομοθεσίας και την πρόοδο που σημειώθηκε στην πραγματοποίηση των στόχων του πλαισίου δράσης.

_ Το πλαίσιο δράσης θα ενταχθεί πλήρως στο ετήσιο πρόγραμμα εργασίας της

_ Η Επιτροπή θα παράσχει πληροφορίες σχετικά με την πρόοδο που σημειώθηκε εντός του πλαισίου δράσης στην ετήσια έκθεσή της «Βελτίωση της νομοθεσίας».

Στόχος 6: καθιέρωση αποτελεσματικής στρατηγικής για την εφαρμογή

A. Διοργανική συνεργασία

Για να υπάρξουν προσαρμοσμένες και ταχείες διαδικασίες τηρώντας τους νομοθετικούς κανόνες της συνθήκης, καταρτίστηκαν ήδη διοργανικές συμφωνίες για ορισμένες διαδικασίες. Πρόκειται για τη **διοργανική συμφωνία σχετικά με μια ταχύτερη μέθοδο εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση των νομοθετικών κειμένων**¹⁵⁰ και για τη **διοργανική συμφωνία για μια πιο δομημένη προσφυγή στην τεχνική της αναδιατύπωσης των νομικών πράξεων**¹⁵¹. Εντούτοις, η εμπειρία αποδεικνύει ότι οι σημερινές διατάξεις σχετικά με τη διοργανική συνεργασία πρέπει να ενισχυθούν, κυρίως σε δύο τομείς:

Πρώτον όσον αφορά τις προτάσεις απλούστευσης, οι τακτικές διαδικασίες απόφασης, προς το παρόν, εφαρμόζονται χωρίς προσπάθεια συνεργασίας, καθορισμού προτεραιοτήτων ή συνοπτικών διαδικασιών ειδικά προσανατολισμένων στην απλούστευση.

Δεύτερον το πρόγραμμα κωδικοποίησης, το οποίο εκπονείται, πρέπει επίσης να διέπεται από ταχείες διαδικασίες, έτσι ώστε να υπάρξει εγγύηση επείγουσας έγκρισης των προτάσεων της Επιτροπής κυρίως στην πρώτη ανάγνωση μέσα στις καθορισμένες προθεσμίες (π.χ. 12 μηνών) μιας διαδικασίας συναπόφασης.

¹⁵⁰ Συμφωνία της 20.12.1994, ΕΕ 1996/С 102/2 της 4.4.1996.

¹⁵¹ Συμφωνία της 28.11.2001, ΕΕ 2002/С 77//1 της 28.3.2002.

B. Εφαρμογή των βέλτιστων πρακτικών για τη διατήρηση και την ανάπτυξη του κεκτημένου:

Η νομοθετική απλούστευση θα πρέπει να ξεκινήσει όσο το δυνατόν νωρίτερα, στη διάρκεια της εξέτασης των προτάσεων εισαγωγής ή τροποποίησης νομικών πράξεων. Ο στόχος είναι να υπάρξει μέριμνα ώστε το κοινοτικό παράγωγο δίκαιο να υπόκειται σε συστηματική εξέταση, κυρίως από άποψη καλών ρυθμιστικών τεχνικών και ευκολίας εφαρμογής, επιδιώκοντας παράλληλα τους καθορισμένους στόχους αποτελεσματικά, ουσιαστικά και ανάλογα.

Οι μελλοντικές προτάσεις τροποποίησης της υφισταμένης νομοθεσίας θα υπόκεινται στους ίδιους κανόνες όπως εκείνοι που ισχύουν για τις νέες νομοθετικές διατάξεις, τις προβλεπόμενες από το σχέδιο δράσης¹⁵² «βελτίωση της νομοθεσίας».

¹⁵² Βλ. παράρτημα

7 Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης¹⁵³

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το οποίο συνήλθε στο Λάκεν στις 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, διαπιστώνοντας ότι η Ένωση βρίσκεται σε κρίσιμη καμπή της ύπαρξής της, συγκάλεσε την Ευρωπαϊκή Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης.

Το έργο που ανατέθηκε στη Συνέλευση βασιζόταν¹⁵⁴ στα τέσσερα ζητήματα¹⁵⁵ που αναφέρονται στη «διακήρυξη της Νίκαιας σχετικά με το μέλλον της Ένωσης» και που ανέπτυξε περαιτέρω η εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν. Στις πρώτες της συνεδριάσεις, η Συνέλευση ασχολήθηκε με θέματα όπως η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και **η απλούστευση των μέσων και διαδικασιών της Ένωσης**. Αυτές οι συζητήσεις της Ολομέλειας, μαζί με τα αποτελέσματα των πρώτων εργασιών των ομάδων εργασίας, έδωσαν **στη Συνέλευση τη δυνατότητα να ορίσει τον Οκτώβριο του 2002, την προσφορότερη, ιδίως από άποψη σαφήνειας και απλότητας, διάρθρωση της μελλοντικής Συνθήκης**. Αυτό απηχεί και το αποτέλεσμα των εργασιών της Συνέλευσης: συγχώνευση και αναδιοργάνωση των υφιστάμενων Συνθηκών υπό μορφή σχεδίου Συντάγματος και, ως εκ τούτου, ενιαία νομική προσωπικότητα για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η προσέγγιση αυτή συγκέντρωσε την υποστήριξη μεγάλου μέρους των μελών της Συνέλευσης και της έδωσε τη δυνατότητα να καταλήξει σε ευρεία συναίνεση ως προς ένα ενοποιημένο και πλήρες κείμενο **σχεδίου Συνθήκης, σε τέσσερα Μέρη**, το οποίο και υποβάλλεται στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Η Συνέλευση συμφώνησε και έτσι το Σύνταγμα περιλαμβάνει μια σημαντική ενίσχυση της δημοκρατικότητας της Ένωσης. Προβλέπει σημαντική διεύρυνση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και δη διπλασιασμό του πεδίου εφαρμογής της συναπόφασης, η οποία καθίσταται η κανονική νομοθετική διαδικασία της Ένωσης,

¹⁵³ CONV 850/03, Βρυξέλλες, 18 Ιουλίου 2003. Εγκρίθηκε με συναίνεση από την Ευρωπαϊκή Συνέλευση στις 13 Ιουνίου και 10 Ιουλίου 2003 και επιδόθηκε στον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Ρώμη στις 18 Ιουλίου 2003.

¹⁵⁴ Έκθεση της Προεδρίας της Συνέλευσης προς τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, CONV 851/03 3

¹⁵⁵ Η Δήλωση του Λάκεν θέτει 60 ερωτήματα, που εστιάζονται στο μέλλον της Ένωσης και χωρίζονται σε **τέσσερις θεματικές ενότητες**: καταμερισμός και προσδιορισμός αρμοδιοτήτων, **απλούστευση των Συνθηκών**, θεσμική οργάνωση, πορεία προς ένα Σύνταγμα για τους ευρωπαίους πολίτες

καθώς και **ουσιαστική απλούστευση των αντίστοιχων διαδικασιών**. Πέραν τούτων, εκπονήθηκαν νέοι μηχανισμοί για να εξασφαλιστεί η καλύτερη ροή των πληροφοριών προς τα εθνικά Κοινοβούλια και η συμμετοχή αυτών στο έργο, ιδίως το νομοθετικό, της Ένωσης. Οι αρμοδιότητες της Ένωσης διευκρινίσθηκαν, ταξινομήθηκαν σε κατηγορίες και σταθεροποιήθηκαν, μειώθηκε δε το φάσμα νομοθετικών μέσων που διαθέτει, προς το συμφέρον της καλύτερης κατανόησης από το κοινό, της μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας της δράσης και της σαφούς διάκρισης μεταξύ του ρόλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών.

Επίσης, **η Συνέλευση κατέληξε στις ακόλουθες απαντήσεις ως προς τα ερωτήματα που ετέθησαν στη δήλωση του Λάκεν :**

- προτείνει καλύτερη κατανομή των αρμοδιοτήτων της Ένωσης και των κρατών μελών,
- **συνιστά τη συγχώνευση των Συνθηκών και την απονομή νομικής προσωπικότητας στην Ένωση,**
- **καθιερώνει απλούστευση των μέσων δράσης της Ένωσης,**
- **προτείνει μέτρα για περισσότερη δημοκρατία, διαφάνεια και αποτελεσματικότητα** στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αναπτύσσοντας τη συμβολή των εθνικών κοινοβουλίων στη νομιμοποίηση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, απλοποιώντας τις διαδικασίες λήψεως αποφάσεων και καθιστώντας τη λειτουργία των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων πιο διαφανή και κατανοητή,
- θεσπίζει τα απαραίτητα μέτρα για τη βελτίωση της δομής και την ενίσχυση του ρόλου καθενός από τα τρία Όργανα της Ένωσης, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τις συνέπειες της διεύρυνσης¹⁵⁶.

Στη δήλωση του Λάκεν ετέθη επίσης το ερώτημα μήπως **η απλούστευση και η αναδιάταξη των Συνθηκών θα πρέπει να οδηγήσουν στη θέσπιση συνταγματικού κειμένου**. Οι εργασίες της Συνέλευσης κατέληξαν στην εκπόνηση σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, κείμενο το οποίο συγκέντρωσε ευρεία συναίνεση κατά τη σύνοδο της ολομέλειας της 13ης Ιουνίου 2003.

¹⁵⁶ Η **Συνθήκη Προσχώρησης** της Κύπρου, της Εσθονίας, της Λετονίας, της Λιθουανίας, της Μάλτας, της Ουγγαρίας, της Πολωνίας, της Σλοβακίας, της Σλοβενίας και της Τσεχικής Δημοκρατίας οριστικοποιήθηκε και υπογράφηκε στην Αθήνα την 16^η Απριλίου 2003.

Αυτό το κείμενο υποβλήθηκε στις 20 Ιουνίου του 2003 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, με την προσδοκία να αποτελέσει το θεμέλιο μελλοντικής Συνθήκης για τη θέσπιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος.

Όσον αφορά την **απλούστευση**, στο Άρθρο III-52 παρ.1 του σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης αναφέρεται ότι:

1. Το Συμβούλιο των Υπουργών, μετά από πρόταση της Επιτροπής, εκδίδει ευρωπαϊκούς κανονισμούς για την εφαρμογή των αρχών που αναφέρονται στα άρθρα III-50 και III-51. Αποφασίζει μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

2. Οι προβλεπόμενοι στην παράγραφο 1 ευρωπαϊκοί κανονισμοί έχουν ως σκοπό ιδίως :να καθορίσουν τις λεπτομέρειες εφαρμογής του άρθρου III-50, παράγραφος 3, **λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη, αφενός, εξασφάλισης αποτελεσματικής επίβλεψης και, αφετέρου, απλούστευσης κατά το δυνατόν του διοικητικού ελέγχου.**

7.1 Ομάδα εργασίας IX «Απλούστευση»

Κύρια σημεία της έκθεσης της Ομάδας εργασίας IX «Απλούστευση» που υποβλήθηκε στην ολομέλεια της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης στις 5 και 6 Δεκεμβρίου 2002¹⁵⁷

Απλούστευση : Λιγότερες πράξεις και αναδιοργάνωση των διαδικασιών

Η Ομάδα εργασίας «Απλούστευση» έθεσε δύο στόχους: να καταστήσει πιο ευανάγνωστο το ευρωπαϊκό σύστημα και ενισχύσει τη δημοκρατική νομιμότητα των μέτρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εργασίες της Ομάδας αφορούσαν τα νομοθετήματα και τις νομοθετικές διαδικασίες και τη διαδικασία του προϋπολογισμού.

Μετάβαση από τους δεκαπέντε σε έξι τύπους πράξεων

Σήμερα, υπάρχουν 15 τύποι πράξεων. Η Ομάδα θεωρεί ότι κάποιες από τις πράξεις αυτές δεν είχαν ουσιωδώς διαφορετικά αποτελέσματα απ' ό,τι άλλες και επομένως θα μπορούσαν να συγχωνευτούν, ενώ άλλες που πολύ σπάνια χρησιμοποιούνται, να καταργηθούν. Συνεπώς, η Ομάδα συνιστά να διατηρηθούν έξι μόνο πράξεις οι οποίες καλύπτουν μόνες τους όλες τις δυνατές περιπτώσεις. Εκ των πραγμάτων, **η απλούστευση αυτή σηματοδοτεί το τέλος της ταξινόμησης των πολιτικών σε «πυλώνες»** (όπου κάθε «πυλώνας» έχει ιδιαίτερες πράξεις και διαδικασίες). Η Ομάδα επίσης συνιστά μερικές φορές να αλλάξουν τα ονόματα των πράξεων ώστε να επιτρέπουν την καλύτερη κατανόηση της αξίας αυτών των πράξεων.

A. Υποχρεωτικές πράξεις:

- **Ο νόμος της Ευρωπαϊκής Ένωσης:** αντικαθιστά τον κανονισμό, είναι υποχρεωτικός και άμεσα εφαρμοστέος σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση.
- **Ο νόμος-πλαίσιο:** αντικαθιστά την οδηγία, είναι υποχρεωτικός ως προς τα αποτελέσματα• οι λεπτομέρειες εφαρμογής αφήνονται στα κράτη μέλη.

Ο νόμος και ο νόμος-πλαίσιο είναι νομοθετικές πράξεις, η εφαρμοστέα διαδικασία είναι αυτή της συναπόφασης (το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Κοινοβούλιο είναι από κοινού νομοθέτες) κατόπιν πρότασης της Επιτροπής.

¹⁵⁷ Σύνοψη έκθεσης της ομάδας εργασίας στην ιστοσελίδα: <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=EL>

- **Η απόφαση:** μπορεί να αφορά ή να μην αφορά συγκεκριμένους παραλήπτες (είναι εύκαμπτο όργανο, για παράδειγμα ιδιαίτερα προσαρμοσμένη στην κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας – ΚΕΠΠΑ).

- **Ο κανονισμός:** ονομασία που καλύπτει τις κατ' εξουσιοδότηση και τις εκτελεστικές πράξεις (βλ. κατωτέρω).

B. Μη υποχρεωτικές πράξεις:

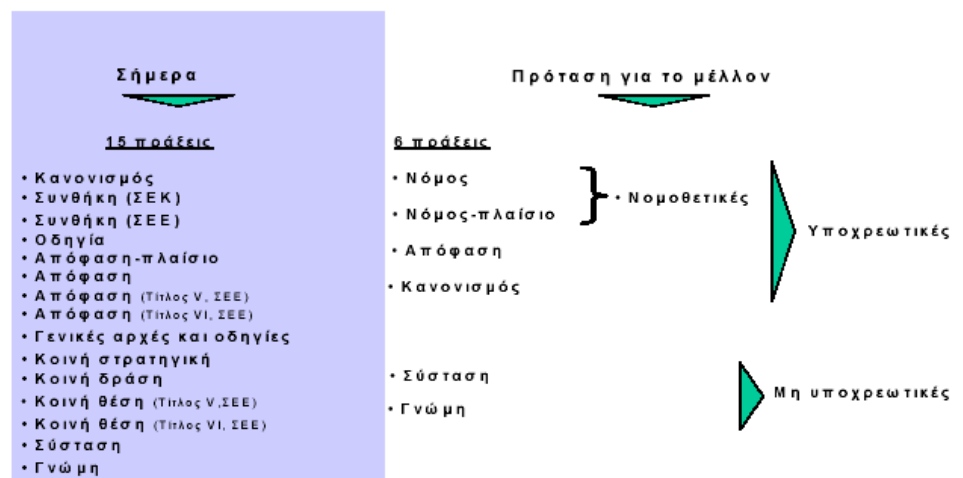
- **Η σύσταση**
- **Η Γνώμη**

Ένας νέος τύπος πράξης για καλύτερη κατανομή ρόλων μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας: οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις: Ως απάντηση στις κατηγορίες κατά της ευρωπαϊκής νομοθεσίας ότι είναι υπερβολικά λεπτομερές, η Ομάδα εργασίας πρότεινε να καθιερωθεί η εξής ιεραρχία των πράξεων της Ένωσης:

- **Οι νομοθετικές πράξεις:** θεσπίζονται βάσει της Συνθήκης, περιέχουν τα απαραίτητα στοιχεία και τις θεμελιώδεις πολιτικές επιλογές καθώς και τους σχετικούς κανόνες.

- **Οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις:** αφορούν κυρίως τις τεχνικές συμπληρώσεις ενός νομοθετικού μέτρου, προβλέπονται περιπτώσιολογικά από το νομοθετικό μέτρο, υπεύθυνη είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ο νομοθέτης ελέγχει και μπορεί να ανακαλέσει την εξουσιοδότηση.

- **Οι εκτελεστικές πράξεις:** αφορούν την εφαρμογή των νομοθετικών ή των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, αποτελούν δε αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά γενικό κανόνα και του Συμβουλίου κατ' εξαίρεση.



Απλουστευμένες διαδικασίες

Λαμβάνοντας υπόψη μόνο τους αντίστοιχους ρόλους του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι συστάσεις της Ομάδας αφορούν τις ακόλουθες διαδικασίες:

- **Τη διαδικασία συναπόφασης (Συμβούλιο της Ένωσης και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο):** η Ομάδα κρίνει ότι η διαδικασία αυτή λειτουργεί καλά. Συνιστά να γενικευθεί η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία σε όλες τις περιπτώσεις όπου επιβάλλεται η διαδικασία συναπόφασης. Συνιστά επίσης περισσότερη ευελιξία στη σύνθεση της επιτροπής συνδιαλλαγής.

- **Τη διαδικασία συνεργασίας:** Η Ομάδα συνιστά να καταργηθεί, οι δε περιπτώσεις που αφορά να υπαχθούν, αναλόγως, είτε στη διαδικασία απλής γνώμης είτε στη διαδικασία συναπόφασης.

- **Τη διαδικασία σύμφωνης γνώμης:** η Ομάδα συνιστά η χρήση της να περιορίζεται στην επικύρωση ορισμένων διεθνών συμφωνιών.

- **Τη διαδικασία του προϋπολογισμού:** κατά την Ομάδα εργασίας, η αρμόδια για τον προϋπολογισμό αρχή πρέπει να παραμείνει διπλή: το Συμβούλιο της Ένωσης να έχει την τελευταία λέξη για τα έσοδα, το δε Κοινοβούλιο για τις δαπάνες. Οι δημοσιονομικές προοπτικές πρέπει να εγγραφούν στη Συνθήκη, πράγμα που θα τις καταστήσει υποχρεωτικές. Θα καταστήσει επίσης δυνατή τη θέσπιση μίας ενιαίας διαδικασίας για τις υποχρεωτικές δαπάνες και τις μη υποχρεωτικές δαπάνες. Η ετήσια διαδικασία προϋπολογισμού θα μπορούσε να ομοιάζει με απλουστευμένη διαδικασία συναπόφασης όπου το Κοινοβούλιο θα είχε την τελευταία λέξη. Η Ομάδα συνιστά οι αρχές που διέπουν τις δημοσιονομικές διατάξεις να καταγραφούν στη συνταγματική συνθήκη, ως πλαίσιο της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού.

8 Κράτη μέλη

Η μείζων αρμοδιότητα των κρατών μελών

Η **απλούστευση** σε κοινοτικό επίπεδο πρέπει να συνοδεύεται από ανάλογη **δέσμευση των κρατών μελών**. Αυτό που προσδοκούν οι πολίτες περισσότερο από όλα είναι η μείωση της γραφειοκρατίας σε εθνικό επίπεδο - δεν ενδιαφέρονται εάν αυτή απορρέει από ευρωπαϊκές ή εθνικές αποφάσεις. Μια από τις μεγαλύτερες πηγές ανησυχίας είναι η **τάση των κρατών μελών κατά την εκτέλεση των κοινοτικών οδηγιών να προσθέτουν νέες δαπανηρές διαδικασίες ή να περιπλέκουν την νομοθεσία**. Πρέπει να δημιουργηθούν δίκτυα μεταξύ των υπεύθυνων για την απλούστευση σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο.

Τα κράτη μέλη, τα οποία είναι υπεύθυνα για την εφαρμογή του 90%¹⁵⁸ της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, έχουν επίσης πολιτική αρμοδιότητα για την ποιότητα του κανονιστικού περιβάλλοντος, αφού είναι επιφορτισμένα με την εφαρμογή και την ενδεχόμενη μεταφορά των κανονιστικών ρυθμίσεων.

Η Επιτροπή επιθυμεί να δεσμευτούν τα κράτη μέλη να μεταφέρουν πιστά και εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών τις κοινοτικές πράξεις στην εθνική τους νομοθεσία, καθώς και να επιτύχουν το στόχο που καθόρισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας. Οι διαδικασίες κοινοποίησης στην Επιτροπή των εν λόγω μέτρων για τη μεταφορά του κοινοτικού δικαίου στην εθνική νομοθεσία πρέπει επίσης να εκσυγχρονιστούν και να επιταχυνθούν.

Με το ίδιο πνεύμα κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να ορίζει ανταποκριτές όσον αφορά τη μεταφορά και την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, οι οποίοι θα μπορούσαν να αναλάβουν την ορθή ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ αφενός των υπηρεσιών της Επιτροπής και αφετέρου των εθνικών διοικήσεων. Η δομή αυτή θα πρέπει επίσης να επιτρέψει μέσω της ενισχυμένης συνεργασίας την καθιέρωση ενός καλύτερου συστήματος ανάδρασης (feed-back) για την αξιολόγηση της χρησιμότητας και της αποτελεσματικότητας μιας νομοθετικής πράξης.

¹⁵⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM(2001) 726 τελικό, σελ.10

8.1 Παραδείγματα πρακτικών των κρατών μελών¹⁵⁹

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι ακόλουθες **πρακτικές** των κρατών μελών, οι οποίες χρησιμοποιούνται συχνά:

- Καταστήματα 1 στάσης (**one-stop shops**), τόσο σε φυσική όσο και σε ηλεκτρονική μορφή.
- Απλούστευση των διαδικασιών λήψης αδειών (**αδειοδότησης**)
- **Θέσπιση χρονικών ορίων** για τη λήψη αποφάσεων
- Χορήγηση βοήθειας στις μικρές και **μικρομεσαίες επιχειρήσεις** για την εφαρμογή των κανονισμών
- **Μέθοδοι μέτρησης** των διοικητικών βαρών
- Οργανωτικές και δομικές προσεγγίσεις στη διοικητική απλούστευση και
- Ευρύτερη χρήση μηχανισμών , όπως πύλες (portals) στο internet και βάσεις δεδομένων.

Παρακάτω θα αναφερθούμε ενδεικτικά σε ορισμένα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στις κυριότερες πρακτικές που χρησιμοποιούν για την απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος:

8.2 Αυστρία¹⁶⁰

Στην Αυστρία υπάρχει **οριζόντια πολιτική** για την προώθηση της καλύτερης νομοθέτησης. Η αρμόδια υπηρεσία λειτουργεί τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο (ομοσπονδιακή δομή). Σε κεντρικό επίπεδο οι αρμοδιότητά της είναι η προώθηση αποτελεσματικών εργαλείων για την καλύτερη νομοθέτηση μέσω κατευθυντήριων γραμμών και εκπαίδευσης.

Η κυβέρνηση έχει τομεακές πολιτικές για τη μείωση των διοικητικών βαρών και της γραφειοκρατίας. Ακολουθεί τις συστάσεις της ομάδας Mandelkern που μπορούν να εφαρμοσθούν σε ομοσπονδιακά οργανωμένο κράτος (πχ διαβούλευση, ανάλυση επιπτώσεων). Αρμόδιο για την ομοσπονδιακή πολιτική προώθησης της καλύτερης νομοθέτησης είναι το ομοσπονδιακό υπουργείο που είναι αρμόδιο για την αντίστοιχη τομεακή πολιτική.

¹⁵⁹ Αναφορά του ΟΟΣΑ για τη διοικητική απλούστευση (Final draft report on administrative simplification)

¹⁶⁰ Rhodes report

Απλούστευση

Η πολιτική απλούστευσης αποτελείται μεταξύ άλλων από την κωδικοποίηση της νομοθεσίας και εξάλειψη της απαρχαιωμένης νομοθεσίας.

8.3 Βέλγιο

Η κυβέρνηση **έχει οριζόντια πολιτική** για την προώθηση της καλύτερης νομοθέτησης. Κύριοι στόχοι της είναι η μείωση των διοικητικών βαρών για τις επιχειρήσεις και τους πολίτες προκειμένου οι ρυθμίσεις να γίνουν πιο αποτελεσματικές και να ενδυναμώσουν τη δημιουργικότητα και τη μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης προκειμένου να την κάνουν περισσότερο αποτελεσματική και προσανατολισμένη στις ανάγκες του πελάτη (πελατοκεντρική αντίληψη).

Η υπηρεσία για τη διοικητική απλούστευση (Agency for administrative simplification - AAS) βρίσκεται στο Γραφείο του Πρωθυπουργού. Το Υπουργείο Εσωτερικών είναι αρμόδιο για την αναμόρφωση της Δημόσιας Διοίκησης. Ακόμη κάθε υπηρεσία είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή των σχεδίων απλούστευσης και για την καλύτερη νομοθέτηση.

Οι προτεραιότητες της κυβέρνησης είναι:

- Να κάνει προτάσεις για τη μείωση των διοικητικών βαρών (κατανοητά κείμενα, καλύτερη νομοθέτηση κλπ)
- Να συντονίσει τα σχέδια απλούστευσης στις ομοσπονδιακές δημόσιες υπηρεσίες
- Να δημιουργήσει ένα εξωτερικό δίκτυο που να συνδέει τις επιχειρήσεις, τα πανεπιστήμια, τα επιστημονικά κέντρα, ευρωπαϊκούς και διεθνείς οργανισμούς κλπ
- Να αναπτύξει εργαλεία για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας
- Να συντονίσει οριζόντια σχέδια ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για τις επιχειρήσεις

Η υπηρεσία για τη διοικητική απλούστευση (Agency for administrative simplification- AAS) έχει κάνει αναλύσεις σχετικά με πιθανά αποτελέσματα **απλούστευσης** στα σχέδια ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, πχ καταχώριση επιχειρήσεων, ένας μοναδικός αριθμός για κάθε επιχείρηση κλπ, αποτελέσματα τα οποία είχαν ληφθεί υπόψη κατά τη φάση εφαρμογής. Επίσης έχει δημιουργηθεί δίκτυο μεταξύ των υπηρεσιών που ασχολούνται με την **απλούστευση**. Από το 1999 ως σήμερα έχουν εφαρμοσθεί περίπου 100 σχέδια **απλούστευσης**. Το 2002 δημιουργήθηκε μια

διυπουργική ομάδα, στην οποία προεδρεύει ο πρωθυπουργός, με στόχο την παρακολούθηση της προόδου των προσπαθειών για **απλούστευση**.

Τα προβλήματα που έχουν δημιουργηθεί οφείλονται στην ανεπάρκεια σε ανθρώπινους πόρους και στη δυσκολία να καθιερωθεί αλλαγή κουλτούρας και αντιλήψεων στις υπηρεσίες.

Όπως προαναφέραμε, υπάρχουν τομεακές πολιτικές για την προώθηση της καλύτερης νομοθέτησης στους τομείς της κοινωνικής ασφάλισης, των φορολογικών διαδικασιών, της πολιτικής για τις επιχειρήσεις και της πολιτικής για την απασχόληση. Για παράδειγμα, στον τομέα της **κοινωνικής ασφάλισης**, τα μέσα που χρησιμοποιούνται είναι η εναρμόνιση των διαδικασιών που χρησιμοποιούνται σε διαφορετικά πεδία της κοινωνικής ασφάλισης (ανεργία, αναπηρία, ασθένεια κλπ) προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός των δηλώσεων, να γίνεται on line δήλωση των ωρών εργασίας κλπ. Επίσης στον τομέα της πολιτικής για τις επιχειρήσεις: κωδικοποίηση του δικαίου επιχειρήσεων, ανταλλαγή ηλεκτρονικών δεδομένων, μείωση του χρόνου και του κόστους που απαιτούνται για την ίδρυση μιας νέας επιχείρησης, δημιουργία μητρώου επιχειρήσεων, όπου θα είναι καταχωρημένες όλες οι πληροφορίες για τις επιχειρήσεις. Κάθε επιχείρηση θα έχει έναν μοναδικό αριθμό, ο οποίος θα διευκολύνει την ηλεκτρονική ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ των υφυπουργείων και θα μειώσει δραστικά τα διοικητικά βάρη για τις επιχειρήσεις.

Απλούστευση

Η νομοθεσία δεν αναθεωρείται συστηματικά, όμως, όποτε αναθεωρείται, ο στόχος είναι η μείωση των διοικητικών βαρών και η βελτίωση της χρήσης των εργαλείων των τεχνολογιών της πληροφορίας και των επικοινωνιών.

Οι κύριες **αρχές** που ακολουθούνται κατά τη διαδικασία **απλούστευσης** είναι:

- Θέση στόχων
- Έγκριση των στόχων και των αρχών από το Υπουργικό Συμβούλιο
- Διαβούλευση
- Σύνταξη πρόχειρων (draft) κανονιστικών κειμένων
- Έγκριση των κειμένων αυτών από το Υπουργικό Συμβούλιο
- Συζήτηση στη Βουλή
- Δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης

Από την υπηρεσία για τη διοικητική απλούστευση (Agency for administrative simplification- AAS) έχει αναπτυχθεί μια μεθοδολογία για την απλούστευση και εξετάζεται περαιτέρω μέσα στο 2003. Οι κύριοι στόχοι της είναι:

- Απλούστευση νομοθεσίας και διαδικασιών
- Απόσυρση όλων των περιττών διοικητικών βαρών
- Βελτίωση της χρήσης των εργαλείων των τεχνολογιών της πληροφορίας και των επικοινωνιών (ICT εργαλεία)
- Περισσότερο αποτελεσματική νομοθεσία
- Εξέταση της δυνατότητας κωδικοποίησης ή επανασύνταξης της νομοθεσίας.

Επίσης τον Μάρτιο του 2003 δημιουργήθηκε μια ειδική ομάδα που ονομάζεται **“Commissariat a la Simplification administrative”** και αποτελείται από 3 ειδικούς, οι οποίοι βοηθούν την κυβέρνηση στη διαδικασία απλούστευσης. Η μεθοδολογία βασίζεται σε ενεργή συνεργασία (ομάδα εργασίας) μεταξύ των Υπουργών και των δημοσίων υπαλλήλων με στόχο να ληφθούν μέτρα για τις επιχειρήσεις και τους πολίτες. Επίσης η ομάδα ασχολείται με την επανασύνταξη διοικητικών κειμένων προκειμένου αυτά να είναι πιο κατανοητά.

8.4 Γερμανία¹⁶¹

Η γερμανική κυβέρνηση έχει οριζόντια πολιτική για την προώθηση της καλύτερης νομοθέτησης. Η ολοκληρωμένη οριζόντια πολιτική αποτελεί μέρος σχεδίου δράσης που αποφασίστηκε από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση τον Ιούλιο του 2003. Αυτό το σχέδιο δράσης βασίζεται μεταξύ άλλων, στις συστάσεις της έκθεσης Mandelkern και στα αποτελέσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση ενέκρινε τον Φεβρουάριο του 2003 το σχέδιο «Στοιχεία-κλειδιά του κύριου σχεδίου για τη μείωση της γραφειοκρατίας».

Υπεύθυνο για την προώθηση της καλύτερης νομοθέτησης είναι το ομοσπονδιακό Υπουργείο Εσωτερικών. Το πρόγραμμα ξεκίνησε τον Φεβρουάριο του 2003 και τώρα είναι στο στάδιο της εφαρμογής, πράγμα που σημαίνει ότι τυχόν προβλήματα δεν έχουν προλάβει ακόμη να εμφανισθούν.

Η κυβέρνηση δεν έχει τομεακές πολιτικές για την προώθηση της καλύτερης νομοθέτησης. Το κάθε ομοσπονδιακό Υπουργείο ταυτόχρονα με τις Διοικήσεις των Lander, είναι υπεύθυνο για την περιοχή ευθύνης τους.

¹⁶¹ Rhodes report

Η πολιτική απλούστευσης αποτελεί μέρος του σχεδίου δράσης που αποφασίσθηκε από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση τον Ιούλιο του 2003.

8.5 Δανία¹⁶²

Η Δανία *έχει οριζόντια πολιτική* για την προώθηση της καλύτερης νομοθέτησης. Η ευθύνη για την οριζόντια πολιτική ανήκει στο Γραφείο του Πρωθυπουργού, στο Υπουργείο Δικαιοσύνης και στο Υπουργείο Οικονομικών.

Από τις αρχές της δεκαετίας του '80 λαμβάνει χώρα η κανονιστική μεταρρύθμιση μέσω δομικών αναθεωρήσεων και προσπαθειών επικαιροποίησης κάτω από την εποπτεία του Γραφείου του Πρωθυπουργού.

Απλούστευση

Η κυβέρνηση έχει δεσμευθεί να απλουστεύσει τις υπάρχουσες ρυθμίσεις. Το κάθε υπουργείο είναι υπεύθυνο για τις προσπάθειες απλούστευσης που λαμβάνουν χώρα στον τομέα δράσης και αρμοδιοτήτων του. Οι προτάσεις των υπουργείων για απλουστεύσεις έχουν δημοσιευθεί με τη μορφή ενός διυπουργικού σχεδίου δράσης για την απλούστευση και τη μείωση των διοικητικών βαρών (Αύγουστος 2002). Ο στόχος είναι να απλουστευθούν οι υπάρχουσες κανονιστικές ρυθμίσεις καθώς και η δημόσια διοίκηση. Η ψηφιοποίηση είναι ένας προφανής τρόπος για να απλουστευθεί η Διοίκηση και οι πολύπλοκες ρυθμίσεις.

8.6 Ελλάδα

Υπάρχουν τομεακές πολιτικές για την προώθηση της καλύτερης νομοθέτησης στους τομείς την πολιτικής ανταγωνισμού, των τηλεπικοινωνιών, του ηλεκτρισμού και των θαλάσσιων μεταφορών. Υπεύθυνα για την προώθησή τους είναι τα αρμόδια καθώς και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές που έχουν ιδρυθεί.

Απλούστευση

Υπάρχει πολιτική απλούστευσης που ακολουθεί ορισμένες αρχές και εφαρμόζεται από το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Στόχοι και χαρακτηριστικά του προγράμματος απλούστευσης

1. Επανεξέταση του ισχύοντος νομικού πλαισίου
2. Καλύτερος συντονισμός των δημόσιων υπηρεσιών για να εξασφαλίζεται πλήρης συμμόρφωση

¹⁶² Rhodes report

3. Μεγάλο φάσμα παρεμβάσεων
4. Δημιουργία των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών (single-point contacts)
5. Δημιουργία βάσεων δεδομένων διοικητικών πληροφοριών και διαδικασιών
6. Θέσπιση κριτηρίων απλούστευσης που μπορούν να εφαρμοσθούν σε όλες τις

Υπηρεσίες

Διεύθυνση Απλούστευσης Διαδικασιών και Παραγωγικότητας

Στη Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης υπάγεται¹⁶³ η **Διεύθυνση Απλούστευσης Διαδικασιών και Παραγωγικότητας**¹⁶⁴ που προβλέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 3 του Π.Δ/τος 64/1990 και συγκροτείται από τα παρακάτω δύο (2) Τμήματα :

α. Τμήμα Μεθόδων Εργασίας και Διαδικασιών, στις αρμοδιότητες του οποίου, μεταξύ άλλων, ανήκει: Η ανάλυση και **απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών**, καθώς και η μελέτη και εισήγηση μέτρων με στόχο την εξασφάλιση γενικά ευελιξίας στη δημόσια διοίκηση.

