



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 11.12.2002
COM(2002) 715 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

«ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ 2002»

**σύμφωνα με το άρθρο 9 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της
επικουρικότητας και της αναλογικότητας**

(10η ΕΚΘΕΣΗ)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1.	Εισαγωγή	3
2.	Η εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας	4
2.1.	Το νομικό και θεσμικό πλαίσιο	4
2.2.	Η εφαρμογή των αρχών από την Επιτροπή το 2002.....	6
2.3.	Η εφαρμογή των αρχών στις κοινοτικές διαδικασίες το 2002	12
2.4.	Συμπεράσματα	16
3.	Καλύτερη και απλούστερη νομοθεσία	16
3.1.	Η νομοθετική δραστηριότητα το 2002.....	17
3.2.	Καλύτερη προετοιμασία των νομοθετικών προτάσεων	17
3.3.	Βελτίωση της ποιότητας της θεσπιζόμενης νομοθεσίας	21
3.4.	Δυνατότητα πρόσβασης	23
3.5	Η ποιότητα της διατύπωσης.....	24
4.	Συμπεράσματα	24

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Για δέκατη συνεχή χρονιά, η Επιτροπή υποβάλλει προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, όπως αυτές ορίζονται στο **άρθρο 5 της συνθήκης ΕΚ**.

Αφετηρία της έκθεσης αυτής αποτελέσει το αίτημα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου το Δεκέμβριο του 1992¹. Το αίτημα αυτό κατεγράφη κατόπιν στη διοργανική συμφωνία σχετικά με τις διαδικασίες εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας του 1993², έπειτα τελικά στο **πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ του 1997**.

Από την πρώτη έκθεση, το 1993, και μετά, η Επιτροπή λογοδοτεί κάθε χρόνο προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επί της εφαρμογής των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας³. Κατά την εν λόγω περίοδο, η συμμόρφωση προς αυτές τις αρχές καθοδήγησε την Επιτροπή στην άσκηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας της.

Μια δεκαετία, κατά την οποία οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας ευρέθηκαν επίσης στο επίκεντρο του θεσμικού διαλόγου, τόσο στην Κοινότητα όσο και στα κράτη μέλη. Οι αρχές αυτές αποτελούν ακόμη σήμερα αντικείμενο σημαντικών εργασιών στο πλαίσιο της **Συνέλευσης για το μέλλον της Ένωσης**.

Η έκθεση «Βελτίωση της νομοθεσίας» εξελίχθηκε και η ίδια κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, συμπεριλαμβάνοντας, από το 1995 και μετά, παρουσίαση του έργου που έγινε στον τομέα της ποιότητας της νομοθεσίας, καθώς τα ευρωπαϊκά όργανα αντιλαμβάνονται ότι η εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας συνδέεται πράγματι στενά με την ίδια την ποιότητα της νομοθεσίας. Έκτοτε, η Επιτροπή υποβάλλει συνεχώς σχετικές προτάσεις, όπως αποδεικνύουν η λευκή βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και το σχέδιο δράσης «απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος» που εγκρίθηκαν τον Ιούλιο του 2001 και τον Ιούνιο του 2002⁴.

Ως συνέχεια των προηγούμενων εκθέσεων η έκθεση **«Βελτίωση της νομοθεσίας 2002» παρουσιάζει κατ'αρχάς την εφαρμογή, εκ μέρους της Επιτροπής, των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας εντός του εν λόγω έτους,**

¹ Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου στις 11 και 12 Δεκεμβρίου 1992, σελίδες 3 και 4.

² Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής της 29ης Οκτωβρίου 1993 Δελτίο ΕΚ 10-1993, σ. 129.

³ COM(1993) 545 τελικό της 24ης Νοεμβρίου 1993 ; COM(1994) 533 τελικό της 25ης Νοεμβρίου 1994 ; COM(1995) 580 τελικό της 20ης Νοεμβρίου 1995 ; CES(1996) 7 τελικό της 27ης Νοεμβρίου 1996 ; COM(1997) 626 τελικό της 26ης Νοεμβρίου 1997 ; COM(1998) 715 τελικό της 1ης Δεκεμβρίου 1998 ; COM(1999) 562 τελικό της 3ης Νοεμβρίου 1999 ; COM(2000)772 τελικό της 30ης Νοεμβρίου 2000 ; COM(2001) 728 τελικό της 7ης Δεκεμβρίου 2001.

⁴ COM(2001) 428 τελικό της 25ης Ιουλίου 2001 ; COM(2002) 278 τελικό της 