β. Τμήμα Συνθηκών Εργασίας και Παραγωγικότητας.

Πρόγραμμα Αριάδνη

Το **πρόγραμμα Αριάδνη** που αρχικά είχε στόχο να διευκολύνει την πρόσβαση στην πληροφορία για τους ανθρώπους που ζουν στα νησιά του Αιγαίου. Πριν, η πρόσβαση στις κυβερνητικές φόρμες απαιτούσε 2 ή και παραπάνω ημέρες, αφού οι κάτοικοι έπρεπε να ταξιδέψουν στο νησί, όπου βρισκόταν η περιφέρεια. Η ιδέα ήταν να χρησιμοποιηθεί το internet για την πρόσβαση στις φόρμες και τη συμπλήρωσή τους. Το πρόγραμμα συμπεριλάβανε τον ανασχεδιασμό πάνω από 300 αιτήσεων και την τοποθέτησή τους στο internet. Στο τέλος του 2000 το πρόγραμμα είχε όλα τα έγγραφα που οι κάτοικοι της Ελλάδας μπορούσαν να βρουν χρήσιμα για κυβερνητική χρήση. Σήμερα το πρόγραμμα λειτουργεί στους δήμους των νησιών του Αιγαίου και παρέχει πρόσβαση σε τερματικά. Το πρόγραμμα έχει τώρα επεκταθεί και σε περιοχές της ηπειρωτικής Ελλάδας.

163 Ειδικότερα υπάγεται στη Γενική Δ/ση Διοικητικής Οργάνωσης Διοίκησης και Διαδικασιών

¹⁶⁴ www.gspa.gr

8.7 Ηνωμένο Βασίλειο

Η κυβέρνηση **έχει οριζόντια πολιτική** για την προώθηση της καλύτερης νομοθέτησης και αρμόδια για την προώθησή της είναι η **Regulatory Impact Unit (RIU)**. Η RIU βασίζεται στο **Cabinet office**, ρόλος του οποίου είναι να παρέχει κατευθυντήριες γραμμές στον πυρήνα της κυβέρνησης, να διασφαλίζει την εκτέλεση των κυβερνητικών προτεραιοτήτων και να υποστηρίζει την κυβέρνηση. Η καλύτερη νομοθέτηση είναι ένας στόχος-κλειδί του **Cabinet office**.

Σκοπός της RIU είναι να εργάζεται με άλλα τμήματα της κυβέρνησης για να βοηθά, ώστε να διασφαλίζεται ότι οι κανονιστικές ρυθμίσεις είναι δίκαιες και αντικειμενικές. Οι κανονιστικές ρυθμίσεις χρειάζονται για να προστατεύουν τους εργαζόμενους, τους καταναλωτές, το περιβάλλον κλπ, αλλά είναι σημαντικό να επιτυγχάνεται η σωστή ισορροπία, ώστε να μην προκαλούν περιττά βάρη στις επιχειρήσεις και να μην εμποδίζουν την ανάπτυξη.

Στις αρμοδιότητες της RIU περιλαμβάνονται:

- Η διασφάλιση ότι τηρούνται οι κανόνες για την καλύτερη νομοθέτηση
- Η εξάπλωση της γνώσης (στους δημιουργούς πολιτικών και στους πολίτες) ότι η συμμόρφωση με τους κανόνες που διέπουν την καλύτερη νομοθέτηση είναι απαραίτητη προκειμένου να γίνει όλο το νομοθετικό καθεστώς περισσότερο διαφανές.
- Η διασφάλιση συνολικής οριζόντιας πολιτικής που να εφαρμόζεται σε όλα τα υπουργεία
- Η διαχείριση και η παρακολούθηση της ποιότητας των ρυθμίσεων
- Η εκπαίδευση προσωπικού, το οποίο θα ασχοληθεί με την ανάλυση επιπτώσεων, με το πρόγραμμα του Ηνωμένου Βασιλείου για την καλύτερη νομοθέτηση και με τη διαβούλευση

Αν και η RIU δεν έχει λειτουργία «θυροφύλακα» (gatekeeping), διαθέτει μια εύρωστη διαδικασία παρακολούθησης και ελέγχου της ποιότητας, την οποία ακολουθούν πιστά όλα τα τμήματα της κυβέρνησης. Επιπλέον της καθοδόγησης και της εκπαίδευσης που παρέχονται, αυτή η διαδικασία υποστηρίζεται προσωπικά από τον Πρωθυπουργό.

Η RIU είναι επίσης υπεύθυνη για:

- Την κυβερνητική πολιτική διαβούλευσης
- Την προώθηση των 5 αρχών της καλής νομοθέτησης (διαφάνεια, λογοδοσία, στοχοθεσία, αναλογικότητα και **συμμετοχή**).

- Την κατάργηση περιττών, απαρχαιωμένων και υπερβολικά επιβαρυντικών νόμων.
- Η μείωση των κανονιστικών ρυθμίσεων στον ιδιωτικό τομέα, μέσω άμεσης συνεννόησης με τις επιχειρήσεις, οι οποίες επισημαίνουν περιοχές ενδιαφέροντος. Οι αλλαγές αποφασίζονται μέσω κοινού σχεδίου δράσης που συμφωνείται με τις αρμόδιες κυβερνητικές υπηρεσίες.
- Η μείωση των κανονιστικών ρυθμίσεων και της γραφειοκρατίας στο δημόσιο τομέα.

Όπως βλέπουμε, η βρετανική κυβέρνηση είναι καλά οργανωμένη για την προώθηση της καλύτερης νομοθέτησης. Η αρμόδια υπηρεσία RIU έχει όλες τις κύριες αρμοδιότητες που αφορούν την εφαρμογή των ρυθμίσεων. Είναι μια από τις βασικές προτεραιότητες της βρετανικής κυβέρνησης και τα αποτελέσματα αυτής της συλλογικής δουλειάς είναι ορατά σε ολόκληρο το βρετανικό κυβερνητικό σύστημα. Το Ηνωμένο Βασίλειο έχει αναπτύξει πολιτικές κανονιστικής μεταρρύθμισης για πάνω από 20 χρόνια. Η επιτυχία των 20ετών προσπαθειών είναι η αναγνώριση της αξίας του συστήματος και του ότι το εργαλείο αυτό στοχεύει στην καλύτερη δημιουργία πολιτικών και δεν αποτελεί ένα γραφειοκρατικό βάρος.

Παραδείγματα αποτελεσμάτων:

- Εξοικονόμηση χρημάτων για τις μικρές επιχειρήσεις (για παράδειγμα, η επικαιροποίηση του νόμου για τις επιχειρήσεις οδήγησε στην εξοικονόμηση 170 εκατομμυρίων λιρών για τις μικρές επιχειρήσεις.).
- Μειώσεις των βαρών που επιβάλλουν υπηρεσίες του Δημόσιου Τομέα (πχ μείωση των δικαιολογητικών και της γραφειοκρατίας για τους γιατρούς, τις νοσοκόμες, για το σχολείο και την αστυνομία)
- Η κατάργηση περιττών, απαρχαιωμένων και υπερβολικά επιβαρυντικών νόμων (πχ αναθεώρηση του νόμου για την πώληση αλκοόλ).

Τομεακές πολιτικές που προωθούν την καλύτερη νομοθέτηση:

- Ηλεκτρισμός και αέριο
- Επικοινωνίες (πχ τηλεπικοινωνίες, ραδιοεπικοινωνίες)
- Ύδρευση και αποχέτευση
- Οικονομικές υπηρεσίες
- Σιδηρόδρομοι
- Πολιτική αεροπορία

- Τρόφιμα
- Ταχυδρομεία

Διαδικασίες που χρησιμοποιούνται:

- Ανάλυση κόστους-οφέλους των προτεινόμενων αλλαγών στη νομοθεσία
- Διαβούλευση
- Ευελιξία των δομών

Απλούστευση

Θεμελιώδης για την απλούστευση υπήρξε η **Regulatory Reform Act** που ενεργοποιήθηκε το 2001. Η Πράξη αυτή επιτρέπει να αναθεωρούνται οι υπάρχουσες κανονιστικές ρυθμίσεις με απλούστερο τρόπο. Το 2002 η κυβέρνηση δημοσίευσε ένα Σχέδιο Δράσης για την κανονιστική μεταρρύθμιση που περιλαμβάνει 60 προτάσεις για νόμους με στόχο την κανονιστική μεταρρύθμιση. Το Σχέδιο Δράσης περιλαμβάνει ακόμα γύρω στις 200 προτάσεις για απλούστευση των υπάρχουσών ρυθμίσεων με χρήση άλλων μέσων αντί για νόμους, όπως αλλαγές σε εργασιακές πρακτικές και σε κατευθυντήριες γραμμές. Συνολικά το Σχέδιο Δράσης περιλαμβάνει 268 προτάσεις απλούστευσης, και το 27% αυτών έχει τεθεί σε εφαρμογή.

Στην RIU η ομάδα που είναι αρμόδια για τους νόμους των επιχειρήσεων, βοηθάει στη μείωση και στην απλούστευση των τρεχουσών ρυθμίσεων στον ιδιωτικό τομέα. Επιπλέον, η Ομάδα Δράσης για την καλύτερη νομοθέτηση ενθαρρύνει την απλούστευση της νομοθεσίας.

Αρχές που ακολουθούνται:

- Οι δημόσιες υπηρεσίες σε τακτά διαστήματα εξετάζουν αν οι υπάρχουσες ρυθμίσεις μπορούν να απλουστευθούν και τίθενται προτεραιότητες ως προς το ποιές ρυθμίσεις πρέπει να απλουστευθούν.
- Η διαβούλευση για τις αλλαγές που στόχο έχουν την απλούστευση, είναι στοιχείο-κλειδί της διαδικασίας.
- Γίνεται ανάλυση επιπτώσεων προκειμένου να εκτιμηθεί το αντίκτυπο κάθε αλλαγής
- Η πρόοδος της απλούστευσης παρακολουθείται από την RIU
- Η απλούστευση γίνεται με τη βοήθεια ειδικών διαφόρων ειδικοτήτων, όπως δικηγόρων, πολιτικών επιστημόνων, οικονομολόγων.

8.8 Ιρλανδία

Αναγνωρίζοντας ότι η προώθηση της καλύτερης νομοθέτησης είναι οριζόντιο ζήτημα, η κυβέρνηση δημιούργησε μια Ομάδα για την Νομοθεσία το 2001. Στην Ομάδα προεδρεύει ο πρωθυπουργός και σ' αυτήν συμμετέχουν αντιπρόσωποι από τους ακόλουθους, μεταξύ άλλων, φορείς:

- Γραφείο του Πρωθυπουργού
- Υπουργείο Περιβάλλοντος
- Υπουργείο Οικονομικών
- Υπουργείο Υγείας
- Υπουργείο Βιομηχανίας και Απασχόλησης
- Υπουργείο Δικαιοσύνης
- Υπουργείο Μεταφορών
- Υπουργείο Επικοινωνιών, Ναυτιλίας και Φυσικών πόρων
- Επιτροπή αεροπλοΐας
- Επιτροπή ανταγωνισμού

Οι κύριοι στόχοι της Ομάδας για την Νομοθεσία είναι να εξετάσει τα συμπεράσματα της έκθεσης του ΟΟΣΑ για την κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ιρλανδία (2001), να εξετάσει τα υπάρχοντα και τα νέα σχέδια για την καλύτερη νομοθέτηση και να δίνει σε τακτική βάση αναφορά στην κυβέρνηση για την πρόοδο που επιτελείται και τις τυχόν δυσκολίες.

Η Ομάδα για την Νομοθεσία έχει κάνει αξιοσημείωτη πρόοδο από την ίδρυσή της το Μάιο του 2001. Έχει συναντηθεί 15 φορές ως τα μέσα του 2003 και συνέταξε τον Νοέμβριο του 2002 αναφορά¹⁶⁵ προς την κυβέρνηση για την πρόοδό της.

Οι προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπίσει η Δημόσια Διοίκηση της χώρας είναι:

- Να διασφαλισθεί η πρόσβαση σε δεδομένα
- Σχεδιασμός και υποστήριξη κατάλληλων και αποτελεσματικών δομών και διαδικασιών που θα υποστηρίξουν την καλύτερη νομοθέτηση
- Κατανόηση και γνώση της καλύτερης νομοθέτησης από τη Δημόσια Διοίκηση
- Η Ιρλανδία ενδιαφέρεται κυρίως για την ανάπτυξη μοντέλου ανάλυσης επιπτώσεων (RIA). Η τομεακή κανονιστική πολιτική αποτελεί κυρίως εφαρμογή των

¹⁶⁵ www.betterregulation.ie

συστάσεων του ΟΟΣΑ σε περιοχές όπως: φόροι, λιμένες, ενέργεια, τηλεπικοινωνίες, επαγγελματικές υπηρεσίες, άδειες ποτών, φαρμακεία.

Απλούστευση

Δεν υπάρχει επίσημο πρόγραμμα Απλούστευσης της υπάρχουσας νομοθεσίας. Όμως σχετικές ενέργειες λαμβάνουν χώρα ως μέρος ενός ευρύτερου προγράμματος εκσυγχρονισμού των δημοσίων υπηρεσιών. Επίσης τα μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης συμβάλλουν στη γενικότερη απλούστευση των κανονισμών και των διαδικασιών.

8.9 Ιταλία

Η ιταλική κυβέρνηση έχει οριζόντια πολιτική για την καλύτερη νομοθέτηση και η σχετική αρμοδιότητα ανήκει στο Γραφείο του Πρωθυπουργού (Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης και Νομικών Θεμάτων). Οι αρμοδιότητες του ειδικότερα είναι μεταξύ άλλων: εφαρμογή της νομοθεσίας, ανάλυση επιπτώσεων και διασφάλιση της σαφήνειας και της **απλούστευσης** της διοικητικής γλώσσας.

Από το 1997 η διαδικασία της απλούστευσης της νομοθεσίας και των διαδικασιών έχει οδηγήσει στην απλούστευση 105 διαδικασιών¹⁶⁶. 62 από αυτές έχουν απλουστεύσει διάφορες διαδικασίες που συνδέονται μεταξύ τους.

Τα προβλήματα που έχουν δημιουργηθεί είναι τα εξής: Σε πολλές περιπτώσεις δεν έχει επιτευχθεί η ολοκλήρωση των παρεμβάσεων απλούστευσης. Επίσης ο εξαιρετικά αποσπασματικός χαρακτήρας των διαδικασιών απλούστευσης (που δεν είναι εύκολο να ενσωματωθούν σε ένα συνολικό κανονιστικό πλαίσιο) δεν έχει καταστήσει ως σήμερα δυνατή την τροποποίηση του συνολικού κανονιστικού πλαισίου και τη σημαντική μείωση των κανονιστικών ρυθμίσεων. Έχουν πάντως εφαρμοσθεί νέοι κανονισμοί στους ακόλουθους τομείς:

- Διοικητικά κείμενα
- Κυκλοφορία και διαμονή των ευρωπαϊών πολιτών
- Ποινικό μητρώο
- Πολεοδομία

Ο ιταλικός νόμος για την απλούστευση εισάγει έναν τομεακό διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων προκειμένου να γίνεται καλύτερη εφαρμογή της νομοθεσίας. Ενδεικτικά αναφέρουμε τους ακόλουθους τομείς:

¹⁶⁶ Law No.59/1997, No. 60/1999, No.340/2000

- Παραγωγή κανονιστικών ρυθμίσεων
- Απλούστευση και ποιότητα των κανονιστικών ρυθμίσεων
- Τρόφιμα
- Προστασία καταναλωτή
- Ασφάλεια στην εργασία
- Κοινωνία της πληροφορίας

Ακολουθούνται οι εξής διαδικασίες για την καλύτερη νομοθέτηση: διαδικασίες «απορρύθμισης», κανονιστική και διοικητική απλούστευση, ανάλυση των επιπτώσεων της νομοθεσίας, αναδιοργάνωση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας

Το Γραφείο του Πρωθυπουργού είναι αρμόδιο για την προώθηση και την παρακολούθηση των τομεακών πολιτικών. Οι αρμοδιότητες είναι κατανεμημένες μεταξύ του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης και Νομικών Θεμάτων και των Γραφείων νομικών θεμάτων που υπάρχουν σε όλη τη Δημόσια Διοίκηση.

Απλούστευση

Ο νόμος για την απλούστευση και ιδίως το άρθρο 20 ορίζει «τις αρχές και τα κριτήρια βάσει των οποίων οι πρωτοβουλίες για απλούστευση συνάδουν με την υιοθέτηση κατάλληλων νομοθετικών ρυθμίσεων...». Οι παρεμβάσεις κανονιστικής και διοικητικής απλούστευσης έχουν πραγματοποιηθεί με την χρήση ειδικών «τεχνικών» που, με βάση τα άμεσα αποτελέσματά τους και τις διαδικαστικές αρχές που ακολουθούν, μπορούν να κατηγοριοποιηθούν στις παρακάτω τρεις ομάδες:

1. Τεχνικές εξάλειψης διαδικασιών και ρυθμίσεων
2. Τεχνικές μείωσης, όπου γίνεται μερική αναθεώρηση ρυθμίσεων
3. Τεχνικές εξορθολογισμού

Η κανονιστική αναδιοργάνωση έχει πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τα κριτήρια και τις αρχές που καθιερώνονται στο άρθρο 76 του νόμου 50/1999.

Ο νόμος για την απλούστευση προβλέπει ουσιαστική τροποποίηση των εργαλείων απλούστευσης και την εισαγωγή του εργαλείου της κανονιστικής αναδιοργάνωσης, ορίζοντας τα κριτήρια και τις αρχές σύμφωνα με τις οποίες πρέπει να πραγματοποιηθούν. Οι κυριότερες καινοτομίες μπορούν να συνοψισθούν στα εξής:

- Πέρασμα από μια απλούστευση που πραγματοποιείται με «μικροχειρουργικές» επεμβάσεις σε μια απλούστευση που αφορά ολόκληρους θεματικούς τομείς στο νομικό και κοινωνικοοικονομικό πεδίο
- Πέρασμα από μια διαδικαστική απλούστευση

8.10 Ισπανία

Το Υπουργείο Δημόσιας Διοίκησης είναι αρμόδιο για τις οριζόντιες πολιτικές πάνω στην απλούστευση και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Μέχρι τώρα έχουν εγκριθεί πολλά σχέδια διοικητικής απλούστευσης, τα οποία έχουν σαφείς στόχους και δείκτες παρόλο που η έλλειψη εμπειρίας, γνώσης και η αντίδραση από τα άλλα Υπουργεία δημιουργούν προβλήματα στην προσπάθεια αυτή. Υπάρχουν επίσης τομεακές πολιτικές στον ηλεκτρισμό και τις τηλεπικοινωνίες.

Απλούστευση

Υπάρχει πολιτική για την απλούστευση και στο Τρίτο Διοικητικό Σχέδιο Απλούστευσης περιλαμβάνεται μια ειδική διαδικασία που έχει σχέση με την εφαρμογή σχεδίων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Οι κύριες αρχές που ακολουθούνται είναι η μείωση των διοικητικών βαρών και η ανάλυση επιπτώσεων.

8.11 Λουξεμβούργο

Μετά την υιοθέτηση της αναφοράς από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ιδρύθηκε μια ομάδα εργασίας για την ποιότητα των ρυθμίσεων. Η αποστολή της ομάδας εργασίας ήταν να βρει τον τρόπο εφαρμογής των συστάσεων που περιλαμβάνονται στην έκθεση Mandelkern. Μέλη της ομάδας (που ξεκίνησε τις εργασίες της στις 3 Ιουνίου 2002) είναι εκπρόσωποι του Κοινοβουλίου, υπουργείων καθώς και δικαστές.

Το Λουξεμβούργο έχει μόνιμη πολιτική για τα θέματα της καλύτερης νομοθέτησης, ιδίως όσον αφορά την ανάλυση επιπτώσεων, την απλούστευση των διαδικασιών, τη διαφάνεια και τον κοινωνικό διάλογο.

8.12 Ολλανδία

Η ολλανδική κυβέρνηση έχει οριζόντια πολιτική για την καλύτερη νομοθέτηση. Τα αρμόδια όργανα για την οριζόντια πολιτική είναι το Υπουργείο Οικονομικών και μια ανεξάρτητη υπηρεσία που ονομάζεται Actal. Στις αρμοδιότητες του Υπουργείου Οικονομικών ανήκουν ο συντονισμός του προγράμματος απλούστευσης και η ανάλυση επιπτώσεων στους τομείς «επιχειρήσεις» και «περιβάλλον». Η ανάλυση επιπτώσεων των διοικητικών βαρών είναι αρμοδιότητα της Actal.

Οι προαναφερθείσες υπηρεσίες είναι αποτελεσματικές και ως τώρα έχει επιτευχθεί μείωση των διοικητικών βαρών κατά 7%, μείωση, η οποία είναι αποτέλεσμα της πολιτικής απλούστευσης.

Τα κύρια προβλήματα που συνδέονται με την εφαρμογή της οριζόντιας πολιτικής είναι:

1. Ορισμένα Υπουργεία είναι πολύ αργά στην απλούστευση της νομοθεσίας και αρνούνται να δεχθούν φιλόδοξους στόχους
2. Είναι δύσκολο να διασφαλισθεί ότι τα συμπεράσματα της ανάλυσης επιπτώσεων λαμβάνονται υπόψη από το νομοθέτη.

Υπάρχουν **τομεακές πολιτικές** για την καλύτερη νομοθέτηση. Όλα τα Υπουργεία είναι υποχρεωμένα να εφαρμόζουν πρόγραμμα απλούστευσης.

Τα κύρια **μέσα** που χρησιμοποιούνται για το σκοπό της καλύτερης νομοθέτησης είναι αυτά που προτείνονται από την ομάδα Mandelkern:

1. Απλούστευση
2. Χρήση εναλλακτικών λύσεων
3. Διαβούλευση

Οι κυβερνητικές υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για την προώθηση και παρακολούθηση των τομεακών πολιτικών για την καλύτερη νομοθέτηση είναι το Υπουργείο Οικονομικών, το Υπουργείο Εσωτερικών και το Υπουργείο Μεταφορών.

Απλούστευση

Υπάρχει πολιτική απλούστευσης της νομοθεσίας και οι αρμόδιες υπηρεσίες ακολουθούν της εξής διαδικασία: η Κυβέρνηση θέτει στόχους και τα Υπουργεία δουλεύουν αυτόνομα πάνω στους στόχους αυτούς. Το Υπουργείο Οικονομικών είναι αρμόδιο για τον συντονισμό της διαδικασίας.

8.13 Σουηδία

Απλούστευση¹⁶⁷

Η βουλή έχει πρόσφατα ζητήσει από την κυβέρνηση να αναθεωρήσει όλη τη νομοθεσία που αφορά τις επιχειρήσεις. Η κυβέρνηση προετοιμάζει ένα σχέδιο δράσης που στοχεύει στη μείωση των διοικητικών βαρών για τις επιχειρήσεις κατά τη διάρκεια της περιόδου 2003-2006. Το σχέδιο δράσης θα περιλαμβάνει απλούστευση των ρυθμίσεων και τη χρήση των τεχνολογιών της πληροφορίας και των επικοινωνιών. Επίσης στόχος είναι η παροχή καλύτερων υπηρεσιών από τις Αρχές και τις δημόσιες υπηρεσίες.

¹⁶⁷ Rhodes report

8.14 Φινλανδία¹⁶⁸

Η φινλανδική κυβέρνηση δεν έχει συγκεκριμένη οριζόντια πολιτική για την καλύτερη νομοθέτηση, έχουν όμως γίνει πολλές συστάσεις προς αυτή την κατεύθυνση. Το 1999 μια υψηλού επιπέδου ομάδα εργασίας για τη νομοθετική πολιτική εξέδωσε υπόμνημα που αφορούσε τη διαμόρφωση της κυβερνητικής νομοθετικής πολιτικής. Σήμερα μια ομάδα εργασίας που αποτελείται από τους πιο υψηλόβαθμους δημόσιους υπαλλήλους εργάζεται πάνω στο στόχο αυτό.

Η φινλανδική κυβέρνηση έχει **τομειακές** πολιτικές για την προώθηση της καλύτερης νομοθέτησης στα διαφορετικά υπουργεία αλλά αυτό που λείπει είναι μια συνεκτική κατανοητή προσέγγιση.

Το κάθε υπουργείο χωριστά είναι υπεύθυνο για την προώθηση και την παρακολούθηση των τομειακών πολιτικών στην καλύτερη νομοθέτηση.

Επίσης δεν υπάρχει πολιτική απλούστευσης των υπαρχουσών κανονιστικών ρυθμίσεων.

¹⁶⁸ Rhodes report

9 Συμπεράσματα

Από την ανάλυση που προηγήθηκε μπορούν να συναχθούν τα ακόλουθα γενικά συμπεράσματα:

- ¹⁶⁹Έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος σε διάφορους τομείς που διαμορφώνουν το κανονιστικό περιβάλλον στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Εντούτοις μένουν ακόμη πολλά να γίνουν τόσο σε επίπεδο Ένωσης όσο και σε επίπεδο κρατών μελών για την προώθηση της απλούστευσης και της γενικότερης βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

- Από όσα προαναφέραμε προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα ότι η απλούστευση και η βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος απαιτούν συντονισμένη δράση των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν δραστικότερα μέτρα για την εφαρμογή διαρθρωτικών αλλαγών που τελικά θα φέρουν την ΕΕ πιο κοντά στους στόχους της στρατηγικής της Λισσαβώνας. Ενώ τα μέτρα αυτά ενδέχεται να επικεντρώνονται σε μικρούς και προφανώς ιδιαίτερους τομείς σημασίας για τις πολιτικές, η αθροιστική επίδραση των βελτιώσεων αυτών δημιουργεί ένα περιβάλλον όπου είναι δυνατόν να ευδοκιμήσουν υγιείς **πρακτικές**.

- Ειδικότερα οι **"βέλτιστες πρακτικές"** θα πρέπει να εφαρμόζονται με συνέπεια σε ολόκληρη την Ένωση **προκειμένου να εξασφαλιστεί καλύτερη και ταχύτερη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο, π.χ., ανάπτυξη "χρονοδιαγραμμάτων" μεταφοράς** και τακτικές συζητήσεις σχετικά με την απόδοση της μεταφοράς με τα εθνικά και περιφερειακά κοινοβούλια.

- Τέλος, οι ορθά επιλεγμένοι ποσοτικοί στόχοι αποτελούν ένα εργαλείο που θα ήταν δυνατόν να συμβάλει στην ενίσχυση της τάσης για ένα καλύτερο κανονιστικό περιβάλλον στην ΕΕ, όχι μόνον εστιάζοντας στην προσπάθεια για αλλαγή, αλλά καταδεικνύοντας την πρόοδο που έχει πράγματι επιτευχθεί.

Ο συνδυασμός και η προώθηση των προγραμμάτων απλούστευσης, κωδικοποίησης και βελτίωσης του ρυθμιστικού περιβάλλοντος θα επιτρέψουν την επίτευξη του φιλόδοξου στόχου της απλούστευσης και μείωσης του όγκου των κανονιστικών ρυθμίσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στα κράτη μέλη.

¹⁶⁹ COM(2002) 610, 07.11.2002

10 Παράρτημα

10.1 Βασικές έννοιες

Απλούστευση¹⁷⁰

Ως απλούστευση των διαδικασιών εννοούμε¹⁷¹ ¹⁷²τη συνεχή και συστηματική αναθεώρηση των κανονιστικών ρυθμίσεων σύμφωνα με τις αρχές της καλής νομοθέτησης και με βάση την οπτική του χρήστη των υπηρεσιών.

Η απλούστευση της νομοθεσίας αποβλέπει στην ελάφρυνση των νομοθετικών μηχανισμών χάρη στην αυστηρή εφαρμογή των αρχών της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας. Η **ανασύνταξη**, η **κωδικοποίηση** και η **ενοποίηση** των νομοθετικών κειμένων διαδραματίζουν πρωταρχικό ρόλο στη διαδικασία απλούστευσης. Επίσης, αφενός, απλούστευση μπορεί να σημαίνει τροποποίηση της νομοθεσίας χωρίς να επηρεάζεται η ουσία της υποκείμενης πολιτικής. Αυτό ισχύει όταν, για παράδειγμα, διατίθενται πιο αποτελεσματικές ή πιο αναλογικές νομοθετικές πράξεις από εκείνες που χρησιμοποιούνται συνήθως. Αφετέρου, η απλούστευση μπορεί επίσης να εκφραστεί με προσπάθειες απλούστευσης της ουσίας μιας πολιτικής για παράδειγμα των στόχων της ή της εμβέλειάς της. Σ' αυτήν την ιδιαίτερη περίπτωση μπορεί να αποδειχθεί απαραίτητο να προσαρμοσθεί, ή να επανεξετασθεί εξ ολοκλήρου η νομοθετική προσέγγιση. Η απλούστευση επίσης συνιστά ένα από τα εργαλεία¹⁷³ της κανονιστικής μεταρρύθμισης και για την πραγματοποίηση της χρησιμοποιούνται τα ίδια κριτήρια που θα χρησιμοποιηθούν για μια νέα ρύθμιση.

Η απλούστευση και η βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος αποβλέπουν στη μεγαλύτερη προσαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας στα προβλήματα που ανακύπτουν,

¹⁷⁰ Πηγή: Γλωσσάρι ΕΕ (<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/el/cig/g4000a.htm#a9>)

¹⁷¹ Εισήγηση Δρ Καρκατσούλη Παναγιώτη (Ειδ. Επιστήμονα ΥΠΕΣΔΔΑ) στο ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών (13/2/2001).

¹⁷² Στόχος της είναι η μείωση των διοικητικών βαρών, τα οποία μπορούν να μετρηθούν. Η **μέτρηση** γίνεται: 1) μέσω των transaction costs (κόστη μεταβίβασης) και 2) Με την **ανάλυση κόστους οφέλους**, δηλαδή συγκρίνουμε το όφελος που θα προκύψει από τη ρύθμιση με το κόστος που συνεπάγεται η ρύθμιση αυτή.

¹⁷³ Τα υπόλοιπα εργαλεία είναι: Η Ανάλυση Κανονιστικών Επιπτώσεων (Regulatory Impact Analysis), η κωδικοποίηση, Ο έλεγχος αναγκαιότητας, Ο έλεγχος καταλληλότητας, Ο έλεγχος φιλικότητας και ο έλεγχος διαφάνειας («Η κοινωνική διαβούλευση»).

στην πρόκληση της διεύρυνσης, στις τεχνικές και τοπικές συνθήκες, προς όφελος των πολιτών. Με μια λιγότερο πολύπλοκη σύνταξη, η κοινοτική νομοθεσία θα εφαρμόζεται ευκολότερα από τα κράτη μέλη και τους ενδιαφερόμενους παράγοντες και θα είναι πιο κατανοητή και προσπελάσιμη από όλους. Εφόσον συνδυάζεται με τη βελτίωση των νομοθετικών διαδικασιών και των θεσμικών πρακτικών, μια τέτοια δράση αναμένεται να αποφέρει εξοικονόμηση χρόνου και μείωση των δαπανών για τις επιχειρήσεις αλλά και για τις δημόσιες υπηρεσίες. Ο τελικός στόχος είναι να διατηρηθεί μεγάλη ασφάλεια δικαίου στην επικράτεια μίας σύντομα διευρυμένης Ένωσης, να επιτραπεί η τόνωση του δυναμισμού των οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων, έτσι ώστε να ενισχυθεί η αξιοπιστία της κοινοτικής δράσης ενώπιον των πολιτών. **Δεν πρόκειται για απορύθμιση ή για περιορισμό της ικανότητας δράσης της Κοινότητας .**

Η βελτίωση και η απλούστευση του κοινοτικού ρυθμιστικού περιβάλλοντος εμπίπτει¹⁷⁴ σε μεγάλο βαθμό και στην αρμοδιότητα της νομοθετικής εξουσίας της Κοινότητας (Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ασκούν την εξουσία τους κυρίως στη διάρκεια της διαδικασίας διαβουλεύσεων και στη συνέχεια κατά τη διαδικασία ψήφισης καθεαυτή. Επίσης τα κράτη μέλη, τόσο σε επίπεδο κυβερνήσεων όσο και κοινοβουλίων, έχουν σημαντική πολιτική ευθύνη για την απλούστευση και τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος. Πέρα από το έργο τους στο πλαίσιο του Συμβουλίου, είναι επιφορτισμένα με την εφαρμογή, και ενίοτε με την προηγούμενη μεταφορά, της κοινοτικής νομοθεσίας σε εθνικό επίπεδο. Η μεταφορά και η πρακτική εφαρμογή πρέπει συνεπώς να λάβουν τη θέση που τους αρμόζει στο πλαίσιο της στρατηγικής για τη βελτίωση και την απλοποίηση της νομοθεσίας. Ωστόσο είναι αρμοδιότητα της Επιτροπής να ελέγχει την ορθή μεταφορά και να βεβαιώνεται, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη, για τα συγκεκριμένα αποτελέσματα της νομοθεσίας, καθώς και να συντονίζει και να υποστηρίζει την πρακτική της εφαρμογή.

Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος»¹⁷⁵, **«απλούστευση είναι η εργασία που αποσκοπεί, βάσει των εμπειριών, να καταστήσει απλούστερη την ουσία της ρύθμισης και καλύτερα προσαρμοσμένη στις ανάγκες των χρηστών (η μέθοδος SLIM αποτελεί το καλύτερο παράδειγμα)».**

¹⁷⁴ Βρυξέλλες, 5.6.2002, COM(2002) 278 τελικό, σελ.11 επ.

¹⁷⁵ COM(2001) 726 τελικό, υποσημείωση στη σελ.5

Η επιθυμία για **απλούστευση** της νομοθεσίας είχε ήδη εκφραστεί τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο από το 1985, ως προαπαιτούμενο για την επίτευξη της ενιαίας αγοράς. Όμως η αναζήτηση για ρυθμίσεις καλύτερης ποιότητας πήρε πιο συστηματική μορφή στα μέσα της 10ετίας του 1990, οπότε και έλαβε μια σειρά πρωτοβουλιών σε ευρωπαϊκό και σε εθνικό επίπεδο για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας. Ενδεικτικά αναφέρουμε το συνημμένο στη συνθήκη του Άμστερνταμ πρωτόκολλο (1995), το οποίο θέτει τις αρχές της καλής νομοθέτησης που πρέπει να τηρούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η έννοια αυτή απέκτησε σταδιακά σημασία μετά τη Λευκή Βίβλο για την εσωτερική αγορά¹⁷⁶ και προωθήθηκε ρητά από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου, το 1992. Πράγματι, η σημαντικότερη προσπάθεια της τελευταίας δεκαετίας αφορά τη δημιουργία αγοράς που να διασφαλίζει τις τέσσερις ελευθερίες¹⁷⁷, και η οποία είχε ως συνέπεια τη μεγάλη παραγωγή ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Στο πλαίσιο αυτό θεωρήθηκε ότι η απλούστευση της νομοθεσίας έχει προτεραιότητα, προκειμένου να εξασφαλισθεί η διαφάνεια και η αποτελεσματικότητα που απαιτείται στις ενέργειες της Κοινότητας. Το Μάιο του 1996, τέθηκε σε εφαρμογή το πιλοτικό πρόγραμμα SLIM: "Απλούστευση της νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά".

Δήλωση σχετικά με την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας επισυνάπτεται στην Τελική Πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης το 1997. Στη δήλωση αυτή συνιστάται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή να προσδιορίσουν κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας ως προς τη διατύπωση.

Στις 5 Ιουνίου 2002, η Επιτροπή δημοσίευσε Σχέδιο Δράσης για "βελτίωση της νομοθεσίας" και δεσμεύθηκε να "νομοθετεί λιγότερο αλλά καλύτερα". Το Συμβούλιο Υπουργών προβαίνει στη σύσταση νέας ομάδας εργασίας επιφορτισμένης με την εφαρμογή αυτού του σχεδίου δράσης.

176 Η Επιτροπή, με προτροπή του προέδρου της Jacques Delors, δημοσιεύει το 1985 μια Λευκή Βίβλο για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς. Το έγγραφο αυτό εντοπίζει 279 νομοθετικά μέτρα τα οποία είναι απαραίτητα για την κατάργηση των εμποδίων στις συναλλαγές μέσα στην Κοινότητα και προτείνει ένα χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση της ευρωπαϊκής εσωτερικής αγοράς στις 31 Δεκεμβρίου 1992.

177 Οι 4 βασικές ελευθερίες: Η ελευθερία κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, Η ελευθερία κυκλοφορίας των προσώπων, Η ελευθερία κυκλοφορίας των υπηρεσιών και Η ελευθερία κυκλοφορίας των κεφαλαίων

Παράλληλα με την πρωτοβουλία αυτή, η Ευρωπαϊκή Συνέλευση για τη θεσμική μεταρρύθμιση η οποία συστάθηκε μετά τη δήλωση του Λάκεν, διαθέτει ομάδα εργασίας επιφορτισμένη με την "απλούστευση των μέσων και των διαδικασιών". Τα εν λόγω μέλη έχουν ήδη επιστήσει την προσοχή της Συνέλευσης στην ανάγκη εντατικοποίησης των προσπαθειών για ανασύνταξη και κωδικοποίηση του κοινοτικού δικαίου καθώς και στην ανάγκη βελτίωσης της διατύπωσης της νομοθεσίας, με την έννοια της σαφήνειας του λόγου και της συνέπειας προς την ήδη ισχύουσα νομοθεσία.

Ανασύνταξη νομοθετικών κειμένων¹⁷⁸

Ανασύνταξη νομοθετικών κειμένων νοείται η **έκδοση**, κατά τη διάρκεια νέας **τροποποίησης** που γίνεται σε βασική πράξη, **νέας νομικής πράξης**, η οποία ενσωματώνοντας τη νέα αυτή τροποποίηση στη βασική πράξη, **καταργεί** την πράξη αυτή. Σε αντίθεση με την κωδικοποίηση συνεπάγεται **ουσιαστικές τροποποιήσεις**. Επιτρέπει ακόμη τον σχηματισμό συνολικής άποψης για έναν νομοθετικό τομέα. Η νέα νομική πράξη δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα (σειρά L).

Απορρύθμιση(«Deregulation»)

Στη δεκαετία του '80 η απορρύθμιση θεωρήθηκε σημαντικό εργαλείο για την απλούστευση των διαδικασιών στο δημόσιο τομέα και τις περισσότερες φορές ταυτιζόταν με την ιδιωτικοποίηση τομέων που ήταν υπό κρατικό έλεγχο¹⁷⁹.

Η απορρύθμιση δεν είχε ως μόνο, όμως, στόχο την πληροφόρηση¹⁸⁰ των επιχειρήσεων και των πολιτών, αλλά, κυρίως, τη μέσω αυτής της διαδικασίας, ενίσχυση της Αγοράς και της Οικονομίας, με ένταση του ανταγωνισμού και επέκταση των αγορών. Τα σχετικά προγράμματα περιλάμβαναν¹⁸¹, ανάλογα με την χώρα που εφαρμόστηκαν, παρεμβάσεις και δράσεις απελευθέρωσης των αγορών, ιδιωτικοποιήσεων, αποκρατικοποιήσεων, διαρθρωτικών αλλαγών με σκοπό την

¹⁷⁸ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/el/cig/g4000a.htm#a5>

¹⁷⁹ Παπαδημητρόπουλος Δημήτριος, «Η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών. Θεωρία και πράξη», περιοδικό Διοικητική ενημέρωση, Ιανουάριος 2003, σελ.8

¹⁸⁰ η πολυνομία περιορίζει σημαντικά τις δυνατότητες πληροφόρησης του πολίτη και των επιχειρήσεων και το κόστος της μη-πληροφόρησης, όπως και της παραπληροφόρησης, είναι ιδιαίτερα σημαντικό

¹⁸¹ Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και κανονιστική μεταρρύθμιση,σελ.11

ευελιξία της Αγοράς, την αποκέντρωση και την απλούστευση διοικητικών διαδικασιών (απο-γραφειοκρατικοποίηση).

Όμως απλούστευση δεν σημαίνει¹⁸² απορρύθμιση και οι 2 αυτές έννοιες δεν είναι συνώνυμες. Απορρύθμιση σημαίνει κατάργηση των κανόνων σε έναν συγκεκριμένο τομέα, ενώ απλούστευση σημαίνει την διατήρηση των κανόνων κάνοντάς τους ταυτόχρονα περισσότερο αποτελεσματικούς και εύληπτους και συνάμα λιγότερο επιβαρυντικούς για τους πολίτες. Σημαίνει ακόμη την προσπάθεια αναμόρφωσης του υπάρχοντος κανονιστικού περιβάλλοντος προκειμένου να είναι λιγότερο φορτικό για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τον δημόσιο τομέα διατηρώντας ταυτόχρονα τους πολιτικούς στόχους της ρύθμισης.

Δήλωση του Λάκεν¹⁸³

Στις 15 Δεκεμβρίου 2001, ένα χρόνο μετά τη συνθήκη της Νίκαιας και την ομώνυμη Δήλωση, στην οποία προτείνεται να προχωρήσει η θεσμική μεταρρύθμιση πέραν των αποτελεσμάτων της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 2000 (ΔΔ 2000), το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που συνήλθε στο Λάκεν (Βέλγιο) ενέκρινε τη «Δήλωση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης» ή «Δήλωση του Λάκεν», η οποία δεσμεύει την Ένωση να αποκτήσει περισσότερη δημοκρατία και μεγαλύτερη διαφάνεια και αποτελεσματικότητα.

Η Δήλωση του Λάκεν προτείνει τη δυνατότητα Συντάγματος. **«Τέλος, τίθεται το ερώτημα μήπως αυτή η απλούστευση και αναδιάταξη θα μπορούσε να οδηγήσει εν καιρώ στη θέσπιση ενός συνταγματικού κειμένου στην Ένωση».**

Η Δήλωση αυτή θέτει 60 ερωτήματα, που εστιάζονται στο μέλλον της Ένωσης και χωρίζονται σε **τέσσερις θεματικές ενότητες**: καταμερισμός και προσδιορισμός αρμοδιοτήτων, **απλούστευση των Συνθηκών**, θεσμική οργάνωση, πορεία προς ένα Σύνταγμα για τους ευρωπαίους πολίτες. Για να δοθούν απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά, συγκαλεί Συνέλευση, στην οποία εκπροσωπούνται τα μέρη που μετέχουν στη συζήτηση για το μέλλον της Ένωσης. Καθήκον της εν λόγω Συνέλευσης είναι να μελετήσει τα πρωτεύοντα ζητήματα που θέτει η μελλοντική εξέλιξη της Ένωσης.

¹⁸² Έκθεση Mandelkern σελ 40

¹⁸³ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/el/cig/g4000d.htm#LAEKENDECLARATION>

Διαφάνεια (πρόσβαση στα έγγραφα)¹⁸⁴

Η έννοια της διαφάνειας χρησιμοποιείται συχνά στην κοινοτική γλώσσα και σημαίνει τη **διαύγεια στη λειτουργία των κοινοτικών οργάνων**. Συνδέεται με τις ποικίλες αιτήσεις που αφορούν την **ευρύτερη πρόσβαση του πολίτη** στην πληροφορία και **στα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Ένωσης**, αυξημένη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων καθώς και μεγαλύτερη διαύγεια των κειμένων (**απλούστευση των συνθηκών**, ενοποίηση και καλύτερη ποιότητα σύνταξης των νομοθετικών κειμένων).

Γίνεται συχνά επίκληση της έλλειψης διαφάνειας για να αποδοθεί το γενικευμένο αίσθημα ότι τα ευρωπαϊκά όργανα είναι απόμακρα και μυστικά και ότι οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων είναι δυσνόητες για τον ευρωπαίο πολίτη.

Όσον αφορά ειδικότερα την πρόσβαση στα έγγραφα, με την απόφαση του Συμβουλίου της 20ης Δεκεμβρίου 1993, το Συμβούλιο και η Επιτροπή ενέκριναν κώδικα δεοντολογίας που καθορίζει τις κοινές αρχές των δύο οργάνων. Βάσει του κώδικα αυτού, τα δύο όργανα ενσωμάτωσαν στον κανονισμό λειτουργίας τους ειδικές διατάξεις σχετικά με την πρόσβαση στα έγγραφά τους.

Με τη **συνθήκη του Άμστερνταμ**, περιλήφθηκε στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ένα **νέο άρθρο, το 255, αφιερωμένο στη διαφάνεια**. Με το άρθρο αυτό επιβεβαιώνεται το **δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα** του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, **για κάθε πολίτη της Ένωσης και για κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος**.

Το εν λόγω άρθρο 255 **τέθηκε σε ισχύ με τον κανονισμό της 30ης Μαΐου 2001**, ο οποίος δεν διαφοροποιείται ουσιαστικά από τα προηγούμενα κείμενα, καθώς διατηρεί **δύο βασικές περιπτώσεις εξαίρεσης** στην κύρια αρχή καθιερώνοντας το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα: τις περιπτώσεις για τις οποίες η άρνηση της πρόσβασης στα έγγραφα είναι δικαίωμα (ενδεικτικά στη δημόσια ασφάλεια, την άμυνα, τις διεθνείς σχέσεις) και τις περιπτώσεις για τις οποίες η πρόσβαση δεν είναι δεκτή (προστασία των εμπορικών συμφερόντων ενός ιδιώτη) εκτός κι αν υπερिσχύει το δημόσιο συμφέρον που δικαιολογείται από τη δημοσίευση του εγγράφου.

¹⁸⁴ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/el/cig/g4000d.htm#d11>

Έλεγχος της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου¹⁸⁵

Ο έλεγχος της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου υπάγεται στη δικαιοδοσία της Ευρωπαϊκής **Επιτροπής που είναι ο "θεματοφύλακας των Συνθηκών"**. Απηχεί το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση θεμελιώνεται στο δίκαιο και ότι στόχος της είναι η εξασφάλιση της τήρησής του και της πραγματικής εφαρμογής του μέσα στα κράτη μέλη και από αυτά. Κατά τα καθήκοντα ελέγχου που ασκεί, η Επιτροπή μεριμνά να διατηρήσει το ρόλο που διαδραματίζουν στο ζήτημα αυτό οι εθνικές, ιδίως οι δικαστικές, αρχές.

Ο έλεγχος της εφαρμογής μπορεί να λαμβάνει τις ακόλουθες **μορφές**:

- κίνηση διαδικασιών λόγω παραβάσεως μετά από καταγγελίες ή από περιπτώσεις αποκαλυφθείσες μετά από αυτεπάγγελτη έρευνα.
- δικαστικές προσφυγές κατά άλλων οργάνων.
- έλεγχος της νομιμότητας των ενισχύσεων που χορηγούνται από τα κράτη μέλη.
- σεβασμός των αρχών της απαγόρευσης ορισμένων συμφωνιών, αποφάσεων και περιπτώσεων εναρμονισμένης πρακτικής, καθώς και κατάχρησης δεσπόζουσας θέσης.

Οι ετήσιες εκθέσεις της Επιτροπής όσον αφορά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου απηχούν τη βούληση διαφάνειας όχι μόνο απέναντι στους καταγγέλλοντες, αλλά και στους πολίτες και στους βουλευτές.

Ενοποίηση των νομοθετικών κειμένων¹⁸⁶

Η ενοποίηση συνίσταται¹⁸⁷ στη **συγκέντρωση σε ένα ενιαίο μη δεσμευτικό κείμενο** με μοναδικό σκοπό την ενημέρωση των ισχυουσών διατάξεων μιας συγκεκριμένης κανονιστικής ρύθμισης, που είναι διασκορπισμένες στην πρώτη σχετική νομική πράξη και στις μεταγενέστερες πράξεις που την τροποποιούν.

Η ενοποίηση των νομοθετικών κειμένων ανταποκρίνεται σε μια καθαρά δηλωτική και **ανεπίσημη απλούστευση** των νομοθετικών πράξεων. Η **ενσωμάτωση των**

¹⁸⁵ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/el/cig/g4000e.htm#e4>

¹⁸⁶ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/el/cig/g4000e.htm#e10>

¹⁸⁷ COM(2001) 726 τελικό, υποσημείωση στη σελ.5

διαφόρων τροποποιήσεων στη βασική πράξη δεν συνεπάγεται τη θέσπιση νέας πράξης. Το κείμενο που προκύπτει έτσι, **δεν παράγει νομικά αποτελέσματα**, αλλά μπορεί, ενδεχομένως, να δημοσιευτεί στην Επίσημη Εφημερίδα (σειρά C), χωρίς «υπόψη» ή «εκτιμώντας».

Επαναδιατύπωση¹⁸⁸

Η επαναδιατύπωση επιτρέπει την **έκδοση ενιαίας νομικής πράξης** η οποία επιφέρει τις επιθυμητές ουσιαστικές τροποποιήσεις, προβαίνει στην κωδικοποίηση των τροποποιήσεων αυτών με τις διατάξεις της προηγούμενης πράξης που παραμένουν απαράλλακτες και παράλληλα **καταργεί** την εν λόγω πράξη. Η διοργανική συμφωνία για πιο διαρθρωμένη χρήση της τεχνικής της επαναδιατύπωσης των νομικών πράξεων ολοκληρώθηκε πρόσφατα για να επιτρέψει την καλύτερη εφαρμογή της εν λόγω μεθόδου.

Επικουρικότητα¹⁸⁹

Με την αρχή της επικουρικότητας επιδιώκεται να εξασφαλιστεί ότι **οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στον πολίτη**, ελέγχοντας διαρκώς αν η δράση που αναλαμβάνεται στο κοινοτικό επίπεδο δικαιολογείται σε σχέση με τις δυνατότητες που υπάρχουν σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Συγκεκριμένα, πρόκειται για την αρχή σύμφωνα με την οποία η **Ένωση δρα στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, μόνον εφόσον η δράση της θα είναι πιο αποτελεσματική από αντίστοιχα μέτρα εθνικής, περιφερειακής ή τοπικής εμβέλειας**. Συνδέεται στενά με τις αρχές της **αναλογικότητας και της αναγκαιότητας**, σύμφωνα με τις οποίες η δράση της Ένωσης δεν πρέπει να υπερβαίνει τα απαραίτητα για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου του Δεκεμβρίου του 1992 καθόρισε τις θεμελιώδεις αρχές της έννοιας της επικουρικότητας και τις κατευθυντήριες γραμμές ερμηνείας του άρθρου 5 (πρώην άρθρο 3 Β), με το οποίο **η επικουρικότητα ενσωματώθηκε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση**. Τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου περιελήφθησαν σε μια δήλωση που αποτελεί ακόμη και σήμερα τον ακρογωνιαίο λίθο της αρχής της επικουρικότητας.

¹⁸⁸ COM(2001) 726 τελικό, υποσημείωση στη σελ.5

¹⁸⁹ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/el/cig/g4000e.htm#e14>

Η συνολική προσέγγιση που απορρέει από τη δήλωση αυτή περιλαμβάνεται στη συνθήκη του **Άμστερνταμ** με τη μορφή **πρωτοκόλλου** σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο **προσαρτήθηκε** στη συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το πρωτόκολλο αυτό καθιερώνει, μεταξύ άλλων, τη συστηματική ανάλυση των επιπτώσεων των προτάσεων νομοθετικού περιεχομένου στην αρχή της επικουρικότητας και τη χρήση, όπου είναι δυνατόν, άλλων, λιγότερο δεσμευτικών κοινοτικών μέτρων.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συντάσσει κάθε χρόνο έκθεση («Βελτίωση της νομοθεσίας») προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, **η οποία αφορά κατά κύριο λόγο την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας.**

Η Συνέλευση για τη θεσμική μεταρρύθμιση που συνεκλήθη με τη δήλωση του Λάκεν το Δεκέμβριο του 2001, μέσω της ομάδας εργασίας "επικουρικότητα", καταρτίζει προτάσεις για την πληρέστερη συνεκτίμηση της συγκεκριμένης αρχής, χωρίς αυτό να εμποδίζει την απλούστευση της νομοθεσίας. Προτείνει την άσκηση πολιτικού ελέγχου (με ένα σύστημα ειδοποίησης των εθνικών κοινοβουλίων σε πρώιμο στάδιο, ώστε να έχουν τη δυνατότητα να διατυπώνουν αιτιολογημένη γνώμη σχετικά με τις προτάσεις της Επιτροπής) ή δικαστικού ελέγχου (σύσταση τμήματος επικουρικότητας στο Δικαστήριο για να ενισχυθεί ο εκ των υστέρων έλεγχος). Εξετάζεται επίσης το ενδεχόμενο να καταργηθεί το πρωτόκολλο για την επικουρικότητα και να αντικατασταθεί από άρθρα της νέας Συνθήκης.

Ευανάγνωστο των Συνθηκών (Απλούστευση των Συνθηκών)¹⁹⁰

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δημιουργήθηκε σταδιακά και βασίζεται σε διάφορες συνθήκες, οι οποίες υπέστησαν πολλές τροποποιήσεις. Εξαιτίας των **τροποποιήσεων** αυτών, οι δυσκολίες ως προς το ευανάγνωστο και την κατανόηση των ιδρυτικών κειμένων της Ένωσης δημιούργησαν ένα χάσμα μεταξύ της Ένωσης και των πολιτών¹⁹¹.

¹⁹⁰ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/el/cig/g4000s.htm#s5>

¹⁹¹ Στις ιδρυτικές συνθήκες της Ρώμης προστίθενται μεταξύ άλλων, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και η συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η καλούμενη συνθήκη του Μάαστριχ. Η τελευταία δημιούργησε μια νέα διάθροση, την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία προστίθεται στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και βασίζεται σε τρεις πυλώνες (Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Κοινή ευρωπαϊκή πολιτική και πολιτική ασφαλείας, Συνεργασία στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων). Οι συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας περιλαμβάνουν μόνο τροποποιήσεις παλαιότερων συνθηκών

Για να ικανοποιήσει τις ανάγκες κατανόησης του πολίτη, η **δήλωση του Λάκεν**, του Δεκεμβρίου 2001, **συγκάλεσε την Ευρωπαϊκή Συνέλευση**, έργο της οποίας είναι η προετοιμασία της μεταρρύθμισης των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και η ενοποίηση των συνθηκών.

Όσον αφορά την **απλούστευση** των συνθηκών, η δήλωση θέτει τα ακόλουθα **ερωτήματα**:

- Αναδιάταξη των συνθηκών: πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ μιας βασικής συνθήκης και των λοιπών διατάξεων;
- Απλούστευση: πρέπει να επανεξεταστεί η διάκριση μεταξύ της Κοινότητας και της Ένωσης; τί θα γίνει με τη διαίρεση σε τρεις πυλώνες;
- Σύνταγμα: δεν θα έπρεπε να συναχθεί ένα συνταγματικό κείμενο;
- Ποιο θα πρέπει να είναι το καθεστώς του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων;

Τον Οκτώβριο του 2002, ο πρόεδρος της Συνέλευσης πρότεινε προσχέδιο συνταγματικής συνθήκης αποτελούμενης από τρία μέρη, εκ των οποίων το πρώτο αφορά την αρχιτεκτονική των οργανισμών, το δεύτερο τις πολιτικές και τις δράσεις της Ένωσης και το τρίτο τις συνηθισμένες νομικές διατάξεις, μεταβατικές, τελικές και συνεχόμενες, σε αυτόν τον τύπο συνταγματικής πράξης.

Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση

«Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση» σημαίνει κανόνες, διαδικασίες και συμπεριφορά που επηρεάζει τον τρόπο άσκησης των εξουσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο ειδικότερα όσον αφορά τη **διαφάνεια**, τη **συμμετοχή**, τη **λογοδότηση**, την **αποτελεσματικότητα** και τη **συνοχή** και **συνίσταται** στις αρχές και τα εργαλεία λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο των πολλαπλών επιπέδων παραγόντων και φορέων που λαμβάνουν αποφάσεις στην Ευρώπη – Ευρωπαϊκή Κοινότητα, κράτη μέλη, περιφερειακές και τοπικές αρχές και μεμονωμένα άτομα. Η συνύπαρξη και η ανάμιξη αρκετών επιπέδων διακυβέρνησης αποτελούν σαφώς προκλήσεις άνευ προηγουμένου. Οι 5 αρχές που αναφέραμε (**διαφάνεια**, **συμμετοχή**, **λογοδότηση**, **αποτελεσματικότητα** και **συνοχή**) υποστηρίζουν τη χρηστή διακυβέρνηση, υποστηρίζουν τη δημοκρατία και το κράτος

αλλά και νέα αρίθμηση των άρθρων. Επίσης, στις εν λόγω συνθήκες επισυνάπτεται σημαντικός αριθμός πρωτοκόλλων και δηλώσεων.

δικαίου στα κράτη-μέλη και εφαρμόζονται σε όλα τα επίπεδα κυβέρνησης: παγκόσμιο, ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό.

Η εφαρμογή αυτών των 5 αρχών ενισχύει την εφαρμογή των αρχών της **αναλογικότητας και της επικουρικότητας**: Από τη στιγμή της χάραξης μιας πολιτικής έως την εφαρμογή της, *η επιλογή του επιπέδου στο οποίο γίνονται οι ενέργειες (από το ευρωπαϊκό έως το τοπικό) και των μέσων που θα χρησιμοποιηθούν γίνεται με γνώμονα ότι θα πρέπει να είναι ανάλογα προς τους επιδιωκόμενους στόχους*. Ως βασικές συνιστώσες της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης θεωρούνται η διαμόρφωση και η εφαρμογή καλύτερων και συνεπέστερων δημόσιων πολιτικών με σύνδεση των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών με τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, καθώς και η βελτίωση της ποιότητας, η αποτελεσματικότητα και η απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας.

Η δημόσια συζήτηση με θέμα την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, που άρχισε με τη σχετική Λευκή Βίβλο της Επιτροπής του Ιουλίου του 2001, αφορά το σύνολο των κανόνων, των διαδικασιών και των πρακτικών άσκησης των εξουσιών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η συζήτηση αυτή αποσκοπεί στη θέσπιση νέων μορφών διακυβέρνησης, οι οποίες θα φέρουν την Ένωση πιο κοντά στους πολίτες της, θα βελτιώνουν την αποτελεσματικότητά της, θα ενισχύουν τη δημοκρατία στην Ευρώπη και θα εδραιώνουν τη νομιμοποίηση των θεσμικών οργάνων της. Η Ένωση πρέπει να προχωρήσει σε μεταρρυθμίσεις για να καλύψει το δημοκρατικό έλλειμμα των οργάνων της. Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να συνεισφέρει στο διάλογο για την παγκόσμια διακυβέρνηση και να διαδραματίσει ουσιαστικό ρόλο στη βελτίωση της λειτουργίας των διεθνών οργανισμών.

Ευρωπαϊκή Συνέλευση

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας, το Δεκέμβριο του 2000, εγκρίθηκε μια δήλωση για το μέλλον της Ένωσης - η λεγόμενη «Δήλωση της Νίκαιας», όπου προτείνεται να προχωρήσει η θεσμική μεταρρύθμιση πέραν των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 2000 (ΔΔ 2000). Η εν λόγω δήλωση προβλέπει τρία στάδια για τη μεταρρύθμιση: έναρξη δημόσιας συζήτησης με θέμα το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συνέλευση για τη θεσμική μεταρρύθμιση, της οποίας η σύγκληση αποφασίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν, το Δεκέμβριο του 2001, και σύγκληση Διακυβερνητικής Διάσκεψης το 2004.

Σύμφωνα με τη Δήλωση του Λάκεν, με την οποία συγκροτήθηκε, η ανωτέρω Συνέλευση οφείλει να εξετάσει τέσσερα ζητήματα καίριας σημασίας όσον αφορά το

μέλλον της Ένωσης: τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων, την απλούστευση των Συνθηκών, το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και το καθεστώς του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Η εναρκτήρια σύνοδος της Συνέλευσης πραγματοποιήθηκε στις 28 Φεβρουαρίου 2002. Το χρονοδιάγραμμα των εργασιών προβλέπει τρεις φάσεις: ακρόαση, ανάλυση και σύνταξη. Η τελευταία φάση θα καταλήξει στην κατάρτιση ενός ενιαίου κειμένου συνταγματικού χαρακτήρα, που θα περιλαμβάνει είτε διάφορες εναλλακτικές λύσεις, με αναφορά του βαθμού υποστήριξης της καθεμίας, είτε συστάσεις σε περίπτωση συναίνεσης. Το έγγραφο αυτό θα αποτελέσει τη βάση των διαπραγματεύσεων που θα διεξαχθούν στο πλαίσιο της ΔΔ μεταξύ των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, στους οποίους εναπόκειται τελικά κάθε απόφαση για αναδιατύπωση των Συνθηκών. Το εν λόγω σχέδιο συνταγματικού κειμένου υποβλήθηκε τον Ιούλιο του 2003, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης.

Η σύγκληση Ευρωπαϊκής Συνέλευσης αποτελεί καινοτομία, στο μέτρο που ουδέποτε διεξήχθη ανοικτός διάλογος με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων πριν από τις προηγούμενες ΔΔ. Αυτή τη φορά, εκτός από τα μέλη της Συνέλευσης, μπορούν και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών να συνεισφέρουν στη συζήτηση μέσω ενός διαδραστικού δικτυακού τόπου, του **Φόρουμ** για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Κωδικοποίηση των νομοθετικών κειμένων¹⁹²

Η συστατική ή επίσημη κωδικοποίηση αναφέρεται στην **έκδοση μιας νέας νομικής πράξης**, δημοσιευμένης στην Επίσημη Εφημερίδα (σειρά L), η οποία συμπεριλαμβάνει και καταργεί τις πράξεις οι οποίες αποτελούν αντικείμενο της κωδικοποίησης (βασική (ές) πράξη(εις) + τροποποιητικές πράξεις), χωρίς να τις τροποποιεί ουσιαστικά. Η κωδικοποίηση¹⁹³ μπορεί να είναι:

- **κάθετη:** η νέα νομική πράξη ενσωματώνει σε μία μόνο τη βασική πράξη και τις πράξεις τροποποίησής της·

¹⁹² <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/el/cig/g4000j.htm#j29>

¹⁹³ **Ορισμός** στην ανακοίνωση COM(2001) 726 τελικό, υποσημείωση στη σελ.5: «Η **κωδικοποίηση** συνίσταται στην έκδοση νέας νομικής πράξης που ενσωματώνει, σε ένα ενιαίο κείμενο, χωρίς να αλλάζει την ουσία της, μια προγενέστερη βασική πράξη και τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις

- **οριζόντια:** η νέα νομική πράξη ενσωματώνει σε μία μόνη πολλές παράλληλες βασικές πράξεις -και τις τροποποιήσεις τους- που αφορούν όμως το ίδιο ζήτημα.

Νέα προσέγγιση¹⁹⁴

Σε πιο περίπλοκους ή ευαίσθητους τομείς, η αμοιβαία αναγνώριση δεν αρκεί και ο μόνος τρόπος να αρθούν τα εμπόδια είναι να εναρμονιστούν οι εθνικοί κανόνες σε επίπεδο ΕΕ. Μολονότι αυτό επιτυγχάνεται μερικές φορές μέσω λεπτομερούς, τεχνικής νομοθεσίας, σε ορισμένους τομείς χρησιμοποιείται μια απλουστευμένη κανονιστική εναλλακτική λύση, γνωστή ως η "**νέα προσέγγιση**". Η προσέγγιση αυτή, η οποία αναπτύχθηκε το 1985, περιορίζει τη νομοθεσία για τη θέσπιση των υποχρεωτικών θεμελιωδών απαιτήσεων που πρέπει να πληρούν τα προϊόντα, παρέχοντας στους κατασκευαστές την ελευθερία να επιλέγουν να εφαρμόσουν είτε τα κατάλληλα ευρωπαϊκά πρότυπα είτε τυχόν άλλες τεχνικές προδιαγραφές που πληρούν τις εν λόγω θεμελιώδεις απαιτήσεις.

Η νέα προσέγγιση αποτέλεσε επιτυχημένο εργαλείο για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς, αλλά ορισμένα από τα χαρακτηριστικά της χρειάζεται να ενισχυθούν, και ιδίως ενόψει της διεύρυνσης. Σε αυτά περιλαμβάνονται η βελτίωση των διαδικασιών αξιολόγησης της συμμόρφωσης, η ενίσχυση της διοικητικής συνεργασίας και της παρακολούθησης της αγοράς προκειμένου να εξασφαλιστεί η ανάληψη αποτελεσματικής δράσης όταν τα προϊόντα δεν πληρούν τις θεμελιώδεις απαιτήσεις, καθώς και η βελτίωση της κατανόησης του σήματος "ΕΚ". Ενδέχεται επίσης να επεκταθεί η χρήση της νέας προσέγγισης σε τομείς που δεν καλύπτονται ακόμη προκειμένου να βελτιωθεί και να απλουστευθεί η νομοθεσία.

Οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων¹⁹⁵

Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της αποτελεί ένα από τα κυριότερα θέματα προβληματισμού που προσδιορίζονται στη δήλωση για το μέλλον της Ένωσης, η οποία έχει προσαρτηθεί στη συνθήκη της Νίκαιας, και στη δήλωση του Λάκεν. Το ζητούμενο είναι ένας σαφής και ακριβής καταμερισμός των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, ο οποίος θα είναι σύμφωνος

της. Μια διοργανική συμφωνία για την καθιέρωση επιταχυμένης μεθόδου εργασίας με σκοπό την επίσημη κωδικοποίηση των νομοθετικών κειμένων συνήφθη την 20ή Δεκεμβρίου 1994».

¹⁹⁴ COM(2003)238

¹⁹⁵ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/el/cig/g4000o.htm#COMPETENCES>

προς τις αρχές της **επικουρικότητας και της αναλογικότητας**, ενώ ταυτόχρονα θα ανταποκρίνεται όσο το δυνατόν περισσότερο στις προσδοκίες των ευρωπαίων πολιτών. Πρέπει επίσης να ενισχυθεί το σύστημα **ελέγχου** που εγγυάται την τήρηση της εν λόγω οριοθέτησης. Κατ' αυτόν τον τρόπο θα προσδιορίζονται καλύτερα τα θέματα κοινοτικής, περιφερειακής και τοπικής αρμοδιότητας.

Όσον αφορά τη συνταγματική συνθήκη, το ερώτημα είναι αν χρειάζεται να καταρτιστεί πλήρης "κατάλογος" των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, με σαφή διάκριση μεταξύ των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων, της συναρμοδιότητας και των συμπληρωματικών αρμοδιοτήτων. Σε κάθε περίπτωση, η οριοθέτηση δεν θα πρέπει να παρεμποδίζει μια σχετική ευελιξία, την οποία εξασφαλίζει η διατήρηση του άρθρου 308 της συνθήκης ΕΚ που κατοχυρώνει τις επικουρικές αρμοδιότητες.

Ρύθμιση

Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, η έννοια ρύθμιση αναφέρεται σε μια ομάδα εργαλείων με τα οποία οι κυβερνήσεις θέτουν τις απαιτήσεις τους από τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Οι **ρυθμίσεις** εμπίπτουν σε **3 κατηγορίες**¹⁹⁶:

A. Οι **οικονομικές ρυθμίσεις** επεμβαίνουν άμεσα στις αποφάσεις που αφορούν την αγορά, όπως για παράδειγμα, τον καθορισμό τιμών, τον ανταγωνισμό, την είσοδο ή έξοδο από την αγορά.

B. Οι **κοινωνικές ρυθμίσεις** προστατεύουν τα δημόσια αγαθά, όπως υγεία, ασφάλεια, περιβάλλον και κοινωνική συνοχή.

Γ. Οι **διοικητικές ρυθμίσεις** είναι διοικητικές γραφειοκρατικές διαδικασίες, μέσω των οποίων οι κυβερνήσεις συλλέγουν πληροφορίες και παρεμβαίνουν στις οικονομικές αποφάσεις των ατόμων.

Συζήτηση για το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁹⁷

Η Διακυβερνητική Διάσκεψη του 2000 (ΔΔ), η οποία άνοιξε τον δρόμο για τη διεύρυνση, έθεσε επίσης ως στόχο τη διεξαγωγή μιας εκτενέστερης και διεξοδικότερης συζήτησης για το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, στη «Δήλωση της Νίκαιας», που επισυνάπτεται στη συνθήκη της Νίκαιας, διατυπώνεται η ευχή να διεξαχθεί ευρεία συζήτηση με τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών: των

¹⁹⁶ OECD, *Report on Regulatory Reform*, June 1997, Paris.

¹⁹⁷ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/el/cig/g4000r.htm#FUTUREOFEUROPE>

εκπροσώπων των εθνικών κοινοβουλίων και της κοινής γνώμης, ήτοι, των πολιτικών, οικονομικών και πανεπιστημιακών κύκλων, καθώς και των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών τόσο των κρατών μελών, όσο και των υποψηφίων για ένταξη χωρών.

Η συζήτηση για το Μέλλον της Ένωσης πρέπει να συνεχιστεί έως το 2004, τόσο μέσω επιμέρους συζητήσεων όσο και μέσω του Διαδικτύου, προκειμένου να συγκεντρωθούν όσο το δυνατόν περισσότερες απόψεις για τα καίρια θέματα που αφορούν το μέλλον της Ευρώπης. Η Επιτροπή ενθαρρύνει τη διεξαγωγή αυτής της συζήτησης τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο, με την εξασφάλιση της μεγαλύτερης δυνατής συμμετοχής και τη διοργάνωση φόρουμ συζητήσεων, στις οποίες θα συμμετέχουν προσωπικότητες προερχόμενες από κοινοτικούς κύκλους, όσο και σε επίπεδο κρατών, μέσω της διεξαγωγής συζητήσεων σε εθνικό επίπεδο για το μέλλον της Ένωσης, με ευρεία συμμετοχή των πολιτών. Οι ανταλλαγές στο πλαίσιο αυτής της συζήτησης θα διεξάγονται παράλληλα με τις προπαρασκευαστικές εργασίες της ΔΔ του 2004.

Υπέρβαση της εναρμόνισης (Goldplating)

Η απλούστευση και γενικότερα η βελτίωση της ποιότητας των κανονιστικών ρυθμίσεων γίνεται για έναν παραπάνω λόγο απαραίτητη σε ευρωπαϊκό επίπεδο γιατί πολλά κράτη μέλη ακολουθούν την εξής πρακτική: Κατά την ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγιών στο εσωτερικό τους δίκαιο, προσθέτουν και δικές τους διατάξεις, με αποτέλεσμα την αύξηση της πολυπλοκότητας των εν λόγω ρυθμίσεων. Η πρακτική αυτή πάντως δεν ακολουθείται στη χώρα μας γιατί η ενσωμάτωση γίνεται κυρίως με προεδρικά διατάγματα και η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι στενή.

10.2 Εναλλακτικές λύσεις αντί της παραδοσιακής νομοθεσίας

Σε ανακοινώσεις της, όπως για παράδειγμα στη Λευκή Βίβλο για την διακυβέρνηση και στη συνέχεια στο σχέδιο δράσης για την απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος, η Επιτροπή προτείνει να γίνεται μεγαλύτερη χρήση **εναλλακτικών λύσεων αντί της παραδοσιακής νομοθεσίας** χωρίς να υπονομεύονται οι διατάξεις της Συνθήκης ή τα προνόμια του νομοθέτη. Η συνθήκη για την ΕΚ προβλέπει ήδη ειδικές μορφές από κοινού ρύθμισης, παραπέμποντας στα άρθρα 138 και 139 της συνθήκης για την ΕΚ σύμφωνα με τα οποία οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να συνάπτουν νομικά δεσμευτικές συμφωνίες σε κοινοτικό επίπεδο.

Υπάρχουν αρκετά εργαλεία, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε ειδικές περιπτώσεις για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης **απλουστεύοντας ταυτόχρονα τις νομοθετικές δραστηριότητες και την ίδια τη νομοθεσία (από κοινού ρύθμιση, αυτορρύθμιση, ανοιχτή μέθοδος συντονισμού)**. Αμέσως παρακάτω θα αναφερθούμε αναλυτικότερα στα εργαλεία αυτά:

Από κοινού ρύθμιση

Στο πλαίσιο μιας νομοθετικής πράξης, η **από κοινού ρύθμιση** επιτρέπει την υλοποίηση των στόχων που καθορίζει ο νομοθέτης μέσω μέτρων που εφαρμόζονται από δραστήριες και αναγνωρισμένες πλευρές στον εν λόγω τομέα. Η Επιτροπή παραμένει πεπεισμένη ότι η από κοινού ρύθμιση είναι μια επιλογή για την εστίαση του νομοθετικού έργου στα ουσιώδη στοιχεία και για την **απλούστευση** και βελτίωση της εφαρμογής. Η συνθήκη για την ΕΚ προβλέπει ήδη ειδικές μορφές από κοινού ρύθμισης, παραπέμποντας στα άρθρα 138 και 139 της συνθήκης για την ΕΚ σύμφωνα με τα οποία οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν να συνάπτουν νομικά δεσμευτικές συμφωνίες σε κοινοτικό επίπεδο

Η από κοινού ρύθμιση¹⁹⁸ μπορεί να επιτρέψει την επίτευξη των στόχων της μεγαλύτερης ευελιξίας και αποτελεσματικότητας. **Συνδυάζει τα δεσμευτικά νομοθετικά ή ρυθμιστικά μέτρα, που αποτελούν το κύριο νομικό και πολιτικό πλαίσιο δράσης, με τα μέτρα που λαμβάνονται από τα πλέον ενδιαφερόμενα μέρη για την εφαρμογή της εν λόγω δράσης.** Πρέπει να συνοδεύεται επίσης από

¹⁹⁸ COM(2001) 726 τελικό, σελ.9

μηχανισμούς κοινοτικών κυρώσεων, γεγονός που εγγυάται τη συνέχεια του δικαίου και τη συνεκτικότητα της νομοθεσίας στον εν λόγω τομέα.

Η από κοινού ρύθμιση δεν έχει σκοπό την παράκαμψη των αρμοδιοτήτων του νομοθέτη ούτε την εγκατάλειψη της έκδοσης κανονιστικών ρυθμίσεων. Θα εναπόκειται στο νομοθέτη, σε κάθε περίπτωση, να εκτιμά σε ποιο βαθμό είναι σκόπιμη η προσφυγή στην από κοινού ρύθμιση.

Η από κοινού ρύθμιση **συνδυάζει δεσμευτική νομοθετική και κανονιστική δράση με ενέργειες που αναλαμβάνονται από τους περισσότερο ενδιαφερόμενους φορείς, οι οποίοι χρησιμοποιούν την πρακτική πείρα τους**. Το αποτέλεσμα είναι η από κοινού πατρότητα των εν λόγω πολιτικών, εφόσον στην προετοιμασία και την εφαρμογή τους **συμμετέχουν αυτοί που θα επηρεαστούν περισσότερο** από την εκτέλεση των κανόνων. Με αυτό τον τρόπο θα επιτευχθεί μεγαλύτερη **συμμόρφωση**, ακόμα και όπου οι λεπτομερείς κανόνες δεν έχουν δεσμευτική ισχύ.

Η από κοινού ρύθμιση έχει ήδη χρησιμοποιηθεί για παράδειγμα, σε τομείς όπως η **εσωτερική αγορά** (συμφωνία επί των προτύπων προϊόντων βάσει των καλούμενων οδηγιών «νέας προσέγγισης») και ο τομέας του περιβάλλοντος (μείωση των ρυπογόνων εκπομπών των αυτοκινήτων).

Στο σχέδιο δράσης «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος»¹⁹⁹, η Επιτροπή αναφέρει τα εξής για την από κοινού ρύθμιση:

Το ζήτημα της **από κοινού ρύθμισης** συγκαταλέγεται μεταξύ των πιο ευαίσθητων για τους οικονομικούς συντελεστές και τις οργανώσεις που εκπροσωπούν ένα κλάδο δραστηριότητας, αλλά το ίδιο ισχύει και για τα θεσμικά όργανα, όπως έχει τονιστεί στις συζητήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η από κοινού ρύθμιση επιτρέπει, στο πλαίσιο μιας νομοθετικής πράξης, να αφεθεί η υλοποίηση των στόχων που καθορίζονται από τον νομοθέτη σε μέτρα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των αναγνωρισμένων ενδιαφερόμενων συντελεστών του εκάστοτε κλάδου. Υπό το πρίσμα της νομοθετικής απλούστευσης, η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ότι *πρόκειται για ένα μέσο, η χρήση του οποίου – στο πλαίσιο από κοινού συμφωνηθέντων κριτηρίων – μπορεί να αποφέρει καρπούς όσον αφορά την εξασφάλιση της προσαρμογής της νομοθεσίας στα προβλήματα του εκάστοτε κλάδου, την ελάφρυνση του νομοθετικού έργου μέσω της εστίασης στις ουσιαστικές πτυχές, και τέλος την αποκόμιση οφέλους από τις εμπειρίες των ενδιαφερόμενων μερών, και ιδίως των οικονομικών παραγόντων και των*

¹⁹⁹ COM(2002) 278

κοινωνικών εταίρων. Από την άποψη αυτή, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι **στα άρθρα 138 και 139 της Συνθήκης προβλέπονται ειδικές μορφές από κοινού ρύθμισης.**

Η Επιτροπή προτείνει μια πιο συχνή χρήση²⁰⁰ της από κοινού ρύθμισης, βάσει των εξής κριτηρίων:

_ Η Επιτροπή προτείνει στον νομοθέτη να *κάνει χρήση της από κοινού ρύθμισης βάσει νομοθετικής πράξης*. Με αυτόν τον τρόπο, ο νομοθέτης συμμετέχει σε όλες τις σχετικές προτάσεις. Με την επιφύλαξη του δικαιώματος πρωτοβουλίας που διαθέτει, η Επιτροπή θα ενημερώνει προηγουμένως τον νομοθέτη, στο πλαίσιο του ετήσιου προγράμματος εργασίας της ή/και των ήδη καθιερωμένων διαδικασιών διαλόγου, για την πρόθεσή της να καταφύγει σε ένα μηχανισμό από κοινού ρύθμισης. Ο νομοθέτης θα μπορεί έτσι να κρίνει, ανάλογα με την περίπτωση, κατά πόσον είναι βάσιμη η χρήση αυτού του μέσου.

_ Αυτή η χρήση, στο πλαίσιο μιας νομοθετικής πράξης, πρέπει να προσδώσει προστιθέμενη αξία υπέρ του κοινού συμφέροντος. Η προσέγγιση αυτή μπορεί να αποδειχθεί πρόσφορη από τη στιγμή που απαιτούνται ευέλικτα ή/και επείγοντα μέσα, στο βαθμό που αυτά δεν απαιτούν την ομοιόμορφη εφαρμογή σε όλη την Κοινότητα και δεν επηρεάζουν τις συνθήκες του ανταγωνισμού.

_ Ο νομοθέτης καθορίζει, μέσα σε αυτό το ρυθμιστικό πλαίσιο, τις ουσιαστικές πτυχές της νομοθεσίας, τους επιδιωκόμενους στόχους, τα χρονικά όρια και τους μηχανισμούς εφαρμογής, τις μεθόδους ελέγχου της εφαρμογής και τις ενδεχόμενες κυρώσεις, έτσι ώστε να εξασφαλιστεί η νομική ασφάλεια της νομοθεσίας.

_ Ο νομοθέτης κρίνει σε ποιο βαθμό ο καθορισμός και η εκτέλεση των μέτρων εφαρμογής μπορούν να παραπεμφθούν στα ενδιαφερόμενα μέρη, λόγω της αναγνωρισμένης τους πείρας στον τομέα. Οι διατάξεις αυτές, π.χ. οι κλαδικές συμφωνίες, πρέπει να είναι συμβατές με την ευρωπαϊκή νομοθεσία περί ανταγωνισμού.

_ Στην περίπτωση που η χρήση αυτού του μηχανισμού δεν αποφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα, η Επιτροπή επιφυλάσσεται να υποβάλει μια κλασική νομοθετική πρόταση στον νομοθέτη.

_ Η αρχή της *διαφάνειας* της νομοθεσίας εφαρμόζεται όσον αφορά τη χρήση της από κοινού ρύθμισης. Ο πολίτης πρέπει να έχει πρόσβαση στην ίδια τη νομοθετική

²⁰⁰ Αρμοδιότητα : Θεσμικά όργανα – Ακόμα και εάν η Επιτροπή προτείνει μια νομοθετική πράξη στην οποία προβλέπεται η χρήση της από κοινού ρύθμισης, η έγκριση αυτής της πρότασης εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

πράξη και στις διατάξεις εφαρμογής. Οι κλαδικές συμφωνίες και οι λεπτομέρειες εφαρμογής πρέπει να δημοσιοποιούνται κάτω από συνθήκες που πρέπει να καθοριστούν.

_ Η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να θεωρούν τα ενδιαφερόμενα μέρη ως αντιπροσωπευτικά, οργανωμένα και υπεύθυνα.

Αυτορρύθμιση

Η *αυτορρύθμιση* αφορά πολυάριθμες πρακτικές, κοινούς κανόνες, δεοντολογικούς κώδικες και εθελοντικές συμφωνίες που οι οικονομικοί φορείς, οι κοινωνικοί παράγοντες, οι ΜΚΟ και οι οργανωμένες ομάδες καθορίζουν **εθελοντικά** για τη ρύθμιση και οργάνωση των δραστηριοτήτων τους. **Αντίθετα με την από κοινού ρύθμιση, η αυτορρύθμιση (ή *self-regulation*) δεν προϋποθέτει και δεν συνεπάγεται απαραίτητα νομοθετική πράξη.**

Η Επιτροπή ενδέχεται να κρίνει μη προτιμητέα την υποβολή νομοθετικής πρότασης όταν υπάρχουν ήδη τέτοιες πρακτικές και επιτρέπουν την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης. Μπορεί επίσης να προτείνει, π.χ. μέσω μιας σύστασης, την προσφυγή των ενδιαφερόμενων μερών στην αυτορρύθμιση, για να αποφύγει τη θέσπιση νομοθεσίας, χωρίς όμως να αποκλείει τη δυνατότητα για νομοθεσία, εάν η αυτορρύθμιση αποδειχθεί ανεπαρκής ή αναποτελεσματική.

Αυτές οι **εθελοντικές συμφωνίες** αποτελούν μια από τις πράξεις αυτορρύθμισης. Μπορούν επίσης, βάσει νομοθετικής πράξης και συνεπώς κατά τρόπο πιο δεσμευτικό και πιο τυπικό, να επιτρέψουν στους ενδιαφερόμενους παράγοντες να εφαρμόσουν μια νομοθεσία που θεσπίστηκε στο πλαίσιο ενός μηχανισμού από κοινού ρύθμισης.

Ανοικτή μέθοδος συντονισμού

Μέσω της εφαρμογής της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού²⁰¹ για τη συγκριτική αξιολόγηση και τον έλεγχο των πολιτικών, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη αποκομίζουν διδάγματα από τις διαφορετικές εμπειρίες των κρατών μελών. Επισημαίνουν και διαδίδουν τα συμπεράσματα από επιτυχείς πρακτικές, προωθώντας, ιδιαίτερα, την

²⁰¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής «Βελτίωση του περιβάλλοντος των επιχειρήσεων», COM(2002) 610, 07.11.2002, σελ.3

αποτελεσματικότητα της διάρθρωσης των θεσμών, η λειτουργία των οποίων επηρεάζει τις αγορές.

Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού²⁰² που αποφασίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας προτρέπει την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να συνεργαστούν, μαθαίνοντας από τις βέλτιστες πρακτικές και αναπτύσσοντας καλύτερες πολιτικές λαμβάνοντας υπόψη όλες τις σχετικές συνθήκες. Σε πολλές περιπτώσεις, αυτό σημαίνει επίτευξη συμφωνίας αναφορικά με τους στόχους επιδόσεων σε επίπεδο ΕΕ, χωρίς να απαιτείται απαραίτητα να θέσουν τα μεμονωμένα κράτη μέλη τους ίδιους στόχους εθνικής δράσης. Οι στόχοι που αφορούν την ευρωπαϊκή επικράτεια είναι, σε γενικές γραμμές, είτε κοινοτικοί στόχοι είτε ομοιόμορφοι εθνικοί στόχοι. Κατά τον **προσδιορισμό στόχων** στο πλαίσιο της πολιτικής για τις επιχειρήσεις, δίδεται η δυνατότητα υιοθέτησης στόχων ειδικά προσαρμοσμένων στις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν σε κάθε κράτος μέλος. Η αποτελεσματικότητα της πολιτικής για τις επιχειρήσεις εξαρτάται όχι μόνον από την ικανότητα των κρατών μελών να αξιοποιούν την εμπειρία από πρωτοβουλίες σε άλλα κράτη μέλη ή αλλού, αλλά και από την αποφασιστικότητά τους να εφαρμόσουν τα μέτρα. Οι δραστηριότητες **συγκριτικής αξιολόγησης** χρησιμεύουν για τον προσδιορισμό των τομέων όπου είναι δυνατόν να υπάρξουν βελτιώσεις. Οι ποσοτικοί στόχοι της πολιτικής για τις επιχειρήσεις συμβάλλουν στην ολοκλήρωση των προσπαθειών των κρατών μελών συνιστώντας δέσμευση για κάθε ένα από αυτά, ενώ παράλληλα τηρείται απόλυτα η αρχή της επικουρικότητας. **Ο προσδιορισμός στόχων έχει εφαρμοσθεί ήδη σε άλλους τομείς πολιτικών της ΕΕ, ο πιο γνωστός από τους οποίους αφορούσε την ένταξη στην ΟΝΕ.** Τα κράτη μέλη, όμως, χρησιμοποιούν, επίσης, στόχους και σε άλλους τομείς—όπως ο πληθωρισμός, οι δαπάνες και τα έσοδα – αναφέροντας ότι τα οφέλη που προκύπτουν είναι δυνατόν να είναι σημαντικά.

Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού χρησιμοποιείται ανάλογα με την περίπτωση. *Αποτελεί μέθοδο ενθάρρυνσης της συνεργασίας, της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών, της συμφωνίας επί κοινών στόχων και κατευθυντήριων γραμμών για τα κράτη μέλη και μερικές φορές στηρίζεται από εθνικά σχέδια δράσης, όπως στην περίπτωση της **απασχόλησης**²⁰³ και του κοινωνικού αποκλεισμού. **Βασίζεται στον τακτικό έλεγχο***

²⁰² COM(2002) 610, 07.11.2002, σελ.15

²⁰³ Επιτροπή για την απασχόληση: Η επιτροπή για την απασχόληση η οποία ιδρύθηκε με τη συνθήκη του Άμστερνταμ υποκατέστησε την επιτροπή για την απασχόληση και την αγορά εργασίας που

της προόδου ως προς την επίτευξη αυτών των στόχων και επιτρέπει στα κράτη μέλη να συγκρίνουν τις προσπάθειές τους και να επωφελούνται από την πείρα των άλλων κρατών μελών.

Σε ορισμένους τομείς, όπως η απασχόληση και η κοινωνική πολιτική ή η πολιτική μετανάστευσης²⁰⁴, η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται παράλληλα με την νομοθετική προσέγγιση που βασίζεται σε κοινοτικό πρόγραμμα- σε άλλους τομείς, προσθέτει αξία σε ευρωπαϊκό επίπεδο όπου υπάρχει μικρό περιθώριο νομοθετικών λύσεων. Αυτό συμβαίνει, για, παράδειγμα, με τις εργασίες που διεξάγονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο για τον καθορισμό μελλοντικών στόχων για τα εθνικά συστήματα εκπαίδευσης

Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού πρέπει να συμπληρώνει και όχι να αντικαθιστά την κοινοτική δράση.

Στη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση η Επιτροπή πρότεινε προσανατολισμούς για το ρόλο της **ανοικτής μεθόδου συντονισμού** και στην Ετήσια Στρατηγική Πολιτικής για το 2003 προσδοκεί να διεξάγει στρατηγική αξιολόγηση του κατά πόσο είναι αποτελεσματική η μέθοδος στους τομείς όπου εφαρμόστηκε αρχικά.

ιδρύθηκε το 1966 (άρθρο 130 της συνθήκης ΕΚ). Αποτελούμενη από δύο αντιπροσώπους από κάθε κράτος μέλος και δύο αντιπροσώπους από την Επιτροπή, η επιτροπή για την απασχόληση είναι επιφορτισμένη να βοηθάει το Συμβούλιο στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του στον εν λόγω τομέα. Η επιτροπή αυτή παρακολουθεί τις πολιτικές για την απασχόληση και την αγορά εργασίας που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη, προωθεί το συντονισμό τους και διατυπώνει γνώμες. Για την ικανοποιητική διεκπεραίωση των εργασιών της συμβουλευεται του κοινωνικούς εταίρους.

²⁰⁴ Βλέπε την ανακοίνωση για την ανοικτή μέθοδο συντονισμού για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης, COM (2001)387, 1 1.7.01

10.3 Απλούστευση και εσωτερική αγορά

10.3.1 Δράσεις στα πλαίσια της εσωτερικής αγοράς (2003 – 2006)

Στο Παράρτημα του εγγράφου της Επιτροπής «Στρατηγική της εσωτερικής αγοράς- Προτεραιότητες 2003 - 2006», εξειδικεύονται οι ακόλουθες δράσεις στον τομέα **Απλούστευση του κανονιστικού περιβάλλοντος**²⁰⁵:

1. Η Επιτροπή θα αναπτύξει μια συνεκτική προσέγγιση στο θέμα της νομοθετικής τεχνικής και της **επιλογής του νομικού μέσου στην εσωτερική αγορά**. Αυτό αφορά θέματα όπως: πότε να βασίζεται κανείς στην αμοιβαία αναγνώριση, τη "νέα προσέγγιση", την από κοινού νομοθετική ρύθμιση ή τις εθελοντικές συμφωνίες, το επίπεδο εναρμόνισης και την πιθανή καθιέρωση ρητρών εσωτερικής αγοράς και πότε οι κανονισμοί θα πρέπει να έχουν προτεραιότητα. Η Επιτροπή θα προβεί σε διαβουλεύσεις με το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τη βιομηχανία και άλλους οικονομικούς παράγοντες. Η προσέγγιση που θα αποφασιστεί θα μπορούσε να παρουσιαστεί σε μια σύντομη ανακοίνωση της Επιτροπής στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών της Επιτροπής περί διακυβέρνησης/βελτίωσης των νομοθετικών ρυθμίσεων.

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: 06/2004

Τύπος δράσης: 2²⁰⁶

2. Η Επιτροπή θα αναπτύξει μια *"δοκιμή συμβατότητας προς την εσωτερική αγορά"* έπειτα από διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα κράτη μέλη. Η δοκιμή αυτή θα αποτελέσει οδηγό για τους εθνικούς νομοθέτες σε όλα τα διοικητικά επίπεδα, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι οι δράσεις τους δεν αντιτίθενται, ακουσίως, στις αρχές της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας. Η δοκιμή αυτή θα μπορούσε να υποστηριχθεί από ένα ψήφισμα του Συμβουλίου. Η Επιτροπή συνιστά επίσης στα κράτη μέλη να δώσουν τη δυνατότητα σε μη υπηκόους τους να συμμετάσχουν πιο ενεργά στην ανάπτυξη τυχόν μέτρων και, μόλις τα μέτρα θεσπιστούν, να τα καταστήσουν ευκολότερα διαθέσιμα στους μη υπηκόους τους (π.χ. θέτοντάς τα online).

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: 03/2004

²⁰⁵ Παράρτημα του εγγράφου COM(2003) 238 τελικό-7.5.2003, σελ.63

²⁰⁶ **Τύπος δράσης 1:** έγκαιρη έγκριση ή ολοκλήρωση

Τύπος δράσης 2: για περαιτέρω εξέταση και συζήτηση

Τύπος δράσης 3: για εφαρμογή από τα κράτη μέλη

Τύπος δράσης: 1

3. Δημιουργία ιστοχώρου στον οποίο οι ενδιαφερόμενοι θα μπορούν να αναφέρονται στους ιδιαίτερα περίπλοκους κανόνες ή στους κανόνες που μπορεί να αποτυγχάνουν στη "δοκιμή συμβατότητας προς την εσωτερική αγορά".

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: 09/2003

Τύπος δράσης: 1

4. Το Συμβούλιο ("Ανταγωνιστικότητα") καλείται να δημιουργήσει μια ομάδα εργασίας για τη "βελτίωση των νομοθετικών ρυθμίσεων". Η ομάδα αυτή θα μπορούσε να καταρτίσει εθνικά σχέδια απλούστευσης, τα οποία θα αντικατοπτρίζουν τη δραστηριότητα σε κοινοτικό επίπεδο.

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: 06/2003

Τύπος δράσης: 1

5. Η Επιτροπή θα αναπτύξει, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, **δείκτες για τη μέτρηση της προόδου** προς την κατεύθυνση ενός κανονιστικού πλαισίου υψηλότερης ποιότητας για την εσωτερική αγορά, ιδίως, αλλά όχι αποκλειστικά, ως αποτέλεσμα του σχεδίου δράσης της Επιτροπής για τη βελτίωση των νομοθετικών ρυθμίσεων του Ιουνίου 2002. Οι δείκτες αυτοί θα περιλαμβάνουν τόσο **δείκτες εισροής** (π.χ. "ελήφθησαν εγκαίρως τα ανακοινωθέντα μέτρα;") όσο και **δείκτες αντικτύπου** (π.χ. "είχαν ως αποτέλεσμα την ελάφρυνση του διοικητικού φόρτου;"). Τα αποτελέσματα του σχεδίου της Επιτροπής σχετικά με τους δείκτες ποιότητας της νομοθεσίας, στο πλαίσιο του πολυετούς προγράμματος για τις επιχειρήσεις και την επιχειρηματικότητα, θα αποτελέσουν βάση για τις εν λόγω εργασίες.

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: 06/2004

Τύπος δράσης: 2

Στον τομέα **Εφαρμογή των κανόνων** εξειδικεύονται οι ακόλουθες δράσεις²⁰⁷

1. Τα κράτη μέλη θα δεσμευθούν να θέτουν και να τηρούν πιο φιλόδοξους στόχους όσον αφορά τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο σε κάθε εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Αυτό έχει ήδη συμβεί κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών αλλά θα

²⁰⁷ Παράρτημα στο έγγραφο της Επιτροπής «Στρατηγική της εσωτερικής αγοράς- Προτεραιότητες 2003 - 2006», COM (2003)238, σελ.65 επ.

πρέπει στο εξής να θεσμοθετηθεί²⁰⁸. Είναι σημαντικό να διατηρηθεί η πολιτική πίεση όσον αφορά τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο προκειμένου να αποφευχθεί ο κατακερματισμός της εσωτερικής αγοράς στην Ένωση των 25 χωρών. Ανταποκρινόμενη σε αίτημα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η Επιτροπή θα αναλάβει την εκπόνηση μιας μελέτης σκοπιμότητας προκειμένου να εξετάσει εάν είναι δυνατόν από μεθοδολογική και πρακτική άποψη να οριστεί μια αριθμητική τιμή όσον αφορά το κόστος της καθυστέρησης μεταφοράς.

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: 03/2004

Τύπος δράσης: 3²⁰⁹

2. Η Επιτροπή θα εκδώσει σύσταση η οποία θα ορίζει **βέλτιστες πρακτικές για την επιτάχυνση και τη βελτίωση της ποιότητας της μεταφοράς των οδηγιών για την εσωτερική αγορά στο εθνικό δίκαιο**. Οι πρακτικές αυτές μπορούν να περιλαμβάνουν:

α) εξασφάλιση ότι η τεχνογνωσία των αρμόδιων υπαλλήλων που αποκτήθηκε κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων μπορεί να χρησιμοποιηθεί πλήρως κατά τη διάρκεια της φάσης μεταφοράς·

β) σχεδιασμό μέσω της ανάπτυξης χρονοδιαγραμμάτων μεταφοράς (δηλαδή με ημερομηνίες-στόχους για το σχέδιο του κειμένου εφαρμογής, προβλεπόμενη ημερομηνία για την έγκριση από τον αρμόδιο υπουργό (υπουργούς), ημερομηνία έναρξης της κοινοβουλευτικής διαδικασίας κ.λπ.)·

γ) **περιορισμό της μεταφοράς στα απολύτως αναγκαία χωρίς την προσθήκη άλλων στοιχείων, τα οποία απλώς περιπλέκουν τη νομοθεσία ή την εφαρμογή της (αυτό συνήθως αναφέρεται ως "επιγύρωση")**

δ) επείγουσα παρέμβαση από το κράτος σε περιπτώσεις στις οποίες υπάρχει κίνδυνος να μην τηρηθούν οι προθεσμίες (ήτοι λόγω καθυστερήσεων σε επίπεδο περιφερειών/επαρχιών στα ομοσπονδιακά/αποκεντρωμένα κράτη μέλη)·

²⁰⁸ Το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του τρέχοντος έτους επιβεβαίωσε τον τεθέντα στόχο συνολικού ελλείμματος ύψους 1,5% και μηδενικού ελλείμματος για τις οδηγίες για τις οποίες παρήλθαν περισσότερα από δύο έτη από την ημερομηνία μεταφοράς τους στο εθνικό δίκαιο.

²⁰⁹ **Τύπος δράσης 1:** έγκαιρη έγκριση ή ολοκλήρωση

Τύπος δράσης 2: για περαιτέρω εξέταση και συζήτηση

Τύπος δράσης 3: για εφαρμογή από τα κράτη μέλη

ε) τακτική υποβολή εκθέσεων σχετικά με την πρόοδο της μεταφοράς στα εθνικά και περιφερειακά κοινοβούλια, ώστε να διατηρείται η σχετική πίεση.

στ) τακτικές συζητήσεις σχετικά με την απόδοση της μεταφοράς με τα εθνικά και περιφερειακά κοινοβούλια

ζ) συνεργασία της Επιτροπής με τα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια της φάσης μεταφοράς ("προληπτικός διάλογος"). Ο διάλογος αυτός θα επικεντρωθεί ιδιαίτερα στα μέτρα με τη μεγαλύτερη οικονομική σημασία και σε εκείνα τα οποία, λόγω της φύσης τους, μπορεί να παρουσιάζουν μεγαλύτερες δυσκολίες κατά τη μεταφορά.

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: 03/2004

Τύπος δράσης: 2

3. Η Επιτροπή θα προσδιορίζει τακτικά τις οδηγίες εκείνες οι οποίες θα πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο "προληπτικού διαλόγου" – ήτοι διαλόγου μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών ο οποίος θα αρχίσει αμέσως μετά την έκδοση της οδηγίας, με στόχο την εξασφάλιση της καλύτερης και ταχύτερης μεταφοράς της στο εθνικό δίκαιο. Οι οδηγίες που θα επιλέγονται θα είναι μέτρα ιδιαίτερης οικονομικής σημασίας ή/και εκείνες οι οποίες, από τη φύση τους, μπορεί να παρουσιάζουν μεγαλύτερες δυσκολίες μεταφοράς.

Επιπλέον, η Επιτροπή: α) θα ζητά συστηματικά από όλα τα κράτη μέλη, ένα μήνα μετά την έκδοση κάθε οδηγίας, να της ανακοινώσουν, μεταξύ άλλων, τα εν προκειμένω σχέδιά τους· β) θα διοργανώνει διμερείς συνεδριάσεις με τα κράτη μέλη προκειμένου να συζητούνται τυχόν προβλήματα μεταφοράς· γ) όταν απαιτείται, θα τίθενται τα θέματα της μεταφοράς σε συνεδριάσεις εμπειρογνομόνων προκειμένου να εντοπίζονται εγκαίρως τα τυχόν προβλήματα· δ) **θα προετοιμάζει σχετικές ενέργειες καθοδήγησης προκειμένου να βοηθήσει τα κράτη μέλη στη μεταφορά ιδιαίτερα περίπλοκων νομοθετικών μέτρων.**

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: 09/2003

Τύπος δράσης: 1

4. Η Επιτροπή θα προτείνει ένα νομικό μέσο προκειμένου να καταστήσει υποχρεωτικές ορισμένες πτυχές της μεταφοράς, όπως την ηλεκτρονική κοινοποίηση των μέτρων μεταφοράς, η απαίτηση να διαβιβάζονται στην Επιτροπή πίνακες "συμφωνίας", στους οποίους θα διευκρινίζεται που ακριβώς εφαρμόστηκαν οι διατάξεις στο εθνικό δίκαιο και τη χρήση πινάκων αντιστοιχίας. Αυτό θα βοηθήσει να βελτιωθεί η διαφάνεια και η αποτελεσματικότητα του ελέγχου της συμμόρφωσης. Χωρίς τους πίνακες αυτούς, ο έλεγχος του ότι τα μέτρα μεταφοράς που θεσπίζονται στα 25 κράτη

μέλη συνάδουν πλήρως προς τις απαιτήσεις της εκάστοτε οδηγίας θα είναι εξαιρετικά δύσκολος. Το μέσο αυτό θα μπορούσε επίσης να αποτελέσει νομικό υπόβαθρο για το SOLVIT.

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: 09/2004

Τύπος δράσης: 2

5. Η Επιτροπή προτείνει να οριστεί μια τυποποιημένη περίοδος μεταφοράς στο πλαίσιο της διοργανικής συμφωνίας για τη βελτίωση των νομοθετικών ρυθμίσεων (2 έτη), από την οποία θα επιτρέπονται αποκλίσεις μόνο εάν μπορούν να αιτιολογηθούν από τον όγκο ή την πολυπλοκότητα του μέτρου που πρέπει να μεταφερθεί. Η Επιτροπή θα ζητήσει επίσης τη γνώμη των κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τα ακόλουθα θέματα: α) τη συμπερίληψη τυποποιημένων ρητρών για κυρώσεις στις οδηγίες (ήτοι μιας ρήτρας που θα προβλέπει αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης των υποχρεώσεων που απορρέουν από την οδηγία)· και β) μια τυποποιημένη ρήτρα που θα παρέχει ισχυρότερη νομική βάση για την προώθηση της ενεργού διοικητικής συνεργασίας.

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: 12/2004

Τύπος δράσης: 2

6. Τα κράτη μέλη θα μεγιστοποιήσουν τις προσπάθειές τους προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός των παραβάσεων τους κατά τουλάχιστον 50% μέχρι το 2006. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με ένα συνδυασμό έγκαιρης επίλυσης των διαφορών, χρήσης λύσεων εναλλακτικών προς τις επίσημες διαδικασίες επί παραβάσει (π.χ. το SOLVIT) και προληπτικής δράσης. Εδώ απαιτείται σταδιακή εφαρμογή ανά έτος. Η Επιτροπή θα υποβάλλει εκθέσεις σχετικά με την πρόοδο που επιτυγχάνουν τα κράτη μέλη στον Πίνακα αποτελεσμάτων της εσωτερικής αγοράς. Η Επιτροπή θα είναι ικανοποιημένη εάν ο εν λόγω στόχος "μείωσης των παραβάσεων" επιβεβαιωθεί μέχρι το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μαζί με τους στόχους σχετικά με τη μεταφορά.

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: 12/2006

Τύπος δράσης: 3

7. Η Επιτροπή θα δημοσιεύσει τα αποτελέσματα μελέτης σχετικά με τις διάφορες εναλλακτικές δυνατότητες βελτίωσης της εφαρμογής του δικαίου της εσωτερικής αγοράς. Η μελέτη αυτή θα εξετάσει, μεταξύ άλλων, το κατά πόσον είναι ευκατώς και εφικτός ο ορισμός, σε κάθε κράτος μέλος, ενός είδους μηχανισμού που θα βοηθούσε στη σωστή εφαρμογή της νομοθεσίας της εσωτερικής αγοράς και των σχετικών άρθρων της Συνθήκης.

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: 12/2004

Τύπος δράσης: 1

8. Η Επιτροπή θα προτείνει κανονισμό σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών που είναι υπεύθυνες για την επιβολή της νομοθεσίας σχετικά με την προστασία του καταναλωτή. Στις αρχές αυτές θα πρέπει να δοθεί ένας ελάχιστος βαθμός εξουσιών κοινής έρευνας και επιβολής. Ο κανονισμός θα προβλέπει ένα πλαίσιο κοινών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων παροχής βοήθειας το οποίο θα μπορούν να χρησιμοποιούν οι αρχές επιβολής όταν αντιμετωπίζουν απατεώνες οι οποίοι διαπράττουν διασυνοριακές εμπορικές παραβάσεις.

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ: 06/2003

Τύπος δράσης: 1

Παρακολούθηση

Η συστηματική παρακολούθηση και αξιολόγηση είναι κεφαλαιώδους σημασίας για την επιτυχία της στρατηγικής για την εσωτερική αγορά. Θα ήταν μάταιο να τεθούν προτεραιότητες πολιτικής και τα υπόλοιπα να αφεθούν στην τύχη. Είναι πολύ σημαντικό να ελεγχθεί ότι οι προτεινόμενες δράσεις εφαρμόζονται πράγματι και ότι παράγουν τα επιθυμητά αποτελέσματα.

Ως εκ τούτου, η στρατηγική θα παρακολουθηθεί σε τρία επίπεδα. Το πρώτο καθήκον θα είναι να εξασφαλιστεί ότι τα προτεινόμενα μέτρα θεσπίστηκαν εγκαίρως. Αυτό θα επιτρέψει να ασκηθεί πίεση στους φορείς λήψης αποφάσεων σε περίπτωση καθυστερήσεων. Το δεύτερο θα είναι να εξασφαλιστεί ότι τα μέτρα εφαρμόστηκαν σωστά. Και πάλι, μπορούν να ληφθούν διορθωτικά μέτρα εάν διαπιστωθούν προβλήματα. Τέλος, πρέπει να μετρηθεί ο αντίκτυπος²¹⁰ των μέτρων στην πράξη, δηλαδή οι συνέπειές τους για τις αγορές, τις επιχειρήσεις και τους υπόλοιπους οικονομικούς παράγοντες.

10.3.2 Δράσεις στον τομέα των παραβάσεων

1. Τα κράτη μέλη καλούνται να μεγιστοποιήσουν τις προσπάθειές τους προκειμένου να θέσουν τέλος στις παραβάσεις τους έτσι ώστε να μπορέσουν να

²¹⁰ Η παρακολούθηση του αντικτύπου στην πράξη αποτελεί ιδιαίτερη πρόκληση. Απαιτεί την ανάπτυξη ενός πλήρους συνόλου δεικτών οι οποίοι, με τη σειρά τους, εξαρτώνται από τη διαθεσιμότητα των σχετικών στατιστικών για όλα τα κράτη μέλη.

επιλυθούν όσο το δυνατόν περισσότερες εκκρεμούσες υποθέσεις. Η Επιτροπή πιστεύει ότι πολλές από τις εκκρεμούσες υποθέσεις μπορούν να επιλυθούν εύκολα εάν υπάρχει η σχετική βούληση. Ο στόχος θα ήταν για κάθε κράτος μέλος να μειώσει τον αριθμό των παραβάσεων στον τομέα της εσωτερικής αγοράς κατά τουλάχιστον 50% μέχρι το 2006. Η Επιτροπή θα προωθήσει επίσης την καλύτερη παρακολούθηση των αποφάσεων του Δικαστηρίου, κυρίως από τα κράτη μέλη, τα οποία δεν αφορά άμεσα η συγκεκριμένη υπόθεση.

2. Η Επιτροπή θα δημιουργήσει²¹¹ ένα ειδικό τμήμα στην αρχική σελίδα του ιστοχώρου EUROPA στο οποίο θα περιγράφονται οι διάφορες διαδικασίες που έχουν στη διάθεσή τους οι πολίτες και οι επιχειρήσεις προκειμένου να υπερασπιστούν τα δικαιώματά τους στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθεσίας. Ουσιαστικά, θα περιγράψει τους αποτελεσματικότερους τρόπους αποκατάστασης, στους οποίους συχνά θα περιλαμβάνονται εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης των προβλημάτων, όπως μέσω του δικτύου SOLVIT. Ο στόχος είναι να επιλύονται τα προβλήματα πολύ ταχύτερα και οι διαδικασίες επί παραβάσει να περιοριστούν μόνο στις πιο σοβαρές παραβάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας. Σε όλες τις περιπτώσεις, θα παρέχονται εκτιμήσεις του απαιτούμενου χρόνου και κόστους.

²¹¹ Επίσης προκειμένου να εξασφαλιστεί μια πιο ομοιόμορφη εφαρμογή της νομοθεσίας σχετικά με την **προστασία του καταναλωτή στην Ένωση**, η Επιτροπή θα προτείνει (σχεδόν παράλληλα με τη στρατηγική για την εσωτερική αγορά) ένα κανονισμό ο οποίος θα θεσπίσει, στην επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ένα δίκτυο δημόσιων αρχών επιφορτισμένων με την εφαρμογή της νομοθεσίας. Σε αντίθεση με τις "αρχές της εσωτερικής αγοράς", οι οποίες θα παρακολουθούν τη συμπεριφορά και τις αποφάσεις των εθνικών και τοπικών διοικήσεων, οι αρχές οι υπεύθυνες για την προστασία του καταναλωτή θα επικεντρωθούν στη συμπεριφορά του ιδιωτικού τομέα.

10.4 Διαδικασίες επί παραβάσει και εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης προβλημάτων

10.4.1 Έλεγχος εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου²¹²

1. Γενικά

Για να εφαρμοστούν αποτελεσματικά οι πολιτικές της Κοινότητας ώστε να αποδώσουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, και ως εκ τούτου να κερδίσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών, τα θεσμικά όργανα πρέπει να καταβάλουν προσπάθειες όχι μόνον για την εκ των προτέρων βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας αλλά επίσης να διασφαλίσουν **εκ των υστέρων** έναν αποτελεσματικό **έλεγχο της εφαρμογής της**. Στο πλαίσιο της οπτικής αυτής, ο προβληματισμός που ξεκίνησε με τη «*Λευκή βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση*»²¹³ συνδέεται, από τη μία πλευρά, με την ποιότητα των κοινοτικών κανόνων και από την άλλη πλευρά, με τη βελτίωση του ελέγχου τους.

Οι δύο αυτοί στόχοι προφανώς συνδέονται. Η ποιότητα της σύνταξης των νομοθετικών πράξεων, που αποτελεί αντικείμενο της ανακοίνωσης της Επιτροπής «*Βελτίωση της νομοθεσίας*»²¹⁴, αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο που επηρεάζει συγχρόνως την ικανότητα των κρατών μελών να εφαρμόζουν το κοινοτικό δίκαιο, την αποτελεσματικότητα του δικαίου αυτού και τον έλεγχό του από την κοινοτική διοίκηση. *Οι ενδεχόμενες δυσχέρειες εφαρμογής και ελέγχου του δικαίου θα έπρεπε να λαμβάνονται περισσότερο υπόψη κατά τη στιγμή της σύνταξης νομοθετικών προτάσεων, ιδίως μέσω ενός μεγαλύτερου προβληματισμού σχετικά με την επιλογή του νομοθετικού μέσου (οδηγία ή κανονισμός) και μίας αξιολόγησης εκ των προτέρων των προβλέψιμων δυσχερειών μεταφοράς και δικαιοδοσίας.*

Εδώ θα εξετάσουμε τη δεύτερη πλευρά, δηλαδή **τον έλεγχο** ως προς τον οποίο η συνθήκη αναθέτει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή μία αποκλειστική αρμοδιότητα²¹⁵, εκείνη του «**θεματοφύλακα της συνθήκης**».

²¹² Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής για τη Βελτίωση του ελέγχου της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, COM (2002) 725 τελικό

²¹³ COM(2001)428 τελικό

²¹⁴ ανακοίνωση της Επιτροπής για ένα σχέδιο δράσης σχετικά με την « απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM(2002)278 τελικό

²¹⁵ Η ευθύνη της Επιτροπής στον τομέα του ελέγχου της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου προβλέπεται στις διατάξεις του άρθρου 211 της συνθήκης ΕΚ. Το άρθρο 226 προβλέπει σχετικά την *προσφυγή λόγω παράβασης*

Η Επιτροπή έχει αναπτύξει ευρέως την προδικαστική διαδικασία που καλείται συνήθως "διαδικασία παράβασης". Η προσφυγή λόγω παράβασης και η διαδικασία παράβασης που προηγείται αποτελούν πάντως μη αποκλειστικά μέσα για την εκπλήρωση της ίδιας **αποστολής, που είναι η διασφάλιση της τήρησης του κοινοτικού δικαίου.**

Ειδικότερα, η δίωξη των εικαζόμενων παραβάσεων της κοινοτικής νομοθεσίας πραγματοποιείται σε διάφορα στάδια, που στοχεύουν να άρουν τις επιφυλάξεις ή να διευκολύνουν την αποκατάσταση της εν λόγω παράβασης: Οι δυνητικές παραβάσεις κατ' αρχάς καταχωρίζονται σε ένα ενιαίο μητρώο, ανεξαρτήτως της προέλευσης και του χαρακτηρισμού τους: *καταγγελίες* που απευθύνονται απ' ευθείας στην Επιτροπή ή διαβιβάζονται μέσω της επιτροπής αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή μέσω του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, *υποθέσεις που αποκαλύπτονται αυτεπάγγελτα* μέσω των εκ των προτέρων ή δυναμικών ελέγχων των υπηρεσιών.

Στο πλαίσιο της διεξαγωγής της αποδεικτικής διαδικασίας για τον κάθε φάκελο, η Επιτροπή κοινοποιεί στο ενεχόμενο κράτος μέλος: καταρχάς μία "προειδοποιητική επιστολή", στη συνέχεια μία "αιτιολογημένη γνώμη" και τέλος, αν η παράβαση εξακολουθεί να ισχύει, προσφυγή στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων εκ μέρους της Επιτροπής σύμφωνα με τη διαδικασία παράβασης. Τα διαδοχικά αυτά στάδια επιτρέπουν να κινητοποιηθούν όσο το δυνατόν περισσότερο οι πληροφορίες και οι συνεργασίες, οδηγώντας σε μεγάλο αριθμό περιπτώσεων στην εξαφάνιση της παράβασης και την θέση του φακέλου στο αρχείο²¹⁶.

2. Η πρόληψη των παραβάσεων

Κύρια αρμοδιότητα εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου έχουν **τα κράτη μέλη** τόσο όσον αφορά τη συνθήκη όσο και το παράγωγο δίκαιο (κανονισμοί, οδηγίες και αποφάσεις). Πάντως, η **συνεργασία** μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών

²¹⁶ Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία για το έτος 2001, ο αριθμός των φακέλων για παραβάσεις που οδήγησαν σε προειδοποιητική επιστολή ανέρχεται στο ήμισυ (49%) των εικαζόμενων παραβάσεων που καταχωρίστηκαν· οι αιτιολογημένες γνώμες αντιπροσωπεύουν από την πλευρά τους λίγο μεγαλύτερο από το ήμισυ ποσοστό (54%) των προειδοποιητικών επιστολών και οι προσφυγές ανέρχονται στο 1/5 περίπου (21%) των προειδοποιητικών επιστολών. Τέλος, οι προσφυγές της Επιτροπής στο Δικαστήριο λόγω παράβασης αντιστοιχεί μόνο στο 10% των εικαζόμενων παραβάσεων που έχουν καταχωρισθεί (10,3%).

αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο για έναν αποτελεσματικό έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

Επιβάλλοντας στην Επιτροπή να τηρήσει μία προδικαστική διοικητική διαδικασία που θα προηγείται της προσφυγής λόγω παράβασης, το άρθρο 226 της συνθήκης ΕΚ προβλέπει την υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των κοινοτικών θεσμικών οργάνων. Επειδή, στόχος της προδικαστικής αυτής διαδικασίας είναι η ενημέρωση της Επιτροπής και η εθελοντική συμμόρφωση του κράτους μέλους προς τις απαιτήσεις της συνθήκης, η αποτελεσματικότητά της συνδέεται στενά με τις επαφές μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους μέλους.

Αυτό συνεπάγεται, κατά κανόνα, την αξιοποίηση ή την επέκταση ορισμένων μέσων συνεργασίας με τα κράτη μέλη (2.1). Στο πλαίσιο αυτό, η συνοδεία της μεταφοράς των οδηγιών απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή (2.2).

2.1. Ενίσχυση της προληπτικής συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών

Η προληπτική δράση για μία ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου ξεκινά από την επιλογή των καλύτερα προσαρμοσμένων μέσων. Αλλά όταν γίνει η επιλογή αυτή, η πρόληψη συνεχίζεται με τη συνεργασία γύρω από την εφαρμογή της νομοθεσίας. Ήδη ποικίλα πρακτικά **μέσα συνεργασίας**²¹⁷ δοκιμάστηκαν για την πρόληψη των παραβάσεων.

²¹⁷ Μπορούν να αναφερθούν ιδίως:

(1) Οι **ερμηνευτικές ανακοινώσεις** σχετικά με ένα ειδικό θέμα κοινοτικού δικαίου (συγχρόνως όσον αφορά τη συνθήκη και το παράγωγο δίκαιο). Για παράδειγμα, οι ερμηνευτικές ανακοινώσεις που εκδίδονται στον τομέα των ελευθεριών της εσωτερικής αγοράς και των δημοσίων συμβάσεων ή η ανακοίνωση για την κατάργηση των φορολογικών εμποδίων στη διασυνοριακή παροχή επαγγελματικών συντάξεων ΕΕ C 165 της 8.6.2001 σ. 4.

(2) Η τακτική **δημοσίευση στατιστικών στοιχείων** εκ μέρους της Επιτροπής στον πίνακα ανακοινώσεων της εσωτερικής αγοράς, η ετήσια **έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου** στοχεύει στο να προκαλέσει μια εξομοίωση μεταξύ των κρατών μελών, θεσπίζοντας μια μορφή αμοιβαίας εποπτείας των προσπαθειών για την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, οι εκθέσεις της Επιτροπής για την εφαρμογή, που προβλέπεται σε ορισμένες οδηγίες, που διαδραματίζουν ανάλογο ρόλο. Για παράδειγμα, οι εκθέσεις για την εφαρμογή της οδηγίας 98/49/ΕΚ του Συμβουλίου της 29ης Ιουνίου 1998 σχετικά με την προστασία των δικαιωμάτων συμπληρωματικής συνταξιοδότησης των μισθωτών και των μη μισθωτών που μετακινούνται εντός της Κοινότητας.

2.2. Συνοδεία και διευκόλυνση της ορθής μεταφοράς των οδηγιών

Σε όρους ελέγχου της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, οι οδηγίες απαιτούν μια ιδιαίτερη προσοχή που συνδέεται με τις απαιτήσεις της μεταφοράς από πλευράς κρατών μελών. Το διάβημα συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών διοικήσεων θα έπρεπε λοιπόν να αναπτυχθεί πολύ νωρίς.

2.2.1. Βελτίωση της διαφάνειας και της γνώσης του κοινοτικού δικαίου

Στις 31/12/2001, τα κράτη μέλη είχαν κοινοποιήσει κατά μέσο όρο σε ποσοστό 97,4% τα απαραίτητα εθνικά μέτρα εκτέλεσης για την εφαρμογή των οδηγιών (όλων των τομέων), ποσοστό βελτιωμένο σε συνάρτηση με το 2000 (96,6 %). Ο μέσος αυτός όρος είναι ο υψηλότερος που σημειώθηκε από το 1992, έστω και αν ακόμα παραμένει κατώτερος του στόχου του 98,5 % που καθορίστηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης για τη μεταφορά της νομοθεσίας σχετικά με μία ενιαία εσωτερική αγορά.

Η τακτική δημοσίευση εκ μέρους της Επιτροπής των ποσοστών μεταφοράς ασκεί θετική επιρροή μέσω του ελέγχου και της εξομοίωσης. Το κίνητρο που απορρέει από την ενημέρωση αυτή "*erga omnes*" θα μπορούσε να βελτιωθεί ακόμη περισσότερο με τη δημοσίευση των προθεσμιών μεταφοράς για κάθε οδηγία που πρέπει να μεταφερθεί. Η υπενθύμιση της προθεσμίας αυτής, με τα καλύτερα δυνατά μέσα, δύο μήνες πριν από τη λήξη της προθεσμίας, θα αποτελέσει χρήσιμη επισήμανση.

2.2.2. Εντατικοποίηση της συνεργασίας πριν από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς

Η εξεύρεση μιας καλύτερης διακυβέρνησης στον τομέα της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου απαιτεί μια καλύτερη αξιολόγηση εκ των προτέρων και μια

(3) Η χρήση στο πλαίσιο ανταλλαγής πληροφοριών και ορθών πρακτικών, τόσο όσον αφορά τη συνθήκη όσο και το παράγωγο δίκαιο, επιτροπών και δικτύων εμπειρογνομόνων που επικουρούν την Επιτροπή καθώς επίσης η σύσταση ομάδων εμπειρογνομόνων "*ad hoc*" σε ειδικούς τομείς. Η Επιτροπή συνέστησε κατά τον τρόπο αυτό ομάδες κυβερνητικών εμπειρογνομόνων στον τομέα των οδηγιών για την απόσπαση εργαζομένων 96/71/EK και των οδηγιών «κατά των διακρίσεων» 2000/43/EK και 2000/78/EK. Οι ομάδες αυτές συναντήθηκαν πριν από την ημερομηνία μεταφοράς και χρησίμευσαν ως τόπος συζήτησης και ανταλλαγής ορθών πρακτικών. Επίσης, ο κανονισμός (ΕΚ) 1408/71 συνέστησε τη διοικητική επιτροπή κοινωνικής ασφάλισης των μεταναστών εργαζομένων (CASSTM), που συνίσταται από κυβερνητικούς εμπειρογνώμονες και διαδραματίζει εξαιρετικά ενεργό ρόλο πριν από την παρουσίαση εκ μέρους της Επιτροπής προτάσεων ενημέρωσης του εν λόγω κανονισμού. Μπορεί επίσης να αναφερθεί το δίκτυο σημείων επαφής στον τομέα των επαγγελματικών προσόντων. .

καλύτερη χρήση της προθεσμίας μεταφοράς των οδηγιών. Η προθεσμία αυτή είναι απαραίτητη για να επιτραπεί η προσαρμογή των εθνικών κανόνων και να διευκολυνθεί η προετοιμασία από τους οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες. Αλλά πρέπει επίσης να χρησιμεύσει στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη, συνυπεύθυνους για την ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, ώστε να ενταθεί η συνεργασία τους και να διασφαλιστεί μία γρήγορη και αποτελεσματική προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας.

Συχνά, οι καθυστερήσεις στη μεταφορά των οδηγιών δεν απορρέουν από ηθελημένη αποχή του κράτους μέλους, αλλά από εσωτερικά διοικητικά προβλήματα και κυρίως από μία δυσχέρεια κατανόησης των κοινοτικών νομοθετικών κειμένων που συχνά είναι πολύπλοκα.

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής ανέπτυξαν εδώ και πολλά χρόνια την πρακτική των "**συνεδριάσεων-πακέτων**", που ονομάστηκαν έτσι διότι επιτρέπουν την εξέταση με τις εθνικές αρμόδιες διοικήσεις των ενδεχόμενων δυσχερειών μεταφοράς, καθώς και το σύνολο των διαπιστωθεισών ή εικαζόμενων παραβάσεων σε ένα κράτος μέλος για ένα δεδομένο τομέα. Κατά κανόνα, οι συνεδριάσεις πακέτα δεν γίνονται αυτή τη στιγμή παρά μετά την κίνηση μιας διαδικασίας παράβασης έναντι κράτους μέλους. Θα μπορούσαν να γίνονται επωφελώς σε ένα προγενέστερο στάδιο. Το μέσον των **συνεδριάσεων-πακέτων** θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για την εξέταση με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος των δυσχερειών τις οποίες συναντά, ενδεχομένως, στη μεταφορά κοινοτικών κειμένων και για να του δοθούν διασαφηνίσεις στον τομέα αυτό. Στο πνεύμα αυτό, οι επιτροπές που θεσπίστηκαν από ορισμένα κοινοτικά κείμενα, μπορούν να προσφέρουν ένα κατάλληλο πλαίσιο.

Ένας άλλος τρόπος συνεργασίας σε πρώιμο στάδιο θα στηριζόταν στην εκπόνηση εκ μέρους των υπηρεσιών της Επιτροπής, σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις, «*στοιχείων προβληματισμού για τη μεταφορά*» που θα προτείνονταν στις εθνικές διοικήσεις. Τα κράτη μέλη θα έπρεπε να συμμετέχουν στη σύνταξή τους και θα ήταν χρήσιμο αυτό να προβλέπεται στο βασικό κείμενο.

Πάντως, ορισμένες φορές είναι δύσκολο για την Επιτροπή να προσδιορίσει τον(τους) κατάλληλο(ους) συνομιλητή(ές) για τη συνέχιση του διαλόγου. Τα επιφορτισμένα όργανα των κρατών μελών για τη μεταφορά των κοινοτικών οδηγιών ποικίλλουν σε συνάρτηση με τον εξεταζόμενο τομέα και την οργάνωση του τομέα αυτού σε κάθε κράτος. Επίσης συχνά η μεταφορά απαιτεί την παρέμβαση πολλών διοικητικών και/ή δικαστικών οργάνων. Η σύσταση, στα κράτη μέλη, όπου δεν υπάρχουν ακόμη, κατάλληλων "οργάνων συντονισμού" θα

τους επέτρεπε να ανταποκριθούν στις δυσχέρειες αυτές, με την τοποθέτηση ενός μοναδικού συνομιλητή της Επιτροπής: για θέματα μεταφοράς, για θέματα εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, καθώς και για τον συντονισμό με τα υπουργεία, τις περιφερειακές και τοπικές αρχές. Αυτοί οι "οριζόντιοι" συνομιλητές θα είχαν ως αποστολή τη δημιουργία του δικτύου των ανταποκριτών που προβλέπει η Επιτροπή.

2.2.3. Βελτίωση της ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς

Οι λεπτομέρειες ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς δεν έχουν μέχρι στιγμής διευκρινιστεί, εφόσον τα κράτη μέλη έχουν μόνον την υποχρέωση να τα κοινοποιούν στην Επιτροπή. Η κατάσταση αυτή εδώ και καιρό αποδείχθηκε ότι δημιουργεί καθυστερήσεις και ανώφελες δυσχέρειες²¹⁸.

Στο πλαίσιο της έρευνας μιας μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας για τον έλεγχο τόσο της μεταφοράς όσο και της συμμόρφωσης των εθνικών μέτρων μεταφοράς, οι λεπτομέρειες της ανακοίνωσης αυτής θα έπρεπε να καθορίζονται και να υπενθυμίζονται συστηματικά σε κάθε πρόταση οδηγίας, με την **υποχρέωση υποβολής πίνακα αντιστοιχίας**.

Η πρόσβαση στο κοινοτικό δίκαιο και στον έλεγχο συμμόρφωσης θα διευκολυνθούν επίσης με την **ηλεκτρονική ανακοίνωση των μέτρων μεταφοράς** που θα αναπτυχθεί στο πλαίσιο του σχεδίου « *EULEX III* », που στοχεύει στη διασύνδεση των βάσεων δεδομένων των εθνικών επίσημων δημοσιεύσεων μέσω μιας ενιαίας πύλης πρόσβασης, αφιερωμένης στο κοινοτικό δίκαιο.

2.3. Ενίσχυση της ενημέρωσης του κοινού σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο

Μία καλύτερη ενημέρωση του κοινού ή μία καλύτερη συμμετοχή στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων **βελτιώνουν την ποιότητα των αποφάσεων**. Επίσης έχουν **προληπτικό χαρακτήρα** όσον αφορά τις δυσχέρειες ερμηνείας ή τις μεταγενέστερες διαφορές. Είναι το αντικείμενο των ανακοινωθέντων τύπου που κοινοποιούνται από την Επιτροπή σχετικά με τις τρέχουσες διαδικασίες παράβασης που παρέχουν χρήσιμες πληροφορίες και σε άλλα πρόσωπα πλην του καταγγέλλοντος, τα οποία έχουν το ίδιο πρόβλημα.

²¹⁸ Για παράδειγμα μη αιτιολογημένη κίνηση ή συνέχιση της διαδικασίας παράβασης, δυσχέρεια πρόσβασης στα μέτρα μεταφοράς, δυσχέρειες στον έλεγχο της συμμόρφωσης

Εξάλλου, οι διάφοροι τομείς των ευρωπαϊκών πολιτικών μπορούν να προσφέρονται για τη θέσπιση ειδικών δυνατοτήτων **ενημέρωσης** και συμμετοχής **των πολιτών** στην αποτελεσματική τους εφαρμογή. Αυτή είναι η περίπτωση της **σύμβασης Aarhus** σχετικά με την πρόσβαση στην ενημέρωση, τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβαση στην δικαιοσύνη στον τομέα του περιβάλλοντος, που προσφέρει ένα πλήρες παράδειγμα ενός τέτοιου διαβήματος ενημέρωσης και ανοίγματος. Οι δύο « πυλώνες» της σύμβασης αυτής, που αφορούν αντίστοιχα την πρόσβαση στην ενημέρωση και τη συμμετοχή του κοινού, απετέλεσαν ήδη αντικείμενο προτάσεων οδηγιών που υποβλήθηκαν από την Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο²¹⁹. Η συγκεκριμένη εφαρμογή εκ μέρους των κρατών μελών των εν λόγω οδηγιών, μετά την έκδοσή τους από το νομοθέτη, θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο αξιολόγησης, ώστε να προσφέρει, ενδεχομένως, πηγή έμπνευσης σε άλλους τομείς της κοινοτικής νομοθεσίας.

3. Ο έλεγχος της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και η δίωξη των παραβάσεων

Η ανάπτυξη των δράσεων συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών για την πρόληψη καταστάσεων μη τήρησης του κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί να υποκαταστήσει την αρμοδιότητα ελέγχου της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, δίωξης των παραβάσεων και ενδεχομένως κίνησης μιας διαδικασίας παράβασης.

3.1. Αποτελεσματική χρήση των διαθέσιμων μέσων σε συνάρτηση με τη σοβαρότητα των παραβάσεων

Η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου αναφέρεται στη *διακριτική ευχέρεια εκτίμησης της Επιτροπής στον τομέα των παραβάσεων*²²⁰ προσδίδοντάς της αρμοδιότητα αποκλειστικού κριτή για τη δυνατότητα διώξεων στον τομέα του ελέγχου της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

²¹⁹ Πρόταση αναθεώρησης της οδηγίας 90/316/EK που προβλέπει ιδίως στο άρθρο 6 την υποχρέωση για τα κράτη μέλη να θεσπίσουν ένδικα ή διοικητικά μέσα στην περίπτωση άρνησης πρόσβασης. Πρόταση οδηγιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συμμετοχής του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων σχετικών με το περιβάλλον και περί τροποποίησης των οδηγιών 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου. Βλ. COM/2000/0839 τελικό.

²²⁰ Απόφαση της 1ης Ιουνίου 1994, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-317/92, Συλ. 1994, σ. I-2039· απόφαση της 10ης Μαΐου 1995, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-422/92, Συλ. 1995 σ. I-1097

Η αποστολή της ως «*θεματοφύλακα*» της κοινοτικής έννομης τάξης, την οποία της αναθέτει το άρθρο 211 της συνθήκης ΕΚ, συνεπάγεται κατά συνέπεια την ευθύνη της Επιτροπής για την έκδοση μέτρων εσωτερικής οργάνωσης, τα οποία είναι απαραίτητα για την πραγματική και αμερόληπτη άσκηση της αποστολής της, σύμφωνα με τη συνθήκη.

Στο πνεύμα αυτό, η Επιτροπή ανήγγειλε την πρόθεσή της, στη **Λευκή Βίβλο για τη διακυβέρνηση**, να διεξάγει την δράση ελέγχου και δίωξης των παραβάσεων με αποτελεσματικότητα και επιείκεια, βασιζόμενη στα *κριτήρια προτεραιοτήτων*, που εκφράζουν τη σοβαρότητα της μη τήρησης, δυνητικής ή αποδεδειγμένης, της νομοθεσίας²²¹.

3.2. Οι καταγγελίες και η σημασία τους για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου

Οι καταγγελίες συνιστούν ένα βασικό μέσο ανίχνευσης των παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου. Έστω και αν ο όγκος των καταγγελιών που καταχωρίστηκαν σημείωσε σταθερή αύξηση από το 1996 έως το 1999, το έτος 2000 χαρακτηρίστηκε από μειωτική τάση. Ο αριθμός των καταγγελιών αυξήθηκε εκ νέου από το 2000 έως το 2001, παραμένοντας όμως κάτω του μέγιστου ορίου που σημειώθηκε το 1999^{222, 223}.

3.3. Μία καλύτερη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής για την εξέταση των διαδικασιών παράβασης (αυστηρή εφαρμογή του άρθρου 10 ΕΚ).

Η συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών διοικήσεων πρέπει να διαφυλάσσεται συνεχώς, εφόσον αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο της

²²¹ Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, σελ.48: Προτεραιότητες που προορίζονται για την εξέταση της ενδεχόμενης παραβίασης του κοινοτικού δικαίου

²²² Η στατιστική αύξηση που διαπιστώθηκε το 2001 συνδέεται με το γεγονός ότι κατά το ίδιο έτος αποφασίστηκε, λόγω της γνωμοδότησης για κακή διοίκηση που εκδόθηκε εκ μέρους του Διαμεσολαβητή στον φάκελο σχετικά με το μετρό της Θεσσαλονίκης, να καταχωρίζεται συστηματικά όλη η αλληλογραφία σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που προέρχεται από την κοινωνία των πολιτών ως καταγγελία, ανεξάρτητα από την έκβαση μιας δυνητικής διερεύνησης και αυτό μέχρι την έκδοση μιας κωδικοποίησης των κανόνων στον τομέα της εξέτασης των καταγγελιών [COM(2002)141].

²²³ Εάν οι καταγγελίες αποτελούν τη βασική πηγή των καταχωρισθέντων φακέλων παραβάσεων, δεν οδηγούν παρά σε πολύ περιορισμένο αριθμό *προειδοποιητικών επιστολών*. Το 2001, μόνον 7% των καταχωρισθεισών καταγγελιών εκ μέρους της Επιτροπής κατέληξαν σε προειδοποιητική επιστολή και 1% σε αιτιολογημένη γνώμη (Βλ. 19η ετήσια έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, παράρτημα 2.)

αποτελεσματικότητας της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Μία τέτοια συνεργασία μπορεί να επιταχύνει τη συμμόρφωση του κράτους μέλους και κατά τον τρόπο αυτό να διασφαλίσει γρηγορότερα το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

Κατά την εξέταση των διαδικασιών παράβασης, η δυσχέρεια του να συλληφθούν πλήρη στοιχεία σχετικά με μία παράβαση συχνά προέρχεται από σημαντικές καθυστερήσεις λόγω έλλειψης ή ανεπαρκούς συνεργασίας των εθνικών διοικήσεων, σε όλα τα επίπεδα.

3.4. Καλύτερη τήρηση του κοινοτικού δικαίου

Κατά κανόνα, η μη τήρηση του κοινοτικού δικαίου συνίσταται είτε σε παραβίαση της συνθήκης, των κανονισμών και των αποφάσεων, είτε σε "κακή εφαρμογή των οδηγιών".

Η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση επέμενε στο γεγονός ότι μια καλύτερη τήρηση της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ενέπιπτε στην κοινή ευθύνη των κρατών μελών και των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, έστω και εάν σε τελική ανάλυση η Επιτροπή ήταν υπεύθυνη για την εγγύηση της ορθής εφαρμογής του. Έτσι είχαν υπογραμμιστεί οι άμεσες ευθύνες των εθνικών δικαστηρίων και των εξώδικων μέσων προσφυγής στο πλαίσιο των κρατών για την αποκατάσταση των παραβάσεων, προτού αναφερθούν οι όροι μιας μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας των δράσεων ελέγχου που διεξάγονται από την Επιτροπή.

α) Τα συμπληρωματικά μέσα για τη διαδικασία παράβασης

Για την εξέταση των υποθέσεων μη τήρησης του κοινοτικού δικαίου, επισημάνθηκαν *ορισμένα συμπληρωματικά μέσα*, που επιτρέπουν να δοθεί συνέχεια με αποτελεσματικό και γρήγορο τρόπο. Ανά πάσα στιγμή, ένας φάκελος που ανοίγει στο πλαίσιο ενός συμπληρωματικού μέσου μπορεί να επικληθεί από την Επιτροπή και να εξεταστεί δυνάμει της διαδικασίας παράβασης. Τα θετικά αποτελέσματα που επιτεύχθηκαν επιτρέπουν να συσταθεί η συχνότερη χρήση τους και η επέκτασή τους σε άλλους τομείς του κοινοτικού δικαίου.

Μπορούν να αναφερθούν τα παρακάτω συμπληρωματικά μέσα:

(1) Στην περίπτωση πολλών και επανειλημμένων παραβιάσεων των κοινοτικών κανόνων σε έναν δεδομένο τομέα, η προσφυγή σε μια *συνολική διαπραγμάτευση* με το

ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ορισμένες φορές αποδείχθηκε αποτελεσματικότερη από την προσφυγή στη διαδικασία παράβασης²²⁴.

(2) Το δίκτυο επίλυσης προβλημάτων με την ονομασία «*SOLVIT*»²²⁵ απέδειξε την αποτελεσματικότητά του στον τομέα της εσωτερικής αγοράς. Μία σύσταση της Επιτροπής²²⁶ θεσπίζει τις αρχές εργασίας των κέντρων «*SOLVIT*» και καθορίζει τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους καθώς και τις προθεσμίες εντός των οποίων οι υποβληθείσες υποθέσεις πρέπει να επιλυθούν (καταρχήν, 10 εβδομάδες). Το δίκτυο αυτό ανανεώθηκε μετά από αξιολόγηση της Επιτροπής που προσδιόρισε²²⁷ τους τρόπους βελτίωσης του συστήματος ώστε να καταστεί ένα πραγματικό κοινοτικό μέσο εξώδικης επίλυσης καθημερινών προβλημάτων που συνδέονται με την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς²²⁸. Ορισμένες καταγγελίες που δεν θέτουν προβλήματα ασυμβίβαστου μεταξύ του εθνικού δικαίου και του κοινοτικού δικαίου δύνανται να εξετασθούν από το δίκτυο "SOLVIT".

(3) Οι «*συνεδριάσεις πακέτα*» αποτελούν, όπως ήδη αναφέρθηκε, ένα μέσον διαρκούς διαλόγου και συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των αρμοδίων αρχών ενός κράτους μέλους ενόψει της εξέτασης "ενός πακέτου" φακέλων και εξεύρεσης λύσεων μη αντιδικίας. Οι συνεδριάσεις αυτές ερμηνεύουν με συγκεκριμένο τρόπο το πνεύμα της επικουρικότητας, διότι ασκούν επίσης μία παιδαγωγική λειτουργία υπέρ των εθνικών αρχών (καθώς επίσης των περιφερειακών και τοπικών αρχών).

²²⁴ Μπορούν να αναφερθούν υποθέσεις προβλημάτων διασυνοριακής καταχώρησης αριθμού κυκλοφορίας αυτοκινήτων οχημάτων, όπου η διαπραγμάτευση αυτή με τις αρμόδιες εθνικές αρχές, μαζί με ερμηνευτική ανακοίνωση, μπόρεσε να επιλύσει τις δυσχέρειες σχετικά με την καταχώρηση αριθμού κυκλοφορίας που συναντήθηκαν εκ μέρους ιδιωτών.

²²⁵ «Ένα αποτελεσματικό σύστημα επίλυσης των προβλημάτων στην εσωτερική αγορά», ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, COM(2001)702 της 27 Νοεμβρίου 2001.

²²⁶ Σύσταση της Επιτροπής της 7.12.2001 που θεσπίζει τις αρχές για τη χρήση του SOLVIT – δίκτυο επίλυσης προβλημάτων στην εσωτερική αγορά.

²²⁷ «Αποτελεσματική επίλυση προβλημάτων στην εσωτερική αγορά», ανακοίνωση της Επιτροπής, COM(2001)702, 27 Νοεμβρίου 2001

²²⁸ Πολλές δραστηριότητες ενημέρωσης στοχεύουν στην καλύτερη παρουσίαση του δικτύου «*SOLVIT*» στους ευρωπαίους πολίτες και στους ενδιαμέσους που δύνανται να γνωρίζουν υποθέσεις κακής εφαρμογής προς υποβολή στο δίκτυο «*SOLVIT*». Από τις 22.07.2002, μία βάση δεδομένων φιλική προς το χρήστη επιτρέπει στα κέντρα «*SOLVIT*» (ένα κέντρο ανά εθνική διοίκηση) να καταχωρίζουν τις λεπτομέρειες των υποθέσεων που τους υποβάλλονται και να ανταλλάσσουν πληροφορίες.

(4) Η θέσπιση ανεξάρτητων και εξειδικευμένων εθνικών αρχών, συμβάλει σε ορισμένες περιπτώσεις στην διευκόλυνση της εκπλήρωσης εκ μέρους της Επιτροπής της αρμοδιότητάς της ως θεματοφύλακα της συνθήκης²²⁹.

β) Η εξώδικη επίλυση των παραβάσεων

Στη Λευκή της βίβλο για τη διακυβέρνηση, η Επιτροπή συνέστησε εξάλλου στα κράτη μέλη να οργανώσουν μία εργασία σε δίκτυα διαμεσολαβητών που ήδη θεσπίστηκαν σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο.

γ) Προσφυγή στα εθνικά δικαστήρια

Κάθε πολίτης έχει τη δυνατότητα προσφυγής στα εθνικά δικαστήρια για την πρωτοβάθμια εξέταση του κοινοτικού δικαίου.

Ως προς αυτό, αξίζει να υπογραμμισθεί η νομοθετική πρωτοβουλία εκ μέρους της Επιτροπής: η « πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τη βελτίωση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη σε διασυνοριακές υποθέσεις με τη θέσπιση ελάχιστων κοινών κανόνων σχετικά με το ευεργέτημα της πενίας και άλλα οικονομικά ζητήματα της πολιτικής δικονομίας»²³⁰.

3.5 Βελτίωση της ανακοίνωσης και έλεγχος της τήρησης των εθνικών μέτρων εκτέλεσης

Στην ειδική περίπτωση των οδηγιών, η παράβαση μπορεί να απορρέει εκ των προτέρων λόγω της καθυστέρησης της μεταφοράς της οδηγίας, στην περίπτωση αυτή, οι πολίτες στερούνται πλήρως του οφέλους που απορρέει από αυτήν, εκτός από την περίπτωση μιας οδηγίας με "άμεσο αποτέλεσμα". Η παράβαση μπορεί επίσης να απορρέει από τη μη συμμόρφωση προς την κοινοτική οδηγία, στην περίπτωση αυτή είναι προβλέψιμες πολλές δυσχέρειες εφαρμογής. Οι δύο αυτές καταστάσεις αντιμετωπίζονται διαφορετικά στην διεξαγωγή της διαδικασίας παράβασης.

3.5.1. Επίσπευση της ανακοίνωσης των ελλειπουσών μεταφορών .

Μετά τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά, παρότι οι επαφές μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής και του κράτους μέλους πρέπει να συνεχιστούν, η δίωξη της παράβασης που απορρέει από τη μη κοινοποίηση των εθνικών μέτρων μεταφοράς γίνεται αυτομάτως.

²²⁹ Βλέπε, πχ, τις ανεξάρτητες εθνικές αρχές στον τομέα του ανταγωνισμού, της προστασίας των δεδομένων και των δημοσίων συμβάσεων που δημιουργήθηκαν από ορισμένα κράτη μέλη. Μία αντίστοιχη συνεισφορά προήλθε από τους εθνικούς και περιφερειακούς διαμεσολαβητές που διορίστηκαν στα περισσότερα κράτη μέλη.

²³⁰ COM (2002)13 τελικό της 18/01/2002.

Για να διασφαλιστεί καλύτερα η ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, η Επιτροπή, από το 1990, εξέδωσε ειδικούς εσωτερικούς κανόνες που της επιτρέπουν να διασφαλίσει ένα συστηματικό έλεγχο της κοινοποίησης της μεταφοράς των οδηγιών.

Το σύστημα αυτό βασίζεται στην αρμοδιότητα του μέλους της Επιτροπής που είναι επιφορτισμένο με το σχετικό τομέα, καθώς και του Προέδρου για να προειδοποιήσουν τα κράτη μέλη που δεν έχουν ακόμη μεταφέρει τις οδηγίες των οποίων έχει λήξει η προθεσμία μεταφοράς και δεν έχουν κοινοποιήσει στην Επιτροπή τα εθνικά τους μέτρα μεταφοράς.

Η εξέταση της κατάστασης της μεταφοράς των οδηγιών των οποίων έληξε η προθεσμία μεταφοράς γίνεται βάσει πληροφοριών από τη βάση δεδομένων « *Asmodée II* » που είναι αφιερωμένη στην εφαρμογή των οδηγιών.

3.5.2 *Επιτάχυνση της συμμόρφωσης προς τα κείμενα της μεταφοράς*

Η διαπίστωση της μη συμμόρφωσης των εθνικών μέτρων που μεταφέρουν μία οδηγία μπορεί να απορρεύσει είτε από την εξέταση που πραγματοποιείται από τις υπηρεσίες της Επιτροπής είτε μέσω καταγγελιών.

Στο βαθμό που ορισμένοι κοινοτικοί κανόνες δημιουργούν επαναλαμβανόμενα προβλήματα όταν μεταφέρονται στο εθνικό δίκαιο, η Επιτροπή θα εξετάζει τους λόγους και θα προτείνει τις κατάλληλες λύσεις, εξετάζοντας, ενδεχομένως, τη δυνατότητα ανάληψης μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας.

_ Σε ορισμένους τομείς, η πρακτική των εκθέσεων εφαρμογής των οδηγιών θα συστηματοποιηθεί. Οι εκθέσεις αυτές θα κοινοποιούνται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

4. Πρόληψη της επανάληψης των παραβάσεων

Η αρμοδιότητά της ως «θεματοφύλακα της συνθήκης» συνεπάγεται επίσης ότι η Επιτροπή λαμβάνει όλα τα κατάλληλα μέτρα ώστε να αποφευχθεί η επανάληψη ή η συνέχιση των παραβάσεων. *Η συνθήκη προβλέπει τη δυνατότητα για την Επιτροπή να ζητά από το Δικαστήριο να επιβάλει την καταβολή προστίμου ή ποσού κατ' αποκοπήν σε ένα κράτος μέλος το οποίο παραλείπει να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την εκτέλεση μιας πρώτης απόφασης λόγω παράβασης (άρθρο 228 ΕΚ).*

Πάντως, η ίδια η διαδικασία παράβασης προσφέρει τη δυνατότητα περιορισμού του κινδύνου υποτροπής. Πρόκειται για τη συγκεκριμένη παροχή εκ μέρους της κράτους μέλους ελάχιστων εγγυήσεων μη υποτροπής στην περίπτωση που δεν θα ήταν δυνατόν να τεθεί τέλος σε μία παράβαση, εφόσον αυτή είχε ήδη διαπραχθεί κατά τη στιγμή που το κράτος μέλος αποφάσισε να ευθυγραμμιστεί με την θέση της Επιτροπής

(για παράδειγμα στην περίπτωση ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης, είχε πραγματοποιηθεί το έργο ενώ μία άδεια εισαγωγής που αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο απαιτήθηκε και επιτεύχθηκε από τον φορέα εκμετάλλευσης) όπως:

α) η αναγνώριση από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος της διάπραξης μιας παράβασης·

β) η δέσμευση του κράτους μέλους να ακολουθήσει μία ενεργή πολιτική πρόληψης και ενημέρωσης (δίδοντας, για παράδειγμα, τις απαραίτητες "οδηγίες" στις ενδιαφερόμενες αρχές, ιδίως τις αποκεντρωμένες αρχές, ώστε αυτές οι τελευταίες να μπορούν να ερμηνεύσουν και να εφαρμόσουν ορθά μία διάταξη της συνθήκης ή του παράγωγου δικαίου).

Το Δικαστήριο προσφέρει πράγματι τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων μέσω αποζημιώσεων που χορηγούνται από τον εθνικό δικαστή για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου ή μη μεταφορά οδηγιών. Εάν η νομολογία αυτή και οι θετικές της επιπτώσεις για τους θιγόμενους πολίτες λόγω της μη τήρησης του κοινοτικού δικαίου σε ένα κράτος μέλος αυτή τη στιγμή είναι γνωστές από τους επαγγελματίες νομικούς, αυτό δε συνεπάγεται ότι είναι γνωστές από τους πολίτες και τους οικονομικούς παράγοντες.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η θέση στο αρχείο δεν προδικάζει τα δικαιώματα θιγόμενων ιδιωτών ούτε τις αγωγές αποζημίωσης που θα μπορούσαν να ασκήσουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

5. Συμπεράσματα

Η ορθή εφαρμογή της νομοθεσίας και η αποτελεσματική τήρηση των διατάξεων της αποτελούν μέγιστους στόχους για τη διασφάλιση εμπιστοσύνης: αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών που εγγυώνται ένα δίκαιο έλεγχο της τήρησης της νομοθεσίας, εμπιστοσύνης των πολιτών στην ικανότητα της Ένωσής τους να γίνονται σεβαστοί.

Οι στόχοι αυτοί θα γίνουν ακόμη σημαντικότεροι με την διεύρυνση. Ας σκεφθούμε μόνο, για παράδειγμα, το έργο της εγγύησης της μελλοντικής ομοιογένειας 25 εθνικών μέτρων μεταφοράς για μία και μόνη κοινοτική οδηγία. Μόνη η καταστολή των συμπεριφορών που προκαλούν παραβάσεις δεν αρκεί, πρέπει επίσης να υπάρξει πρόληψη των συμπεριφορών αυτών· αλλά ούτε αρκεί η συνεργασία για να απαλλάξει την Επιτροπή, θεματοφύλακα των συνθηκών, από την υποχρέωσή της να υπενθυμίζει στα κράτη μέλη τις δεσμεύσεις τους.

Επίκεντρο των κοινών αυτών προσπαθειών δεν αποτελούν μόνο τα θεσμικά όργανα, ευρωπαϊκά και εθνικά. Σε τελευταία ανάλυση, οι ίδιοι οι πολίτες καλούνται να

καταστούν, με τον τρόπο τους, μέσω της ενημέρωσης, της συμμετοχής, της πρόσβασης στη δικαιοσύνη, οι παράγοντες μιας Κοινότητας δικαίου.

10.5 Τι ακολούθησε τη Λευκή Βίβλο-Έκθεση για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση

Η Επιτροπή είναι πεπεισμένη σχετικά με τη σημασία της βελτίωσης της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και θεωρεί ότι οι βασικοί στόχοι και οι προσεγγίσεις της Λευκής Βίβλου υποστήριξαν ιδίως την ανάγκη:

- να βελτιωθεί η συμμετοχή από τη βάση στη διαμόρφωση και την εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ,
- να διευρυνθεί το φάσμα των ρυθμιστικών μέσων που ανταποκρίνονται στις προκλήσεις της διακυβέρνησης,
- τα ευρωπαϊκά όργανα να είναι πιο εστιασμένα και να έχουν πιο σαφείς αρμοδιότητες.

Ωστόσο, το δυναμικό της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης δεν μπορεί να αξιοποιηθεί πλήρως εάν δεν αναγνωριστεί το μέγεθος των προκλήσεων. Συγκεκριμένα:

– Η Λευκή Βίβλος υπογράμμισε ότι η Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση πρέπει να αποτελεί κοινή προσπάθεια όλων των παραγόντων. Η Επιτροπή παρέπεμψε επομένως στις προηγούμενες εκκλήσεις της για δράση από τα άλλα όργανα και τους φορείς, καθώς και από τα κράτη μέλη και άλλους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς. Από τη δημοσίευση της Λευκής Βίβλου η Επιτροπή επαναλαμβάνει αυτό το αίτημα για πιο συγκεκριμένες ενέργειες, ιδίως στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών της για “καλύτερες ρυθμίσεις” όπου επιδιώκεται μια διοργανική συμφωνία.

– Η ατζέντα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης δεν μπορεί να περιοριστεί στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής. Η Λευκή Βίβλος δεν ήταν παρά μία συνεισφορά, που αναφερόταν στη συγκεκριμένη χρονική στιγμή και τις συνθήκες που επικρατούσαν όταν παρουσιάστηκε. Τα ζητήματα που θίχτηκαν στη Λευκή Βίβλο πρέπει να προωθηθούν περαιτέρω με διαρκές έργο σχετικά με τη διακυβέρνηση, στο πλαίσιο της συνεχιζόμενης προετοιμασίας της μεταρρύθμισης της Συνθήκης.

Πάντως η προώθηση νέων μορφών διακυβέρνησης δεν είναι με κανέναν τρόπο αποκλειστική αρμοδιότητα των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, και ακόμα λιγότερο της Επιτροπής. Είναι αρμοδιότητα των δημόσιων αρχών όλων των επιπέδων, των ιδιωτικών επιχειρήσεων και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών και αυτό γιατί η ορθή διακυβέρνηση – διαφάνεια, συμμετοχή, λογοδότηση, αποτελεσματικότητα και

συνοχή – είναι αυτό που αναμένει το κοινό στις αρχές του 21ου αιώνα. Συνεπώς η Λευκή Βίβλος δεν μπορεί να καλύψει όλες τις πτυχές του θέματος.

1. Διδάγματα που αποκομίζονται από την ανταπόκριση στη Λευκή Βίβλο

A. Τα κυριότερα διδάγματα από τη δημόσια διαβούλευση

Η διαδικασία κατά την οποία το κοινό διατύπωσε τις απόψεις και τα σχόλιά του σχετικά με τη Λευκή Βίβλο για τη διακυβέρνηση διήρκεσε οκτώ μήνες, από τις 25 Ιουλίου 2001 έως τις 31 Μαρτίου 2002. Ο τρόπος με τον οποίο το κοινό υποδέχθηκε τη Λευκή Βίβλο ήταν πολύπτυχος και παρείχε πραγματική προστιθέμενη αξία στο επακόλουθο έργο της Επιτροπής για τη χάραξη πολιτικής. Ακόμα παρότρυνε την Επιτροπή να λάβει υπόψη τις θέσεις των διαφόρων συντελεστών στην περαιτέρω διαμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένης της καθυστέρησης ή της εγκατάλειψης των ενεργειών που δεν συγκεντρώνουν επαρκή υποστήριξη.

Η αντίδραση του κοινού υποστήριξε σε μεγάλο βαθμό τον ορισμό που περιέχει η Λευκή Βίβλος για τις **θεμελιώδεις αρχές της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, δηλαδή τη διαφάνεια, τη συμμετοχή, τη λογοδότηση, την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή**, ενώ αρχές όπως η δημοκρατική νομιμότητα και η επικουρικότητα προτάθηκαν ως προσθήκες.

Τα διδάγματα πιο συγκεκριμένα ήταν τα εξής:

- Πρέπει να βελτιωθεί η συμμετοχή "της βάσης" στη χάραξη και την εφαρμογή της πολιτικής της ΕΕ
- Πρέπει να διευρυνθεί η επιλογή των μέσων ανταπόκρισης σε νέες προκλήσεις όσον αφορά τη διακυβέρνηση: Χρειάζονται πιο ποικίλα και πιο ευέλικτα μέσα χάραξης πολιτικής μέσα στην παραδοσιακή νομοθεσία και παράλληλα με αυτήν.
- Τα μέσα που διαθέτει η Κοινότητα πρέπει να επιδέχονται καλύτερη εφαρμογή. Έτσι, με τη βελτίωση των πολιτικών και του ρυθμιστικού πλαισίου διαμορφώνονται οι συνθήκες κάτω από τις οποίες οι νομοθετικές, καθώς και οι εναλλακτικές προσεγγίσεις, όπως η από κοινού ρύθμιση ή η ανοικτή μέθοδος συντονισμού, μπορούν να χρησιμοποιηθούν πιο κατάλληλα και πιο αποτελεσματικά.

Επιπλέον, *η επιλογή των κατάλληλων μέσων πρέπει να βασίζεται περισσότερο στα γεγονότα. Για τον σκοπό αυτόν πρέπει να διεξάγονται εκ των προτέρων αξιολογήσεις του αντικτύπου του εκάστοτε μέσου, στις οποίες θα περιλαμβάνεται η εκτίμηση των*

οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών συνεπειών, μία δομημένη προσέγγιση όσον αφορά τη συλλογή και τη χρήση της εμπειρογνωμοσύνης, ενώ παράλληλα θα ζητείται η γνώμη του κοινού και των ενδιαφερόμενων συντελεστών. Όλα αυτά πρέπει να διενεργούνται με διαφάνεια έτσι ώστε να μπορεί το κοινό να τα ελέγξει.

B. Τριμερείς συμβάσεις

Η Λευκή Βίβλος περιέγραψε σύντομα την ιδέα των στοχοθετημένων τριμερών συμβάσεων για να αποκτήσουν μεγαλύτερη ευελιξία τα νομοθετικά καθήκοντα και τα καθήκοντα εφαρμογής και οι πολιτικές με έντονο περιφερειακό αντίκτυπο. Κατά τη δημόσια διαβούλευση, πολλοί περιφερειακοί φορείς (περιφέρειες ή δήμοι) εξέφρασαν ενδιαφέρον να συμμετάσχουν στη σύναψη συμβάσεων μόλις η Επιτροπή διευκρινίσει τους στόχους, τη φύση και το πεδίο εφαρμογής τους. Αυτό οδήγησε στην ανακοίνωση της Επιτροπής για ένα πλαίσιο στοχοθετημένων **τριμερών συμβάσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, των κρατών μελών και περιφερειακών αρχών**. Διακρίνοντας ανάμεσα στις στοχοθετημένες τριμερείς συμβάσεις (που συνάπτονται με άμεση εφαρμογή της βασικής κοινοτικής νομοθεσίας) και στις στοχοθετημένες τριμερείς *συμφωνίες* (που συνάπτονται εκτός του πλαισίου της ευρωπαϊκής νομοθεσίας ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, που εκπροσωπείται από την Επιτροπή, ένα κράτος μέλος και τις περιφερειακές αρχές), η ανακοίνωση αυτή περιγράφει τους σκοπούς και το πεδίο εφαρμογής τους. Όσον αφορά τις διαδικασίες εφαρμογής, η ανακοίνωση προτείνει να συμπεριληφθεί στην πρόταση κανονισμού, οδηγίας ή απόφασης μια *ρήτρα εξουσιοδότησης* για τριμερείς συμβάσεις μαζί με τα βασικά στοιχεία ενός *υποδείγματος* τριμερούς σύμβασης ή συμφωνίας. Η Επιτροπή προβλέπει αρχικά τη δοκιμαστική δρομολόγηση θεσμοθετημένων τριμερών *συμφωνιών*.

Γ. Καταγγελίες και παραβάσεις

Η διαδικασία συλλογής συνεισφορών σχετικά με το θέμα της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας, η οποία ξεκίνησε με τη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, στηρίχθηκε στην επιθυμία **να βελτιωθεί η ποιότητα της κοινοτικής νομοθεσίας και της εφαρμογής της**.

Όσον αφορά την θέση προτεραιοτήτων της Επιτροπής κατά τη διερεύνηση πιθανών παραβάσεων της κοινοτικής νομοθεσίας, η ανακοίνωση της Επιτροπής²³¹ για την αντιμετώπιση πιθανών παραβάσεων θεμελιώνει μια νέα, πιο αποτελεσματική

²³¹ COM (2002) 725

προσέγγιση. Διευκρινίζει πότε κινείται επίσημη διαδικασία κατά παράβασης από την Επιτροπή και πότε προβλέπονται εναλλακτικές προσεγγίσεις για τις παραβάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας. Η ανακοίνωση προβλέπει επίσης σημαντική ενίσχυση της προληπτικής προσέγγισης της Επιτροπής και αυξημένη διοικητική συνεργασία με τα κράτη μέλη, καθώς και μια πρόταση για την εξασφάλιση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη σε επίπεδο κράτους μέλους.

Δ. Επαναπροσδιορισμός πολιτικών και οργάνων

1. Στην πρότασή της για τη δημιουργία ρυθμιστικών οργανισμών σε κοινοτικό επίπεδο, η Επιτροπή προσπάθησε να βελτιώσει την εφαρμογή και την εκτέλεση των κοινοτικών κανόνων τονίζοντας παράλληλα τη διατήρηση της ενότητας και της ακεραιότητας της εκτελεστικής λειτουργίας σε επίπεδο ΕΕ. Στην πρότασή της η Επιτροπή καθορίζει σαφώς τις ευθύνες της για την άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας, και τους όρους για την δημιουργία, τη λειτουργία και τον έλεγχο των ρυθμιστικών οργανισμών σύμφωνα με την δημόσια αποστολή τους και τη λειτουργική αυτονομία τους.

Εντός του πεδίου εφαρμογής της ισχύουσας Συνθήκης, στην πρότασή της σχετικά με την αναθεώρηση των διαδικασιών επιτροπολογίας, η Επιτροπή επιδιώκει να εξισορροπήσει και να ενισχύσει την παρακολούθηση της εκτελεστικής λειτουργίας της Επιτροπής από τους δύο κλάδους του κοινοτικού νομοθέτη (το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο), διαχωρίζοντας σαφέστερα την εκτελεστική από την ελεγκτική λειτουργία.

Παρόμοιοι στόχοι διέπουν επίσης τη δεύτερη εισήγηση της Επιτροπής στη Συνέλευση²³² η οποία προτείνει αλλαγές στη Συνθήκη που θα επιτρέψουν τον σαφέστερο διαχωρισμό ανάμεσα στο νομοθετικό και τον εκτελεστικό ρόλο των θεσμικών οργάνων και θα περιορίσουν την Επιτροπή στην κύρια αρμοδιότητα της εκτέλεσης της νομοθεσίας υπό τον πολιτικό έλεγχο του νομοθέτη.

2. Η Επιτροπή ενέκρινε και εφάρμοσε ένα νέο κύκλο στρατηγικού σχεδιασμού και προγραμματισμού, ο οποίος προβλεπόταν ήδη στη Λευκή Βίβλο για τη μεταρρύθμιση της Επιτροπής²³³. Στην αρχή του έτους η Επιτροπή εγκρίνει την Ετήσια Στρατηγική Πολιτικής (ΕΣΠ) που καθορίζει τις πολιτικές προτεραιότητες για το επόμενο έτος και προσδιορίζει τις πιο σημαντικές πρωτοβουλίες που θα συμβάλλουν

²³² COM(2002) 728

²³³ COM (2000) 200.

στην επίτευξή τους. Έτσι καθίσταται δυνατή η χάραξη δημοσιονομικών κατευθυντήριων γραμμών για το εν λόγω έτος. Η στρατηγική αυτή, η οποία προορίζεται να συζητηθεί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, χρησιμοποιείται για την προετοιμασία του προκαταρκτικού σχεδίου προϋπολογισμού και του νομοθετικού προγράμματος και του προγράμματος εργασίας της Επιτροπής και των άλλων οργάνων για το συγκεκριμένο έτος.

Με σκοπό την καλύτερη διάρθρωση και το συντονισμό των πολιτικών προτεραιοτήτων και την ενημέρωση του κοινού σχετικά με αυτές, η Ετήσια Στρατηγική Πολιτικής για το 2003²³⁴ αποτελεί παράδειγμα της εφαρμογής αυτού του νέου κύκλου σύμφωνα με τη φιλοσοφία της Λευκής Βίβλου για τη διακυβέρνηση. Για πρώτη φορά η Επιτροπή προέβη σε *ενδιάμεση αξιολόγηση* της Ετήσιας Στρατηγικής Πολιτικής της, υπό το φως του διαρθρωμένου διαλόγου που πραγματοποίησε επιτυχώς με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο. Το νομοθετικό πρόγραμμα και το πρόγραμμα εργασίας για το 2003 εγκρίθηκαν από την Επιτροπή τον Οκτώβριο του 2002.

2. Στη Λευκή Βίβλο η Επιτροπή κάλεσε το *Συμβούλιο* να βελτιώσει το συντονισμό ανάμεσα στις διάφορες συνθέσεις και να ενισχύσει την πολιτική του καθοδήγηση και συνέπεια ανάμεσα στα μέτρα της ΕΕ και των *κρατών μελών*. Κάλεσε επίσης το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο* να επικεντρώσει στους στρατηγικούς στόχους, και το *Ευρωπαϊκό και τα εθνικά κοινοβούλια* να αναλάβουν ρόλο υποκινητή στη δημόσια συζήτηση για το μέλλον της ευρωπαϊκής και της κοινοτικής πολιτικής. Η σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Σεβίλλη ενέκρινε μέτρα σχετικά με τη δομή και τη λειτουργία του Συμβουλίου που ενισχύουν τη διεκπεραίωση θεσμικών και οριζόντιων θεμάτων και την παρακολούθηση των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων. Ο αριθμός των συνθέσεων του Συμβουλίου μειώθηκε και έτσι ενισχύθηκε ο συντονισμός τους, όπως και το πεδίο εφαρμογής του Συμβουλίου για πολιτική ανάμιξη. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης αποφάσισε επίσης ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πρέπει να έχει πιο στρατηγικές ημερήσιες διατάξεις. Με βάση κοινή πρόταση των ενδιαφερόμενων προεδριών, που εκπονήθηκε κατόπιν διαβούλευσης με την Επιτροπή και ύστερα από σύσταση του Συμβουλίου γενικών υποθέσεων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα εγκρίνει ένα πολυετές στρατηγικό πρόγραμμα για την επόμενη τριετία. Το πρώτο στρατηγικό πρόγραμμα θα εγκριθεί το Δεκέμβριο του 2003. Παράλληλα, στη δεύτερη εισήγησή της

²³⁴ SEC (2002) 217.

προς τη Συνέλευση, η Επιτροπή πρότεινε η μελλοντική συνταγματική Συνθήκη να δημιουργήσει ένα επίσημο όργανο λήψης αποφάσεων για τα κράτη μέλη που ανήκουν στη ζώνη του ευρώ το οποίο θα λειτουργεί ως το “Συμβούλιο της οικονομικής και δημοσιονομικής ζώνης του ευρώ”.

E. Εφαρμογή της λευκής βίβλου

Η Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση διατύπωσε βασικές προτάσεις για αλλαγή σε **τέσσερις ευρείς τομείς δράσης**: “μεγαλύτερη συμμετοχή”, “καλύτερες πολιτικές, ρυθμίσεις και αποτελέσματα”, “η συμβολή της ΕΕ στην παγκόσμια διακυβέρνηση” και “επαναπροσδιορισμός των πολιτικών και των οργάνων”. Οι 2 πρώτοι τομείς αφορούν και την **απλούστευση**, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω:

1. Μεγαλύτερη συμμετοχή

Οι προτάσεις της Λευκής Βίβλου για μεγαλύτερη συμμετοχή των μη θεσμικών συντελεστών στη χάραξη πολιτικής και – έως έναν συγκεκριμένο βαθμό – στην εφαρμογή της πολιτικής, βρίσκονται σαφώς στο επίκεντρο της μεταρρύθμισης της διακυβέρνησης, η οποία αποσκοπεί στο να φέρει την Ευρωπαϊκή Ένωση πιο κοντά στους πολίτες της. Αντικατοπτρίζοντας την επίγνωση της Επιτροπής ότι οι πολίτες αντιλαμβάνονται την ΕΕ ως πολύ “μακρινή”, αλλά κυρίως εκφράζοντας την πραγματική δέσμευση για εμπλουτισμό των διαδικασιών χάραξης πολιτικής, η Λευκή Βίβλος προτείνει τη συμμετοχή της “βάσης” στην ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, μέσω διαφόρων διαδικασιών και παραγόντων.

2. Έκθεση για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση- Τομέας: Καλύτερες πολιτικές, ρυθμίσεις και αποτελέσματα

Έχει σημειωθεί ουσιαστική πρόοδος όσον αφορά τις δεσμεύσεις της Λευκής Βίβλου για *καλύτερες πολιτικές, ρυθμίσεις και αποτελέσματα*. Η Επιτροπή έχει αναλάβει πρωτοβουλίες που αποβλέπουν σε βελτιώσεις του κύκλου χάραξης της πολιτικής: σχεδιασμός της πολιτικής, επιλογή των μέσων, ρυθμιστική εφαρμογή και επιβολή τους. Για την ανάληψη αυτών των πρωτοβουλιών η Επιτροπή ενθαρρύνθηκε και εμπνεύστηκε από το σημαντικό έργο που έχει επιτελεστεί από τα κράτη μέλη και τις διεθνείς οργανώσεις, καθώς και από τη γενικότερη θετική αντίδραση των ενδιαφερόμενων μερών όσον αφορά τις βασικές γραμμές της Λευκής Βίβλου.

1. Καλύτερη ρύθμιση

Όπως ανακοινώθηκε και στη Λευκή Βίβλο, η Επιτροπή πρότεινε τον Ιούνιο 2002 ένα ευρύ **σχέδιο δράσης για την απλούστευση** και τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος²³⁵, με τον γενικότερο στόχο να αναπτύξει μια νέα κοινή νομοθετική παιδεία στο εσωτερικό της ΕΕ.

Το εν λόγω σχέδιο δράσης περιλαμβάνει ενέργειες με τις οποίες θα εξασφαλιστεί η αποτελεσματική μεταφορά και εφαρμογή της νομοθεσίας από τα κράτη μέλη. Επιπλέον, **προτείνει** στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο να αναλάβουν ενέργειες με την ιδιότητά τους ως κοινοτικών νομοθετών. Ακόμα, **συστήνει τη στενή νομοθετική συνεργασία μεταξύ των οργάνων, την ετήσια αξιολόγηση της ποιότητας της νομοθεσίας και την καλύτερη δημόσια πρόσβαση στην προτεινόμενη και την εγκριθείσα νομοθεσία μέσω της ηλεκτρονικής πύλης EUR-Lex, την καταλληλότερη χρήση των νομοθετικών μέσων, την απλοποίηση και τη μείωση του όγκου της κοινοτικής νομοθεσίας και τέλος την εξασφάλιση της ποιότητας της εγκρινόμενης νομοθεσίας.** Όσον αφορά τα κράτη μέλη, το σχέδιο δράσης προβλέπει την ηλεκτρονική διαβίβαση και διάδοση των εθνικών κοινοποιήσεων, των διαβουλεύσεων και των αξιολογήσεων του αντικτύπου, καθώς και τη στενότερη συνεργασία για τη μεταφορά της κοινοτικής νομοθεσίας. Συνεπώς η Επιτροπή απηύθυνε έκκληση για την απαραίτητη συνεργασία του *Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και των κρατών μελών*. Στη συνέχεια, ξεκίνησαν διοργανικές διαπραγματεύσεις με σκοπό να συναφθεί μία διοργανική συμφωνία για την καλύτερη ρύθμιση²³⁶.

2. Από την πλευρά της, η Επιτροπή έχει καταβάλει σημαντικές προσπάθειες για να βελτιώσει την προετοιμασία των πρωτοβουλιών της, ειδικότερα μέσω του πλαισίου για τις διαβουλεύσεις με το κοινό μέσω κατευθυντήριων γραμμών για τη χρήση της εμπειρογνωμοσύνης και του πλαισίου για την αξιολόγηση του αντικτύπου που θα έχουν οι προβλεπόμενες πρωτοβουλίες. Οι αρχές που στηρίζουν αυτές τις πρωτοβουλίες πρέπει να αποτελέσουν αναπόσπαστο μέρος της καλής διοικητικής συμπεριφοράς, τόσο για τα άλλα κοινοτικά όργανα και τους οργανισμούς όσο και για τα κράτη μέλη.

²³⁵ COM(2002) 278

²³⁶ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης κάλεσε τα κοινοτικά όργανα να συνάψουν διοργανική συμφωνία πριν από τα τέλη του 2002.

3. Το σχέδιο δράσης της **Λευκής Βίβλου** για την καλύτερη ρύθμιση έθεσε επίσης το ευρύτερο θέμα της **επιλογής των κατάλληλων μέσων για την κοινοτική δράση**. Η Επιτροπή ανέφερε ότι οι κανονισμοί και οι οδηγίες πρέπει να χρησιμοποιούνται σύμφωνα με το πνεύμα και το γράμμα της συνθήκης για την ΕΚ: οι κανονισμοί πρέπει να χρησιμοποιούνται μόνον για δράση που απαιτεί ομοιόμορφη εφαρμογή σε όλα τα κράτη μέλη, οι οδηγίες, σύμφωνα με τον αρχικό ορισμό τους στη Συνθήκη, πρέπει να αποτελούν νομοθετικό μέσο για τη θέσπιση νομικού πλαισίου και στόχων προς επίτευξη.

Η Επιτροπή σκοπεύει να εξασφαλίσει στο βαθμό του δυνατού ότι οι οδηγίες είναι γενικής φύσης και καλύπτουν τους στόχους, τις περιόδους ισχύος και τις ουσιαστικές πτυχές της νομοθεσίας. Είναι ευθύνη του νομοθέτη να αποφασίσει ποια μορφή θα λάβουν αυτές οι ουσιαστικές πτυχές, με απόφαση πολιτικής, και να εξασφαλίσει ότι τα τεχνικά θέματα και οι λεπτομέρειες θα καθοριστούν από τα σχετικά εκτελεστικά μέτρα. Αυτός ο περιορισμός των οδηγιών **με την πρόθεση** - μεταξύ άλλων - **να απλοποιηθεί η νομοθεσία** δεν πρέπει να θίξει τις νομοθετικές εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου· αντίθετα, θα τους δώσει τη δυνατότητα να συγκεντρωθούν στις θεμελιώδεις πτυχές της νομοθέτησης.

4. Στη **Λευκή Βίβλο** και στη συνέχεια στο **σχέδιο δράσης της για καλύτερες ρυθμίσεις**, η Επιτροπή προτείνει να γίνεται μεγαλύτερη χρήση **εναλλακτικών λύσεων αντί της παραδοσιακής νομοθεσίας** χωρίς να υπονομεύονται οι διατάξεις της Συνθήκης ή τα προνόμια του νομοθέτη.

Υπάρχουν αρκετά εργαλεία, τα οποία μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε ειδικές περιπτώσεις για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης **απλουστεύοντας ταυτόχρονα τις νομοθετικές δραστηριότητες και την ίδια τη νομοθεσία (από κοινού ρύθμιση, αυτορρύθμιση, ανοιχτή μέθοδος συντονισμού)**.

5. Η Επιτροπή πρότεινε να γίνει σημαντική προσπάθεια **απλούστευσης του σώματος της κοινοτικής νομοθεσίας και μείωσης του όγκου της**, με την υποστήριξη του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η Επιτροπή προτείνει τα όργανα να καθορίσουν από κοινού ένα **πρόγραμμα για την απλούστευση** της κοινοτικής νομοθεσίας. Η Επιτροπή θα προσδιορίσει τους τομείς προτεραιότητας που χρειάζονται απλούστευση και θα ενημερώσει ανάλογα το νομοθέτη. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, τα οποία ως νομοθέτες θα πρέπει να εγκρίνουν τελικά τις προτάσεις για τις απλουστευμένες νομοθετικές πράξεις, θα πρέπει να προσαρμόσουν τις μεθόδους εργασίας τους για να επιτύχουν ταχύτερες και πιο αποτελεσματικές διαδικασίες

απλούστευσης της κοινοτικής νομοθεσίας. Η Επιτροπή θεωρεί πολύ σημαντικό η διοργανική συμφωνία για καλύτερες ρυθμίσεις να καλύπτει την άποψη αυτή και να ενσωματώνει και να ενισχύει το συνεχιζόμενο έργο σχετικά με το πρόγραμμα κωδικοποίησης που ξεκίνησε η Επιτροπή το Νοέμβριο του 2001²³⁷ καθώς και το έργο για την αναδιατύπωση²³⁸.

2. Καλύτερη εφαρμογή

1. Με βάση τη γενική περιγραφή του *επαναπροσδιορισμού των πολιτικών και των οργάνων* στη Λευκή Βίβλο καθώς και τις πρωτοβουλίες της Επιτροπής για μεγαλύτερη συμμετοχή και καλύτερες πολιτικές, η Επιτροπή ενέκρινε επίσης αρκετές σημαντικές προτάσεις για την καλύτερη εφαρμογή της κοινοτικής δράσης.

2. Το άρθρο 202 της συνθήκης για την ΕΚ παρέχει μια σημαντική βάση για τον εκτελεστικό ρόλο της Επιτροπής. Η εφαρμογή του, που διέπεται από το συναφές παράγωγο δίκαιο για τους όρους άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων (η επονομαζόμενη “επιτροπολογία”²³⁹), έχει επομένως ζωτική σημασία για τις προσπάθειες επαναπροσδιορισμού των οργάνων και την επίτευξη των επιθυμητών βελτιώσεων της νομιμότητας, της αποτελεσματικότητας και της αξιοπιστίας της Κοινότητας.

Η Επιτροπή υποστηρίζει στη Λευκή Βίβλο ότι ο στόχος του επαναπροσδιορισμού των οργάνων θα δικαιολογούσε την επανεξέταση, εάν όχι την κατάργηση, των υφιστάμενων διαδικασιών διαχείρισης και ρύθμισης. Επίσης, σύμφωνα με την Επιτροπή, αυτό πρέπει να συνδυαστεί με τη νέα εξισορρόπηση των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων, περιορίζοντας την Επιτροπή στην κύρια αρμοδιότητα της εκτελεστικής νομοθεσίας, και την ενίσχυση της δυνατότητας των δύο κλάδων του κοινοτικού νομοθέτη (Κοινοβούλιο και Συμβούλιο) να ελέγχουν την άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων της Επιτροπής, τουλάχιστον στους τομείς που υπόκεινται σε διαδικασία συναπόφασης (άρθρο 251 της συνθήκης για την ΕΚ).

3. Η Λευκή Βίβλος υποστήριξε ότι η δημιουργία **ρυθμιστικών οργανισμών** με σαφώς καθορισμένους τομείς αρμοδιότητας θα βοηθούσε στη βελτίωση του τρόπου

²³⁷ COM (2001) 645

²³⁸ Διοργανική συμφωνία της 28.11.2001 για μια πιο συστηματοποιημένη χρήση της τεχνικής της αναδιατύπωσης των νομικών πράξεων. δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα C 77 της 28.03.2002, (σ. 1-3)

²³⁹ Απόφαση 1999/468/ΕΚ του Συμβουλίου.

εφαρμογής και επιβολής των κανόνων σε ολόκληρη την ΕΚ. Προβλέποντας ένα διαρκώς μεγαλύτερο ρόλο για τους ρυθμιστικούς οργανισμούς, η Λευκή Βίβλος πρότεινε ορισμένες προϋποθέσεις για τους οργανισμούς αυτούς και ανακοίνωσε ότι η Επιτροπή θα υπέβαλε λεπτομερές πλαίσιο για τη δημιουργία, τη λειτουργία και την εποπτεία των μελλοντικών ρυθμιστικών οργανισμών.

Για το σκοπό αυτό, η Επιτροπή παρουσίασε ανακοίνωση που καθορίζει το πλαίσιο των ρυθμιστικών οργανισμών²⁴⁰ για να διευκολύνει τη δημιουργία των οργανισμών αυτών διαφυλάσσοντας ταυτόχρονα την ενότητα και την ακεραιότητα της εκτελεστικής λειτουργίας σε επίπεδο ΕΚ. Το λεπτομερές πλαίσιο προβλέπει κριτήρια για τη δημιουργία ρυθμιστικών οργανισμών (ιδρυτική πράξη, νομική υπόσταση, τόπος), τη λειτουργία τους (πεδίο αρμοδιοτήτων, διευθυντικά όργανα, καθεστώς του διευθυντή, δυνατότητες προσφυγής, διοικητικές και προϋπολογιστικές διαδικασίες), και τους μηχανισμούς της Κοινότητας για τον έλεγχο των οργανισμών αυτών (διοικητικοί, πολιτικοί, οικονομικοί και νομικοί έλεγχοι).

Η ανακοίνωση επαναλαμβάνει επίσης ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών υποδεικνύουν την αρμόδια περιφερειακή ή τοπική αρχή και ότι οι στοχοθετημένες τριμερείς συμβάσεις ή συμφωνίες δεν μπορούν να στρεβλώνουν τους ίσους όρους ανταγωνισμού της ενιαίας αγοράς.

4. Στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η Επιτροπή, αξιοποιώντας την εμπειρία που απέκτησε με τις υποψήφιες χώρες, ανακοίνωσε ότι θα πρότεινε συμφωνίες αδελφοποίησης μεταξύ των εθνικών αρχών για να ενθαρρύνει την **ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών** όσον αφορά τα μέτρα εφαρμογής σε συγκεκριμένους τομείς και να προωθήσει την ευαισθητοποίηση των εθνικών δικαστηρίων και των νομικών στην κοινοτική νομοθεσία.

²⁴⁰ COM (2002) 718

10.6 Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση: Βελτίωση της νομοθεσίας²⁴¹

Ευθύνη, αποτελεσματικότητα, αναλογικότητα

Τον Ιούλιο του 2001, η Επιτροπή παρουσίασε μια λευκή βίβλο αφιερωμένη στην *ευρωπαϊκή διακυβέρνηση*. Η κεντρική ιδέα της ήταν απλή και συνεχίζει να παραμένει επίκαιρη : *χρειάζεται καλύτερη από κοινού διακυβέρνηση από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη και είναι δυνατόν να επιτευχθεί, με «αμετάβλητη συνθήκη», χωρίς να απαιτείται κατ'ανάγκη μια νέα διακυβερνητική διάσκεψη. Καλύτερη από κοινού διακυβέρνηση σημαίνει ενεργό συνεργασία μεταξύ του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου, της Επιτροπής και των εθνικών κυβερνήσεων, ώστε οι πολίτες να ταυτίζονται με τα μεγάλα σχέδια καθώς και με τις καθημερινές πράξεις της Ένωσης.*

Πρέπει να διαπιστωθεί ο πλούτος της κοινοτικής μεθόδου. Σε σύγκριση με άλλα συστήματα διεθνών σχέσεων, η κοινοτική μέθοδος παράγει κανόνες που εφαρμόζονται σε κάθε εθνικό πλαίσιο και εξασφαλίζουν την ασφάλεια δικαίου. Η επιτυχία αυτή εγείρει σήμερα νέα ζητήματα.

Τα διακυβεύόμενα από μια καλή ευρωπαϊκή νομοθεσία, η οποία να συμμορφώνεται με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, είναι εφεξής πολύπλοκα. Οι πολίτες σήμερα ενδιαφέρονται για την *αποτελεσματικότητα* των κανόνων που προέρχονται «από τις Βρυξέλλες» αλλά και για τις συνθήκες εκπόνησής τους. Η ανάδυση μιας δημοκρατικής συνείδησης ενισχύει την ανάγκη *ευθύνης και αναλογικότητας* κατά την άσκηση των εξουσιών που έχουν ανατεθεί στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Η ανάγκη αυτή εκπληρώνεται ιδίως με τη διαφάνεια, τη σαφήνεια, την αποδοχή της αμφισβήτησης. Μπορεί να γίνει λόγος εδώ για μια αληθινή *ηθική απαίτηση*. Το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το Νοέμβριο του 2001. Τονίζοντας με σαφήνεια τον πρωταρχικό ρόλο της *πολιτικής ευθύνης* στη νομοθετική πράξη, το ψήφισμα αυτό προβάλλει τα διακυβεύματα μιας περισσότερο διάφανης, δίκαιης, ακόμη και κατ'αντιμωλία διαβούλευσης : πρόκειται για την ίδια την ποιότητα της νομοθεσίας.

Τρεις ανακοινώσεις για τη βελτίωση της νομοθεσίας

Λαμβάνοντας υπόψη αυτό το ψήφισμα και τις πρώτες γνωμοδοτήσεις που έλαβε ως προς τη «βελτίωση της νομοθεσίας», στο πλαίσιο της διαβούλευσης για τη Λευκή

²⁴¹ Βρυξέλλες, 5.6.2002, COM(2002) 275 τελικό

Βίβλο, συνεκτιμώντας επίσης τις συστάσεις της ομάδας υψηλού επιπέδου υπό την προεδρία του κ.Mandelkern, η Επιτροπή θεωρεί ότι ήλθε η στιγμή να δράσει, ανταποκρινόμενη έτσι στη στρατηγική του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβώνας. Αυτό είναι το αντικείμενο των *τριών ανακοινώσεων* που παρουσιάζονται στη συνέχεια. Οι τρεις αυτές ανακοινώσεις συγκροτούν ένα σύνολο επικεντρωμένο στο *βασικό νομοθετικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, περιλαμβανομένης της μεταφοράς του στο εθνικό δίκαιο. Προορίζονται να εφαρμοσθούν σε όλα τα πεδία ρύθμισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όχι μόνον στον κοινοτικό «*πυλώνα*», αλλά επίσης στον τρίτο «*πυλώνα*» στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, λαμβανομένων υπόψη του θεσμικού πλαισίου και των τρόπων λήψεως αποφάσεων που χαρακτηρίζουν κάθε «*πυλώνα*». Η Επιτροπή εκτιμά ότι η εφαρμογή τους θα μπορούσε να ξεκινήσει από τις αρχές του έτους 2003, γνωρίζοντας ότι μέρος των προτεινόμενων διατάξεων θα αποτελέσουν αντικείμενο *διοργανικής συμφωνίας*.

1^η Ανακοίνωση: «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», ένα σχέδιο δράσης.

Πώς μπορούν να νομοθετούν καλύτερα τα διάφορα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη; Σε αυτό το ερώτημα απαντά η πρώτη ανακοίνωση υπό μορφή *σχεδίου δράσης*. Με χρονολογική σειρά, η ανακοίνωση πραγματεύεται τα διάφορα στάδια του νομοθετικού κύκλου. Έτσι παρέχεται η δυνατότητα να αναλυθούν οι ιδιαίτερες αρμοδιότητες κάθε ευρωπαϊκού θεσμικού οργάνου και να επισημανθεί τί πρέπει να γίνει στο πλαίσιο *διοργανικής συμφωνίας*. ***Η Επιτροπή κατ'αρχάς αναλαμβάνει να ασκεί το δικαίωμα πρωτοβουλίας της με σαφέστερο τρόπο, ο οποίος a priori να σέβεται περισσότερο την ποικιλομορφία προπαντός, εξηγεί με ποιον τρόπο αιτιολογεί σαφώς τις πρωτοβουλίες της, μεριμνά ώστε η έκταση του κειμένου των νομοθετικών της προτάσεων να περιορίζεται στο απολύτως αναγκαίο. Το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, που έχουν την ευθύνη σε τελευταίο βαθμό για την αναλογικότητα των μέσων και την απλούστευση των διατάξεων, καλούνται να αναλάβουν ισχυρή δέσμευση προς αυτήν την κατεύθυνση : επάνοδος στην έννοια της οδηγίας όπως έχει προβλεφθεί από τη συνθήκη, καθορισμός κοινών κριτηρίων και συμμετοχή του νομοθέτη για την από κοινού ρύθμιση, ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, καθοδήγηση της συναπόφασης, χρήση της αξιολόγησης επιπτώσεων.*** Τέλος, το σχέδιο δράσης προτείνει μέτρα που ανήκουν στην άμεση αρμοδιότητα των

κρατών μελών και θα μπορούσαν να βελτιώσουν ουσιαστικά την ποιότητα του ρυθμιστικού περιβάλλοντος.

2^η Ανακοίνωση: Να προωθηθεί ένα ήθος διαλόγου και συμμετοχής

Με ποιον γίνεται πράγματι διαβούλευση στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθετικής διαδικασίας; Οι ασθενέστερες φωνές ακούγονται πράγματι και πάντοτε; Ποιο είναι το αντικείμενο αυτής της διαβούλευσης; Κατά πόσον υπολογίζονται οι γνώμες που λαμβάνονται κατ'αυτόν τον τρόπο; Αυτό είναι το αντικείμενο της δεύτερης ανακοίνωσης η οποία δίνει πρακτική έκφραση στο αναδυόμενο *ήθος διαλόγου και συμμετοχής*. Βάσει του κεκτημένου των υποχρεωτικών ή άτυπων διαβουλεύσεων, καθορίστηκαν *πέντε ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση* οι οποίες πρέπει να εφαρμόζονται από τις υπηρεσίες της Επιτροπής. Η εφαρμογή τους αναμένεται να παράσχει στο νομοθέτη τη δυνατότητα να εξασφαλίσει την ποιότητα, και μάλιστα τη γνησιότητα των διαβουλεύσεων επί σημαντικών πολιτικών προτάσεων. Οι προδιαγραφές δικαιολογούνται από τρεις επιδιώξεις :

- *Να συστηματοποιηθούν και εξορθολογισθούν* οι πολλαπλές πρακτικές και διαδικασίες διαβούλευσης, αλλά επίσης να εξασφαλισθεί η σκοπιμότητα και αποτελεσματικότητά τους,
- να εξασφαλισθεί η *διαφάνεια* της διαβούλευσης τόσο από την άποψη των οργάνων και παραγόντων που συμμετέχουν σε αυτήν όσο και από εκείνη του Ευρωπαϊκού νομοθέτη·
- να επιδειχθεί *υπευθυνότητα* έναντι των γνωμοδοτούντων παραγόντων ή οργάνων, με τη δημοσιοποίηση, στο μέτρο του δυνατού, των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης και των πορισμάτων που συνήχθησαν από αυτήν.

3^η Ανακοίνωση: Να συστηματοποιηθεί η αξιολόγηση επιπτώσεων από την Επιτροπή

Πώς να ληφθεί υπόψη a priori η «επίπτωση» των μελλοντικών ρυθμίσεων, δηλ. τα οφέλη καθώς και το κόστος από την εφαρμογή τους; Αυτό είναι το αντικείμενο της τρίτης ανακοίνωσης όπου αναπτύσσεται η *συστηματική προσέγγιση αξιολόγησης επιπτώσεων των πρωτοβουλιών, κυρίως των νομοθετικών*, την οποία προτίθεται να ακολουθεί εφεξής η Επιτροπή. Η προσέγγιση αυτή είναι πρακτική, προσαρμοσμένη σε κάθε μέσον και ισορροπημένη, διότι αποφεύγεται η αναστολή της νομοθετικής διαδικασίας εξαιτίας μιας άκρως χρονοβόρας ή υπερβολικά δαπανηρής αξιολόγησης. Η

προσέγγιση συνιστά μέσο ανάλυσης επιπτώσεων με γενικό χαρακτήρα το οποίο προορίζεται να εφαρμοσθεί στο σύνολο των πρωτοβουλιών που περιλαμβάνονται στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής. Η αξιολόγηση επιπτώσεων εντάσσεται στη λογική της *ευρωπαϊκής στρατηγικής για τη βιώσιμη ανάπτυξη*. Καλείται να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο σε ολόκληρη τη διαδικασία βελτίωσης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, προσφέροντας βοήθεια στη λήψη απόφασης χωρίς όμως να υποκαθίσταται στην πολιτική κρίση. Πρώτον, επειδή θα προσανατολίσει και θα δικαιολογήσει την επιλογή του κατάλληλου μέσου στο ενδεδειγμένο επίπεδο έντασης της ευρωπαϊκής δράσης. Δεύτερον, επειδή θα θέσει στη διάθεση του νομοθέτη ακριβέστερες και καλύτερα διαρθρωμένες πληροφορίες επί των θετικών και των αρνητικών επιπτώσεων, λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές πτυχές. Τρίτον, θα αποτελέσει μέσον επιλογής, κατά τον προγραμματισμό της εργασίας, των *πράγματι αναγκαίων πρωτοβουλιών*.

Πολιτικός επαναπροσδιορισμός και ποιότητα εφαρμογής: δύο όψεις της ίδιας πρόκλησης

Το σχέδιο δράσης για την «βελτίωση της νομοθεσίας» και οι δύο ανακοινώσεις που το συνοδεύουν υπαγορεύονται από την ίδια φιλοσοφία : **Τα τρία θεσμικά όργανα, Κοινοβούλιο, Συμβούλιο και Επιτροπή να καταστούν ικανά να νομοθετούν καλύτερα, η προσπάθειά τους, συνδυαζόμενη με εκείνη των κρατών μελών, θα καταλήξει σε απλούστερο, αποτελεσματικότερο και ευκολότερα κατανοητό βασικό νομοθετικό πλαίσιο.**

Ωστόσο η Λευκή βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση δεν αρκούσαν σε αυτό τον «αναπροσδιορισμό». Παρατηρούσε ότι, στην αντίληψη των πολιτών, οι *εκτελεστικές διατάξεις* και οι συγκεκριμένοι όροι εφαρμογής στην πράξη συνιστούν *αδιαίρετο σύνολο* με το βασικό νομοθετικό πλαίσιο. Τα γεγονότα και οι τάσεις, όπως εκφράζονται με αριθμούς, ενισχύουν στην πραγματικότητα τη σπουδαιότητα των εκτελεστικών λειτουργιών : ενώ ο αριθμός των νομοθετικών κειμένων, οδηγιών ή κανονισμών, που θεσπίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, είναι της τάξης των διακοσίων ετησίως, *εκείνος των εκτελεστικών πράξεων που εκδίδονται από την Επιτροπή ανέρχεται σε πολλές χιλιάδες και αυξάνεται συστηματικά. Η ταχεία εξέλιξη της τεχνολογίας και η αύξηση του αριθμού των κρατών μελών εξηγούν, σε μεγάλο βαθμό, αυτήν τη δυναμική.*

Λόγω αυτής της αύξησης, τίθεται το ζήτημα των «βασικών καθηκόντων» της εκτελεστικής λειτουργίας, εκείνο του ελέγχου αυτών των καθηκόντων από το νομοθέτη, **τέλος το ζήτημα της πλήρους συμμετοχής των κατά τύπους διοικητικών οργάνων, εθνικών ή τοπικών, στην τελική εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανόνων.**

Σε αυτά τα ερωτήματα η διακυβέρνηση απαντά με μια λογική *αποκέντρωσης* και *αυξημένης ευθύνης* για τους ωφελούμενους από αυτήν.

Να αποσαφηνισθούν οι εκτελεστικές αρμοδιότητες

Είναι σημαντικό, κατά πρώτον, να αποσαφηνισθεί γενικά η άσκηση των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων, δηλ. το σημερινό πεδίο της «*επιτροπολογίας*». Σύμφωνα με την προτεινόμενη προσέγγιση, πρέπει να ληφθεί ως βάση ένας σαφής καθορισμός των αρμοδιοτήτων κάθε θεσμικού οργάνου : δεδομένου ότι της έχει ανατεθεί η εκτελεστική λειτουργία, η Επιτροπή πρέπει να αναλάβει πλήρως την ευθύνη των αντίστοιχων αποφάσεων, επικουρούμενη από εμπειρογνώμονες των εθνικών διοικήσεων στο πλαίσιο καθαρώς συμβουλευτικών επιτροπών.

Με τη σειρά του, ο νομοθέτης πρέπει να ασκεί έλεγχο στη δραστηριότητα της εκτελεστικής εξουσίας. Κατά την άσκηση αυτού του ελέγχου, τα δύο νομοθετικά όργανα πρέπει να έχουν ίσες εξουσίες, τουλάχιστον στα αντικείμενα που υπόκεινται σε συναπόφαση. Έτσι, η Επιτροπή, στη Λευκή Βίβλο για τη διακυβέρνηση, ανέφερε την πρόθεσή της να εγκαινιάσει προβληματισμό για την τροποποίηση του άρθρου 202 της συνθήκης. Ωστόσο, εκτιμά ότι είναι δυνατόν να γίνουν προσαρμογές χωρίς αναθεώρηση της συνθήκης και προτείνει προς τούτο, τροποποίηση της απόφασης του Συμβουλίου που καθορίζει τους όρους εφαρμογής του εν λόγω άρθρου 202.

Να υπαχθεί σε ρύθμιση η ίδρυση ευρωπαϊκών αποκεντρωμένων οργανισμών

Ωστόσο, η ανάθεση της εκτελεστικής λειτουργίας στην Επιτροπή δεν σημαίνει (αντιθέτως, μάλιστα) ότι πρέπει να διατηρήσει όλα τα εκτελεστικά καθήκοντα, μερικές φορές πολύ λεπτομερειακού χαρακτήρα, τα οποία κατ'αρχήν τη βαρύνουν σήμερα. **Η αποκέντρωση ορισμένων από τις αρμοδιότητές της προς ευρωπαϊκούς ρυθμιστικούς οργανισμούς, εντός σαφώς προκαθορισμένων ορίων,** συμβαδίζει με πραγματική ευθύνη: η λευκή βίβλος για τη διακυβέρνηση εξήγγελλε σχετικά ότι «η Επιτροπή θα καθορίσει, το 2002, τα κριτήρια για τη δημιουργία νέων ρυθμιστικών οργανισμών καθώς και το πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να λειτουργούν». Συγκεκριμένα, η Επιτροπή θα υποβάλει στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, στο

πλαίσιο διοργανικής συμφωνίας, ρυθμιστικό πλαίσιο για τους όρους δημιουργίας των εν λόγω οργανισμών το οποίο βασίζεται στις αρχές σαφούς διάκρισης των αρμοδιοτήτων.

Να ληφθεί υπόψη το περιφερειακό, αστικό και τοπικό πλαίσιο

Θα παρουσιασθεί ένα πρώτο στάδιο κατά την εφαρμογή, πειραματικά, **τριμερών συμβάσεων**. Σχεδιάζεται η σύναψη μικρού αριθμού δοκιμαστικών συμβάσεων μεταξύ της Επιτροπής, ορισμένων κρατών μελών, οργανισμών τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης, με σκοπό την υλοποίηση κοινοτικών στόχων βιώσιμης ανάπτυξης, όπως π.χ. η βιώσιμη διαχείριση των παράκτιων ζωνών και η αστική κινητικότητα, τηρουμένων όμως των συνταγματικών διατάξεων που ισχύουν σε κάθε κράτος μέλος. Οι συμβάσεις αυτές θα έχουν προαιρετικό χαρακτήρα και δεν θα περιλαμβάνουν νομικά δεσμευτική ανάληψη υποχρεώσεων.

Σε δεύτερο στάδιο, βάσει των πορισμάτων αυτής της δοκιμαστικής εφαρμογής, μπορούν να τροποποιηθούν ορισμένα νομοθετικά κείμενα με σκοπό την **απλούστευση** της εκτέλεσής τους, με καλύτερη συνεκτίμηση του τοπικού πλαισίου.

Μια νέα προσέγγιση για τον έλεγχο της εφαρμογής του δικαίου

Στο ίδιο πνεύμα αποκέντρωσης, η Επιτροπή θα καθορίσει το πλαίσιο μιας νέας προσέγγισης για την άσκηση του ελέγχου εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου που αποτελεί αρμοδιότητά της. Η προσέγγιση αυτή θα έχει ως αφετηρία τη διαπίστωση ότι τα μέσα που έχει στη διάθεσή της είναι αναπόφευκτα περιορισμένα και θα είναι ακόμη λιγότερα όταν ο πληθυσμός της Κοινότητας ανέλθει περίπου σε 470 εκατομμύρια πολίτες. Σε αυτό το πλαίσιο, πρέπει να δοθεί αυξημένη προσοχή στις καθυστερήσεις, μερικές φορές απαράδεκτες, κατά την εφαρμογή των εθνικών μέτρων μεταφοράς.

Η κοινοτική μέθοδος, βάση για την οικοδόμηση της Ένωσης

Να αλλάξει ό,τι είναι δυνατόν να αλλάξει χωρίς προηγούμενη τροποποίηση των συνθηκών, αλλά συγχρόνως να διαφυλαχθεί η ασφάλεια δικαίου, να διαφωτισθεί η εμβάθυνση αυτών των συνθηκών και, κατ'αυτόν τον τρόπο, να διευκολυνθεί η μεταρρύθμισή τους. Αυτή είναι η κεντρική ιδέα που προκύπτει από την έννοια της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Η προσέγγιση αυτή μπορεί κατ'αρχάς να αποτελέσει πηγή έμπνευσης για τη λειτουργία των τριών θεσμικών οργάνων, Κοινοβουλίου, Συμβουλίου, Επιτροπής και να βελτιώσει τη συνεργασία τους. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές πρέπει να συνεχισθούν και να εμβαθυνθούν.

Όμως η προσέγγιση αποκτά το πλήρες νόημά της στο πλαίσιο των καθηκόντων της ίδιας της *Ευρωπαϊκής Συνέλευσης*, στην οποία έχει ανατεθεί να θέσει τις συνταγματικές βάσεις της Ένωσης, στο πνεύμα του μηνύματος που της απηύθυνε η Επιτροπή με το «σχέδιό της για την Ευρωπαϊκή Ένωση».

Η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση καταδεικνύει πράγματι τις δυνατότητες και την ευελιξία της κοινοτικής μεθόδου, θεμέλιου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακρογωνιαίος λίθος αυτής της μεθόδου, το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής αποτελεί το απαραίτητο αντιστάθμισμα της λήψης αποφάσεων με πλειοψηφία στο Συμβούλιο, στο μέτρο που αυτό το δικαίωμα εγγυάται το σεβασμό των ζωτικών συμφερόντων της μειοψηφίας κατά τον ορισμό του γενικού συμφέροντος. Αύριο, η ισορροπημένη αυτή αντίληψη του γενικού συμφέροντος θα είναι ακόμη σημαντικότερη, με σκοπό να διασφαλισθεί η αυτοτέλειά του, στο πνεύμα του σχεδίου δράσης για τη βελτίωση της νομοθεσίας.

Ομοίως, η συμπληρωματικότητα των θεσμικών οργάνων, στο επίκεντρο της ιδιαιτερότητας του κοινοτικού συστήματος, επιβάλλει να σταθεροποιηθεί ο επαναπροσδιορισμός αυτός στον οποίον καλούν, για λόγους *υπευθυνότητας, αναλογικότητας, διαφάνειας και ασφάλειας δικαίου*, οι μεταρρυθμίσεις της διακυβέρνησης. Και τέλος, με τον εξορθολογισμό των διαβουλεύσεων, με τη συστηματική και *a priori* συνεκτίμηση των επιπτώσεων των διατάξεων, εγγίζουμε το ζωτικό θέμα της εντάσεως της κοινοτικής δράσεως, το οποίο ευρίσκεται στο επίκεντρο της ισορροπίας μεταξύ αποτελεσματικότητας και διαφύλαξης της ποικιλομορφίας και πρέπει, σύμφωνα με τη δήλωση του Λάκεν, να οδηγήσει σε αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων που ασκούν από κοινού η Ένωση και τα κράτη μέλη.

10.7 Ποσοτικοί στόχοι που δηλώθηκαν από τα κράτη μέλη

Στο παράρτημά μας επισυνάπτουμε ένα σύνολο από στόχους που δήλωσαν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού. Πρόκειται για μια σημαντική δήλωση πρόθεσης.

Πίνακας 1: Ποσοτικοί στόχοι στο πλαίσιο της πολιτικής για τις επιχειρήσεις			
Κράτος Μέλος	Δείκτης	Σημερινή θέση (έτος)	Στόχος (έτος)
<i>A. Επιχειρηματικότητα</i>			
Γαλλία	Νέες επιχειρήσεις	170.000 ανά έτος	220.000 ανά έτος (2007)
Γαλλία	Νέες επιχειρήσεις που δημιουργήθηκαν μέσω φυτωρίων του δημόσιου τομέα	550	865 (2005)
Ιρλανδία	Πραγματικές τιμές δημιουργίας νέων επιχειρήσεων υψηλού δυναμικού	48 (1999)	520 (συγκεντρωτικά) (2006)
Ολλανδία	Ανακύκλιση των επιχειρήσεων (κλείσιμο και ίδρυση νέων)		Υψηλότερη από ό,τι στο Βέλγιο, τη Γερμανία, τη Γαλλία και το ΗΒ
Σουηδία	Αριθμός πραγματικών νεοιδρύμενων επιχειρήσεων	144.175 (1998-2001)	150.000 (2003-2006)
Σουηδία	Αριθμός αυτοαπασχολούμενων	357.600	380.000 (2006)
ΗΒ	Αριθμός ατόμων που προτίθενται να αναλάβουν επιχειρηματική δραστηριότητα		Αύξηση
<i>B. Κανονιστικό και διοικητικό περιβάλλον</i>			
Βέλγιο	Διοικητικές επιβαρύνσεις		Μείωση κατά 25 %
Δανία	Διοικητικές επιβαρύνσεις		Μείωση κατά 25 % (2010)
Γερμανία	Ποσοστό ηλεκτρονικών (on-line) υπηρεσιών του ομοσπονδιακού κράτους		100 % (2005)
Ισπανία	Απαιτούμενος χρόνος για την ίδρυση επιχείρησης	84 ημέρες	Μείωση κατά 50 % = 42 ημέρες (2006)
Ισπανία	Ποσοστό κρατικών ηλεκτρονικών (on-line) υπηρεσιών		40 % (2006)
Ιρλανδία	Αξιολόγηση του αντικτύπου του πρωτογενούς δικαίου	0 % (2001)	100 % (2006)
Ολλανδία	Διοικητικές επιβαρύνσεις		Μείωση κατά 25 %
Πορτογαλία	Απαιτούμενος χρόνος για την ίδρυση επιχείρησης	10 – 25 ημέρες	Μείωση κατά 50 % (2003)
Πορτογαλία	Απαιτούμενος χρόνος για την απόκτηση άδειας λειτουργίας βιομηχανίας	Περίπου 150 ημέρες	Μείωση κατά 50 % = 75 ημέρες (2003)
Πορτογαλία	Ποσοστό κρατικών ηλεκτρονικών (on-line) υπηρεσιών		100 % (2005)
Σουηδία	Αξιολόγηση αντικτύπου	100 % (2001)	100 % (2001-2010)

10.8 Ελληνική Προεδρία 2003²⁴²

Στα αποτελέσματα της Ελληνικής Προεδρίας 2003 κατά περιοχή πολιτικής, αυτά που αφορούν, άμεσα ή έμμεσα, την **απλούστευση** είναι ιδίως αυτά που αναφέρονται στους τομείς:

Ανταγωνιστικότητα και απασχόληση:

Βελτίωση κανονιστικών ρυθμίσεων: **Διαθεσμική συμφωνία ανάμεσα στο Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και την Επιτροπή για βελτίωση των κανονιστικών ρυθμίσεων.. Στόχος είναι η απλοποίηση και η μείωση του ρυθμιστικού βάρους για τις επιχειρήσεις**

Ηλεκτρονική Δημοκρατία

1. Η Προεδρία ξεκίνησε την πρωτοβουλία ηλεκτρονικής ψηφοφορίας e-Vote, ένα πείραμα για να φέρει την ηλεκτρονική δημοκρατία στην Ένωση και για να δημιουργήσει νέους μηχανισμούς για τη βελτίωση της συμμετοχικής δημοκρατίας. Στόχος η δημιουργία ενός νέου «ηλεκτρονικού δήμου» που θα βοηθήσει στην κατάργηση των φραγμών ανάμεσα στους ευρωπαίους πολίτες και τους θεσμούς, τα έθνη και τις περιοχές και η βελτίωση της δημοκρατικής νομιμότητας, διαφάνειας και απόδοσης λόγου της διευρυμένης μας Ένωσης.

2. **Η Περαιτέρω Χρήση των Εγγράφων του Δημοσίου Τομέα:** Πολιτική Συμφωνία για την περαιτέρω χρήση των εγγράφων του δημοσίου τομέα που θα οδηγήσει σε ευκολότερη και περισσότερο παραγωγική χρήση των εγγράφων του δημοσίου τομέα και θα προωθήσει τον στόχο της ίσης πρόσβασης όλων στην κοινωνία της πληροφορίας. Στόχος Η δημιουργία ενός θεσμικού πλαισίου που ρυθμίζει την περαιτέρω χρήση των εγγράφων του δημοσίου τομέα.

²⁴² Πηγή: Πίνακας αποτελεσμάτων της Ελληνικής Προεδρίας 2003 κατά περιοχή πολιτικής

10.8.1 Συμπεράσματα 10ης Συνόδου Υπουργών Ε.Ε. αρμοδίων για τη Δημόσια Διοίκηση

Στην αίθουσα συσκέψεων του παλατιού του Μεγάλου Μαγίστρου (Καστέλλο) στη Ρόδο, πραγματοποιήθηκε στις 6 Ιουνίου 2003 η προγραμματισμένη στο πλαίσιο της Ελληνικής Προεδρίας άτυπη συνάντηση των Υπουργών Δημόσιας Διοίκησης της Ε.Ε. Στη συνάντηση έλαβαν μέρος τα 15 κράτη μέλη της Ε.Ε., οι 10 νέες χώρες, καθώς και εκπρόσωποι της Τουρκίας, Βουλγαρίας και Ρουμανίας.

Το σχέδιο συμπερασμάτων που αποδέχτηκαν ομοφώνως οι Υπουργοί στο τέλος της συνάντησης περιλαμβάνει μεταξύ άλλων την **ενότητα: καλύτερη νομοθέτηση**. Ειδικότερα **αναφέρεται ότι:**

«Στα συμπεράσματα του Συμβουλίου της Λισσαβόνας το 2000 αναφέρεται ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να γίνει σε παγκόσμιο επίπεδο η πλέον ανταγωνιστική και δυναμική οικονομία που θα βασίζεται στη γνώση, με βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, καλύτερες και περισσότερες ευκαιρίες για θέσεις εργασίας, μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή και απλουστευμένο νομοθετικό περιβάλλον. Αυτοί οι στόχοι επιβεβαιώθηκαν και πάλι τόσο στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Santa Maria de Feira, το 2000, όσο και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Βαρκελώνη το 2002. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης το 2002 χαιρέτησε τις ανακοινώσεις της Επιτροπής για την βελτίωση της νομοθεσίας και ιδιαίτερα, το Πρόγραμμα Δράσης για την απλούστευση και τη βελτίωση του νομοθετικού περιβάλλοντος και αναγνώρισε τη σημαντική συμβολή των στόχων του Προγράμματος δράσης της Επιτροπής για την ηλεκτρονική Ευρώπη 2005 στις προσπάθειες της Ένωσης για τη δημιουργία μιας ανταγωνιστικής κοινωνίας που θα στηρίζεται στη γνώση.

Οι Υπουργοί οι αρμόδιοι για τη δημόσια διοίκηση στη σύνοδό τους το 2002 στο Logroño εκτίμησαν πως είναι ανάγκη να συνέρχονται τακτικά και θεώρησαν σωστό να παρακολουθούν και νέα θέματα που αφορούν τις Δημόσιες Διοικήσεις και ειδικότερα αυτά που σχετίζονται με τη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τον κοινωνικό διάλογο και τη μεταρρύθμιση των θεσμών.

Στη σύνοδο της Ρόδου οι Υπουργοί οι αρμόδιοι για τη Δημόσια Διοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αξιολόγησαν την ανταλλαγή ιδεών, εμπειριών και καλών πρακτικών μεταξύ των Δημοσίων Διοικήσεων των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και την εξέλιξη των δραστηριοτήτων και των κοινών πρακτικών των ομάδων εργασίας, στους τομείς που προβλέπονται στο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα που είχαν εγκρίνει στη La Rioja, το Μάιο του 2002. Επίσης έλαβαν την Έκθεση από

την Ομάδα για τη Βελτίωση της Νομοθεσίας, η οποία συγκροτήθηκε κατά τη διάρκεια της Ελληνικής Προεδρίας, σύμφωνα με την απόφασή τους στη σύνοδο της La Rioja, τον Μάιο του 2002 και συμφώνησαν για την Καλύτερη Νομοθέτηση ότι:

Καλύτερη Νομοθέτηση

Οι Υπουργοί οι αρμόδιοι για τη Δημόσια Διοίκηση αναγνώρισαν την πρόοδο που σημείωσαν τα Κράτη μέλη και η Επιτροπή σε θέματα καλύτερης νομοθέτησης και ιδιαίτερα σε ότι αφορά την εφαρμογή του Προγράμματος Δράσης της Έκθεσης Mandelkern για τα κράτη μέλη και την Επιτροπή.

Αφού εξέτασαν τα **συμπεράσματα της Έκθεσης της Ειδικής Ομάδας Εμπειρογνομόνων για την Καλύτερη Νομοθέτηση που έχει συσταθεί κατά την Ελληνική Προεδρία σύμφωνα με τις αποφάσεις της La Rioja**, εξέφρασαν την υποστήριξή τους στις προσπάθειες των εθνικών κυβερνήσεων των κρατών μελών, ώστε να εφαρμόσουν οριζόντιες πολιτικές για την καλύτερη νομοθέτηση με σκοπό να αυξήσουν το συντονισμό και να μεγιστοποιήσουν τα θετικά αποτελέσματα των πολιτικών καλύτερης νομοθέτησης.

Ακόμα στη σύνοδο οι Υπουργοί ανέφεραν ότι στηρίζουν την εισαγωγή αποτελεσματικής Αξιολόγησης Κανονιστικών Επιπτώσεων σε όλα τα κράτη μέλη, υποστηρίζουν διαβουλεύσεις κάθε μορφής, επίσημες ή άτυπες και εκτιμούν ότι θα πρέπει να τίθενται χρονικά όρια σε αυτές ανάλογα με τις ισχύουσες περιστάσεις. Επίσης υπογράμμισαν τη σημασία της ευρύτερης δυνατής διάδοσης των αποτελεσμάτων των διαβουλεύσεων και της χρήσης των σύγχρονων τεχνολογιών ώστε να διασφαλίζεται η ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στη νομοθεσία και την ανάγκη για συνέχιση των προγραμμάτων **απλούστευσης και κωδικοποίησης** στα κράτη μέλη, καθώς *έχουν αποδειχθεί εξαιρετικά χρήσιμα εργαλεία για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας.*

Ακόμα έγινε μνεία για τη σπουδαιότητα μιας σωστής διαδικασίας ενσωμάτωσης της κοινοτικής νομοθεσίας. Με την προοπτική αυτή, είναι επιθυμητό οι οδηγίες να καθορίζουν τους προς επίτευξη αντικειμενικούς στόχους, καθώς επίσης και τις γενικές προϋποθέσεις και να αφήνουν στα Κράτη τη φροντίδα για την εφαρμογή τους. Επίσης **η απλούστευση και η αποσαφήνιση της ιεραρχίας των κανόνων είναι ένα από τα διακυβεύματα του μελλοντικού ευρωπαϊκού συντάγματος.**

Τονίσθηκε η σημασία της πρότασης της Ελληνικής Προεδρίας, σύμφωνα με την απόφαση της La Rioja, για μια άτυπη ομάδα που θα αποτελείται από τους Διευθυντές τους αρμόδιους για την Καλύτερη Νομοθέτηση και τους εμπειρογνώμονες της

Ομάδας Mandelkern. Η ομάδα²⁴³ θα συνεχίσει να ελέγχει την πρόοδο των Κρατών μελών στα θέματα αυτά και θα ανταλλάσσει τις καλές πρακτικές μεταξύ των Κρατών μελών ενθαρρύνοντάς τα να μαθαίνουν από την ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ τους.

Σύμφωνα με τα Συμπεράσματα των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων της Σεβίλλης, της Κοπεγχάγης και των Βρυξελλών, τονίσθηκε και η ανάγκη για γρήγορη σύναψη και εφαρμογή μιας διοργανικής συμφωνίας σαν βασικό στοιχείο επιτυχίας μιας συντονισμένης στρατηγικής για τη βελτίωση του νομοθετικού περιβάλλοντος και την επαύξηση, και ενώπιον της κοινής γνώμης, της αποτελεσματικότητας των Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

Τέλος οι Υπουργοί εξέφρασαν τη βούλησή τους για τη δημιουργία μιας ειδικής οριζόντιας ομάδας εργασίας για την Καλύτερη Νομοθέτηση που θα υποβάλει έκθεση στο Συμβούλιο μέσα από την Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων και σύμφωνα με το άρθρο 207 της Συνθήκης, με σκοπό να βοηθήσει στη συνέχιση του Προγράμματος Δράσης της Επιτροπής «Απλούστευση και Βελτίωση του Κανονιστικού Περιβάλλοντος».

²⁴³ Η Ομάδα θα συντάξει πρόγραμμα εργασίας και έκθεση που θα την υποβάλλει στους Υπουργούς τους αρμόδιους για τη Δημόσια Διοίκηση και την Καλύτερη Νομοθέτηση.

10.8.2 Έκθεση της ομάδας ειδικών για την Καλύτερη Νομοθέτηση (Rhodes Report)

Εισαγωγικά

Για την εφαρμογή των προτάσεων της ομάδας Mandelkern έχουν γίνει σημαντικά βήματα όμως πολλά μένει να γίνουν ακόμα. Για τον λόγο αυτό, στην τελευταία σύνοδο των Υπουργών των αρμόδιων για τη Δημόσια Διοίκηση στη La Rioja, συμφωνήθηκε ότι τα θέματα της καλύτερης νομοθέτησης θα συμπεριληφθούν στην ατζέντα της συνόδου που έλαβε χώρα στη Ρόδο τον Ιούνιο του 2003.

Σύμφωνα με τα Συμπεράσματα της La Rioja, οι Υπουργοί: «Τονίζουν την ανάγκη να διατηρηθεί μια αποτελεσματική συνεργασία και ανταλλαγή εμπειριών με γνώμονα την εφαρμογή των εργαλείων καλύτερης νομοθέτησης στα κράτη μέλη. Ζητούν να συνεχίσουν να συναντιούνται σε τακτική βάση οι ειδικοί της ομάδας Mandelkern κάτω από το όνομα της «ομάδας Mandelkern για την καλύτερη νομοθέτηση» εξασφαλίζοντας τη συνοχή των εργασιών τους με το πρόγραμμα δράσης της ομάδας αυτής. Η εν λόγω ομάδα θα καταθέτει αναφορές στους αρμόδιους για τη Δημόσια Διοίκηση και την καλύτερη νομοθέτηση Υπουργούς για τα αποτελέσματα της εφαρμογής των εργαλείων της καλύτερης νομοθέτησης στα κράτη μέλη και για το Σχέδιο δράσης».

Προκειμένου να ανταποκριθεί με τον καλύτερο τρόπο στις αποφάσεις των Υπουργών των αρμόδιων για τη Δημόσια Διοίκηση στη La Rioja, η ελληνική προεδρία δημιούργησε μια **ad hoc ομάδα ειδικών με αποστολή να μελετήσουν συστηματικά τις πρωτοβουλίες που είχαν παρθεί μέχρι τότε από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή με στόχο την Καλύτερη Νομοθέτηση και να προτείνει δράσεις για την περαιτέρω ανάπτυξή της.**

Η ad hoc ομάδα συναντήθηκε 2 φορές κατά τη διάρκεια της ελληνικής προεδρίας και είναι υπεύθυνη για την προετοιμασία της αναφοράς στους αρμόδιους για τη Δημόσια Διοίκηση Υπουργούς των που συναντήθηκαν στη Ρόδο τον Ιούνιο του 2003. Τα κυριότερα σημεία που αφορούν την απλούστευση είναι:

Συγκριτική ανάλυση της εφαρμογής της έκθεσης Mandelkern

Η έκθεση Mandelkern είχε **θετική επίδραση** στα κράτη μέλη. Για τα περισσότερα από αυτά, **οι συστάσεις της έκθεσης Mandelkern αποτέλεσαν**

αφετηρία είτε για να ξεκινήσουν πολιτικές Καλύτερης Νομοθέτησης είτε για να επανεξετάσουν υπάρχουσες πολιτικές στα θέματα της Καλύτερης Νομοθέτησης.

Η έκθεση Mandelkern συνέβαλε ώστε να γίνει εφικτή μια πολιτική συνοχής σε θέματα κανονιστικής μεταρρύθμισης. Έτσι, με τον καιρό όλο και περισσότερες διοικήσεις, πολιτικοί και πολίτες πιστεύουν ότι παρεμβάσεις με στόχο την Καλύτερη Νομοθέτηση μπορούν να επιλύσουν προβλήματα που προκαλούνται από τη γραφειοκρατία..

Αν και είμαστε ακόμη μακριά από την εφαρμογή ενός ευρωπαϊκού μοντέλου Καλύτερης Νομοθέτησης, έχουν γίνει πολλά βήματα στην κατεύθυνση αυτή και η έκθεση Mandelkern συνέβαλε σ' αυτό. Ορισμένα από αυτά είναι:

1. Σε όλο και περισσότερα κράτη σήμερα γίνεται ανάλυση επιπτώσεων, αποδεικνύοντας ότι η πρόβλεψη των συνεπειών των κανονιστικών ρυθμίσεων είναι συμβατή με την εφαρμογή τους. Με την έννοια αυτή, θα πρέπει να τονιστεί η συμβολή των πολιτικών Καλύτερης Νομοθέτησης στη γεφύρωση του χάσματος μεταξύ της κανονιστικής (normative) και της πραγματικής (factual) πλευράς του νόμου.

2. Η εφαρμογή πολλών από τις συστάσεις της έκθεσης Mandelkern αποδεικνύει ότι οι πολλές ευρωπαϊκές χώρες αφήνουν την νομικιστική προσέγγιση της Διοίκησης.

Ειδικότερα:

Πρόοδος της εφαρμογής των συστάσεων της έκθεσης Mandelkern για την απλούστευση (από τη μεριά των κρατών μελών)

Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών χρειάζεται να ενημερώνουν και να απλουστεύουν τις κανονιστικές ρυθμίσεις των νομικών τους συστημάτων. Στόχος αυτής της διαδικασίας είναι να κάνει τις υπάρχουσες κανονιστικές ρυθμίσεις ευκολότερες στην εφαρμογή. Η αναθεώρηση των υπάρχοντων νόμων και των κανονισμών είναι απαραίτητη προκειμένου να απαλειφθούν αναχρονιστικές και υπερβολικά επιβαρυντικές ρυθμίσεις των εθνικών νομοθετικών συστημάτων.

Τα τελευταία χρόνια έχουν ξεκινήσει σημαντικές προσπάθειες απλοποίησης των προγραμμάτων σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες. Όλες αυτές οι προσπάθειες έχουν προμηθεύσει με σημαντικό υλικό την έρευνα για την ομάδα Mandelkern, έρευνα, η οποία βασισμένη σε προηγούμενες εμπειρίες των κρατών μελών θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην τελική της πρόταση για ένα πρόγραμμα απλούστευσης.

Οι παρακάτω προτάσεις μπορούν να εφαρμοσθούν στις υπάρχουσες ρυθμίσεις και, ταυτόχρονα, να συμβάλλουν στην εισαγωγή νέων ρυθμίσεων:

1. Θέσπιση ενός προγράμματος απλούστευσης των υπάρχουσών ρυθμίσεων σε όλους τους τομείς, το οποίο επομένως θα καλύπτει τις ρυθμίσεις που έχουν αντίκτυπο στους πολίτες, στα σώματα της Διοίκησης που θα πρέπει να το εφαρμόσουν καθώς και στις επιχειρήσεις. Ειδικότερα το πρόγραμμα απλούστευσης:

- Θα πρέπει να είναι μακροπρόθεσμο και να αποτελείται από ετήσια βήματα που θα αναθεωρούνται και θα επανεξετάζονται τον επόμενο χρόνο
- Θα πρέπει να προσδιορίζει τομείς ρυθμίσεων που έχουν προτεραιότητα στο πρόγραμμα αναθεώρησης
- Θα πρέπει να είναι ξεκάθαροι οι σκοποί του καθώς και οι μέθοδοι που θα εφαρμοσθούν
- Θα πρέπει να υποστηρίζεται από επαρκείς πόρους
- Θα πρέπει να συμπεριλαμβάνει τις επιχειρήσεις καθώς και άλλους αποδέκτες των ρυθμίσεων τόσο για την εύρεση των τομέων προτεραιότητας για αναθεώρηση όσο και για την μετέπειτα εφαρμογή του
- Θα πρέπει να συνδέεται με την αναθεώρηση της υπάρχουσας νομοθεσίας καθώς και με την κωδικοποίηση
- Η απλούστευση σε ορισμένες περιπτώσεις θα πρέπει να περιλαμβάνει την ανάκληση/ακύρωση μιας απαρχαιωμένης ρύθμισης

2. Η απλούστευση θα πρέπει να γίνει μια γενική πολιτική των κρατών μελών και των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρέπει να ληφθούν μέτρα για να διασφαλισθεί ότι το πρόγραμμα απλούστευσης είναι αποτελεσματικό, συστηματικό και διεξάγεται μέσα στα πλαίσια των χρονοδιαγραμμάτων που έχουν οριστεί, πχ μέσω της υιοθέτησης κωδίκων συμπεριφοράς και με μια απλουστευμένη και συντονισμένη διαδικασία λήψης αποφάσεων, σύμφωνα με τα συνταγματικά και κανονιστικά πλαίσια.

3. Τα εργαλεία της απλούστευσης θα πρέπει να έχουν συνοχή με αυτά που χρησιμοποιούνται για τη βελτίωση της ποιότητας των νέων ρυθμίσεων και τα αποτελέσματά τους θα πρέπει να είναι μετρήσιμα.

4. Όταν εισάγονται νέες ρυθμίσεις, θα πρέπει πάντα να απλουστεύονται άλλες σχετικές με αυτές ρυθμίσεις που ήδη είναι σε ισχύ.

5. Θα πρέπει να διασφαλίζονται η παρακολούθηση και η προστασία των διαδικασιών απλούστευσης

6. Θα πρέπει να υπάρχουν ειδικοί καθώς και να εκπαιδεύονται υπάλληλοι σχετικά

7. Η απλούστευση θα πρέπει να γίνεται με διαφάνεια και να είναι κατανοητή από το κοινό

8. Οι νομοθέτες των κρατών μελών θα πρέπει, παράλληλα με την Επιτροπή, να απλουστεύουν τις κανονιστικές ρυθμίσεις (συμπεριλαμβανομένων των ρυθμίσεων που μεταφέρουν την κοινοτική νομοθεσία), να αποφεύγουν την εισαγωγή μη απαραίτητων λεπτομερειών ή υπερβολικά περίπλοκων διοικητικών απαιτήσεων και να ακολουθούν τις προαναφερθείσες κατευθύνσεις προσαρμόζοντάς τις στις συνθήκες του κράτους τους.

Δεν υπάρχει σε όλα τα κράτη μέλη πολιτική απλούστευσης, αν και σε όλα τα κράτη μέλη υπάρχουν προγράμματα απλούστευσης που «τρέχουν» κάτω από στόχους ανάλυσης επιπτώσεων ή άλλων στόχων, όπως για παράδειγμα στόχων που αφορούν την υποστήριξη των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Κοινή φαίνεται να είναι στα κράτη μέλη η υποχρέωση των διαφόρων διοικητικών υπηρεσιών (κεντρικών, τοπικών κλπ) να απλουστεύσουν το κανονιστικό περιβάλλον τους. Αυτό προκύπτει από τα διάφορα προγράμματα δράσης που χρησιμοποιούνται από τις Διοικήσεις των κρατών μελών. Όσον αφορά τους δείκτες που χρησιμοποιούνται στα διάφορα προγράμματα απλούστευσης, υπάρχει ευελιξία, παρατηρείται όμως σύγκλιση στις βασικές αρχές των προγραμμάτων αυτών. Σε κάθε περίπτωση η ποικιλία των τεχνικών που χρησιμοποιούνται για την απλούστευση (πχ τεχνικές για την μείωση των διοικητικών διαδικασιών, θα πρέπει να θεωρείται πρόκληση για την μεταφορά και την ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών (best practices).

Η ευθύνη των εμπλεκόμενων υπηρεσιών για την παρακολούθηση είναι επίσης χωρισμένη ανάμεσα στις κεντρικές μονάδες (πρωθυπουργικά γραφεία) και στα Υπουργεία. Ο συντονισμός μεταξύ των υπηρεσιών που έχουν την συνολική ευθύνη της παρακολούθησης της διαδικασίας και των αρμόδιων υπουργείων ή υπηρεσιών παραμένει μάλλον σε χαμηλό επίπεδο και μπορεί να αναπτυχθεί περαιτέρω.

Πρόοδος της εφαρμογής των συστάσεων της έκθεσης Mandelkern για την απλούστευση (από τη μεριά της Επιτροπής)

Επιπλέον της σύστασης που έλαβε χώρα και αφορά τις εθνικές κυβερνήσεις, η ομάδα Mandelkern πρότεινε ορισμένες πρακτικές που συμπίπτουν με την ευρωπαϊκή νομοθετική δραστηριότητα. Το μεγαλύτερο μέρος της ευρωπαϊκής νομοθετικής δραστηριότητας έχει στόχο να προσεγγίσει τους εθνικούς κανόνες σε τομείς όπου η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης δεν λειτουργεί όπως θα έπρεπε, δημιουργώντας έτσι εμπόδια στην εσωτερική αγορά. Τελευταία πάντως, η ευρωπαϊκή νομοθεσία αφορά και νέους τομείς, που ανηκαν ως τώρα στην διακρατική πολιτική, όπως το περιβάλλον, η προστασία του καταναλωτή και κανόνες για την υγεία και την ασφάλεια.

Και τα επτά σημεία της έκθεσης Mandelkern που έχουμε αναφέρει παραπάνω, μπορούν να εφαρμοσθούν στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Η πιο σημαντική επιλογή κατά την εισαγωγή νέου νόμου είναι ανάμεσα σε Κανονισμό ή σε Οδηγία. Χρησιμοποιούνται περισσότερο οι κανονισμοί γιατί επιταχύνουν τη νομοθετική διαδικασία, ελαχιστοποιώντας την ανάγκη για τα κράτη μέλη να μεταφέρουν τη συμφωνηθείσα ρύθμιση στο εθνικό τους δίκαιο.

Ευρωπαϊκό πρόγραμμα απλούστευσης

Αν και έχουν γίνει πολλές προσπάθειες για απλούστευση, έχουν επιτευχθεί λίγα ως τώρα. Η πρωτοβουλία “SLIM” ήταν η πιο σημαντική αλλά σύμφωνα με την ομάδα ομάδα, έχει περιορισμένη έκταση, αφού αχολείται μόνο με τις ρυθμίσεις για την Εσωτερική Αγορά. Είναι απαραίτητη η μετάβαση σε μια πιο σφαιρική προσέγγιση, η οποία να αφορά όλες τις κανονιστικές ρυθμίσεις. Η Ομάδα προτείνει ένα νέο πρόγραμμα απλούστευσης για όλες τις ευρωπαϊκές ρυθμίσεις που θα ονομάζεται SimpReg program (SRP). Αυτό το πρόγραμμα θα είναι μια μακροχρόνια διαδικασία, με επαρκείς πόρους και με ξεκάθαρους στόχους και προτεραιότητες.

Σύμφωνα και με την πρότασή της για το πρόγραμμα SimpReg, η ομάδα πρότεινε:

1. Θέσπιση ενός κυλιόμενου προγράμματος απλούστευσης [SimpReg program (SRP)] όλων των ευρωπαϊκών κανονιστικών ρυθμίσεων (περιλαμβάνει δηλαδή τις ρυθμίσεις που έχουν αντίκτυπο στις επιχειρήσεις, στους πολίτες και στη Διοίκηση).

2. Τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα θα πρέπει να καταλήξουν σε συμφωνία που θα θέτει τους όρους, με τους οποίους θα γίνονται οι συστάσεις που θα προκύπτουν από το πρόγραμμα SimpReg

Τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα θα πρέπει να υιοθετήσουν μια διοργανική συμφωνία για την **για την ανασύνταξη** που θα επιτρέψει τον καθορισμό ενός φιλόδοξου στόχου απλούστευσης και μείωσης του όγκου του κεκτημένου.

Βιβλιογραφία

1. "Do Regulators Play by the Rules? An audit of UK regulatory impact assessments", Έκθεση που δημοσιεύθηκε από το Βρετανικό Εμπορικό Επιμελητήριο, Φεβρουάριος 2003
2. Έκθεση της ομάδας ειδικών για την Καλύτερη Νομοθέτηση (Rhodes Report), 2003
3. "Απλούστερη νομοθεσία για την ενιαία αγορά (SLIM): επέκταση κατά μια τέταρτη φάση", SEC(1998) 1944
4. "Έκθεση Κάρντιφ", COM(2002) 743
5. "Η εσωτερική αγορά - δέκα χρόνια χωρίς σύνορα", SEC(2002) 1417, 7.1.2003
6. "Σύσταση του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 2002 σχετικά με τους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της Κοινότητας", Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 10093/02, Σεβίλλη, 21 Ιουνίου 2002.
7. "Ψήφισμα του Συμβουλίου της 7ης Μαΐου 1985 για νέα προσέγγιση στο θέμα της τεχνικής εναρμόνισης και τυποποίησης", ΕΕ ΕΚ C 136/1 της 4ης Ιουνίου 1985.
8. «Highlights of the Results of the Best Procedure Projects 2001-2002“Εγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής», SEC(2002) 1212, 07.11.2002
9. «Ανακοίνωση για την ανοικτή μέθοδο συντονισμού για την κοινοτική πολιτική μετανάστευσης», COM (2001) 387, 11.7.01,
10. «Ανακοίνωση της Επιτροπής - Αποτελεσματική επίλυση προβλημάτων στην εσωτερική αγορά ("SOLVIT")», COM (2001) 702 της 27 Νοεμβρίου 2001
11. «Ανακοίνωση της Επιτροπής - Έγγραφο διαβούλευσης: Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου - Πρόταση σχετικά με τις γενικές αρχές και τις ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή» COM(2002) 277, 5.6.2002,
12. «Ανακοίνωση της Επιτροπής - Προς ενίσχυση της διαβούλευσης και του διαλόγου - Γενικές αρχές και ελάχιστες προδιαγραφές για τη διαβούλευση των ενδιαφερομένων μερών από την Επιτροπή», COM(2002) 704

13. «Ανακοίνωση της Επιτροπής- Βελτίωση του περιβάλλοντος των επιχειρήσεων», COM(2002) 610, 07.11.2002
14. «Ανακοίνωση της Επιτροπής για τη βελτίωση του ελέγχου της εφαρμογής του Κοινοτικού δικαίου», COM (2002) 725
15. «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τον Ευρωπαϊκό μεσολαβητή όσον αφορά τις σχέσεις με τον καταγγέλλοντα στον τομέα των παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου» COM(2002)141
16. «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο - Αναθεώρηση του SLIM: απλούστερη νομοθεσία για την Εσωτερική Αγορά» COM(2000) 104, 28.02.2000
17. «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την αξιολόγηση του αντίκτυπου», COM(2002) 276, 5.6.2002,
18. «Ανακοίνωση της Επιτροπής: - Περιβαλλοντικές συμφωνίες σε κοινοτικό επίπεδο στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης για την απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM(2002) 412
19. «Ανακοίνωση της Επιτροπής: Ενημέρωση και απλούστευση του κοινοτικού κεκτημένου», COM(2003)71, 11.2.2003
20. «Απλούστερη νομοθεσία για την Εσωτερική Αγορά (SLIM): Σχέδιο πιλότος», COM(1996) 204,
21. «Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM(2001)726, 5.12.2001
22. «Αποτελεσματική επίλυση προβλημάτων στην εσωτερική αγορά», ανακοίνωση της Επιτροπής, στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, COM(2001) 702, 27.11.2001
23. «Αποτελέσματα της 2^{ης} φάσης του SLIM και συνέχεια που δόθηκε στην εφαρμογή των συστάσεων της πρώτης φάσης», COM (1997) 618
24. «Αποτελέσματα της 3^{ης} φάσης του SLIM και συνέχεια που δόθηκε στην εφαρμογή των συστάσεων της πρώτης και δεύτερης φάσης» COM(1999) 88,
25. «Για την Ευρωπαϊκή Ένωση: ειρήνη, ελευθερία, αλληλεγγύη - Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το θεσμικό οικοδόμημα», COM(2002) 728
26. «έγγραφο εργασίας του προσωπικού της Επιτροπής», SEC (2003) 165
27. «Έκθεση της Επιτροπής για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση», COM(2002) 705, 11.12.2002,

28. «Έκθεση της Επιτροπής για το πρότυπο σχέδιο SLIM», COM (1996) 559.
29. «Έκθεση της Επιτροπής: Βελτίωση και απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM (2001) 130, 7.3.2001
30. «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση-Βελτίωση της Νομοθεσίας», COM(2002) 275, 5.6.2002,
31. «Η μεταρρύθμιση της Επιτροπής - Λευκή Βίβλος - Μέρος I και II», COM (2000) 200
32. «Η Στρατηγική της Λισσαβώνας – Για την Επίτευξη της Αλλαγής», COM(2002)14, 15.1.2002.
33. «Κωδικοποίηση του κοινοτικού κεκτημένου», COM(2001) 645
34. «Λευκή Βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση», COM(2001) 428
35. «Πρόγραμμα δράσης για την προώθηση του επιχειρηματικού πνεύματος και της ανταγωνιστικότητας», COM(1998) 550,
36. «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συμμετοχής του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων σχετικών με το περιβάλλον και περί τροποποίησης των οδηγιών 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου», COM(2000)839
37. «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τη βελτίωση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη σε διασυνοριακές υποθέσεις με τη θέσπιση ελάχιστων κοινών κανόνων σχετικά με το ευεργέτημα πενίας και άλλα οικονομικά ζητήματα της πολιτικής δικονομίας», COM(2002)13, 18.01.2002
38. «Σχέδιο δράσης: Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», COM(2002)278, 5.6.2002,
39. «Το πλαίσιο λειτουργίας των ευρωπαϊκών ρυθμιστικών οργανισμών», COM(2002) 718
40. A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities, COM(2002)709, 11.12.2002
41. Appendices: OECD Flagship report on regulatory quality, 6-7 December 2001, Paris
42. Basic principles measuring system Administrative Simplification/compliance cost (Belgium), 25-26 November 1999
43. Benchmarking Enterprise Policy: Results from the 2002 Scoreboard (Συγκριτική αξιολόγηση της πολιτικής για τις επιχειρήσεις: Συμπεράσματα

- από τον Πίνακα Αποτελεσμάτων για το έτος 2002), Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής, SEC(2002) 1213, 07.11.2002
44. COM (2003) 170, 8.4.2003
 45. COM (2003) 176, 8.4.2003
 46. Law No.50-8 Repeal of legislation and consolidated texts of provisions concerning administrative procedures-Simplification Act (Italy), 25-26 November 1999
 47. M. le Président Mandelkern, Compte-rendu: CONFERENCE /DEBAT de la GOUVERNANCE, Le 4 juin 2002 , La qualité de la réglementation.
 48. OECD REVIEWS OF REGULATORY REFORM: REGULATORY REFORM IN GREECE “The role of competition policy in regulatory reform”, 2001
 49. OECD, *Regulatory Reform in Italy*, 22—23 March 2001
 50. OECD, Administrative Simplification — practices and strategies in OECD-Countries, 28-29 October 2002, Paris
 51. OECD, *Report on Regulatory Reform*, June 1997, Paris.
 52. OECD, Flagship report on regulatory quality, 5-6 July 2001
 53. OECD/PUMA, *Regulatory Policies in OECD Countries. From Intervention to Regulatory Governance*, PUMA/REG (2001)10, 21-Nov-2001.
 54. OECD: “Simple, effective, transparent regulation: Best practices in OECD countries”, Cesar Cordova-Novion, Deputy head of program regulatory reform, OECD.
 55. Review of SLIM: Background material to the Communication of the Commission, SEC(2000) 336,
 56. Απόφαση 1999/468/EK του Συμβουλίου
 57. Γενική Έκθεση 2002 - Κεφάλαιο I: Θεσμικά ζητήματα και το μέλλον της Ένωσης
 58. Γνωμοδότηση ΟΚΕ για την «απλοποίηση της νομοθεσίας στο εσωτερικό της ενιαίας αγοράς», (2001/C14/01).
 59. Γνωμοδότηση ΟΚΕ για την «απλοποίηση» (2002/C48/28).
 60. Γνωμοδότηση ΟΚΕ με θέμα «Prism²⁴⁴ 2000» (Παρατηρητήριο ενιαίας αγοράς) (2001/C116/23).

²⁴⁴ PRISM: Progress Report on Initiatives in the Single Market

61. Διοργανική συμφωνία για τις κοινές κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας 1999, ΕΕ C 73 της 17.3.1999.
62. Διοργανική συμφωνία που συνάφθηκε στις 17 Απριλίου 2002, για μια πιο συστηματική χρήση της τεχνικής της ανασύνταξης των νομικών κειμένων, SEC (2001) 1364
63. Διοργανική συμφωνία της 28.11.2001 για μια πιο συστηματοποιημένη χρήση της τεχνικής της αναδιατύπωσης των νομικών πράξεων. δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα C 77 της 28.03.2002, (σ. 1-3).
64. Δρ Καρκατσούλης Π. «Good Governance and regulatory reform».
65. Εισήγηση δρ Καρκατσούλη Π. στο ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών (13/2/2001).
66. Εισήγηση δρ. Καρκατσούλη Π. στο ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, 24/02/2003.
67. Έκθεση Mandelkern.
68. Έκθεση ΟΟΣΑ για την Κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα (2001)
69. Έκθεση της Ομάδας εργασίας ΙΧ «Απλούστευση» που υποβλήθηκε στην ολομέλεια της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης στις 5 και 6 Δεκεμβρίου 2002
70. Έκθεση της Προεδρίας της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης προς τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, CONV 851/03, 18 Ιουλίου 2003
71. Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ και κανονιστική μεταρρύθμιση
72. ΟΟΣΑ: Έκθεση για την κανονιστική μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, 2001
73. Παπαδημητρόπουλος Δημήτριος, «Η απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών. Θεωρία και πράξη», περιοδικό Διοικητική ενημέρωση, Ιανουάριος 2003
74. Πίνακας αποτελεσμάτων της εσωτερικής αγοράς αριθ. 8, Μάιος 2001
75. Πίνακας αποτελεσμάτων της εσωτερικής αγοράς Αριθ.11, 2002
76. Πίνακας αποτελεσμάτων της εσωτερικής αγοράς Αριθ.12, 2003
77. Πίνακας αποτελεσμάτων της εσωτερικής αγοράς Αριθ.9, Νοέμβριος 2001,
78. Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, προσαρτημένο στη συνθήκη του Άμστερνταμ
79. Πώς εμποδίζει η ΕΕ την απορρύθμιση στη Σουηδία; του Fredrik Sterzel, Συνομοσπονδία Σουηδών Εργοδοτών (SAF), Νοέμβριος 1999.

80. Στρατηγική της εσωτερικής αγοράς- Προτεραιότητες 2003–2006, COM(2003)238, 7.5.2003
81. Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης, στις 15 και 16 Μαρτίου 2002.
82. Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Λισσαβόνα στις 23 και 24 Μαρτίου 2000.
83. Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Στοκχόλμη στις 23 και 24 Μαρτίου 2001.
84. Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Γκέτεμποργκ στις 15 και 16 Ιουνίου 2001.
85. Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης στις 15 και 16 Μαρτίου 2002.
86. Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Λάκεν στις 8 και 9 Δεκεμβρίου 2001
87. Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Στρασβούργου.
88. Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Σεβίλλης (21 και 22 Ιουνίου 2002).
89. Σύσταση της Επιτροπής της 7.12.2001 που θεσπίζει τις αρχές για τη χρήση του SOLVIT –δίκτυο επίλυσης προβλημάτων στην εσωτερική αγορά.
90. Σύσταση της Επιτροπής της 7.12.2001, C(2001) 3901
91. Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, CONV 850/03, 18 Ιουλίου 2003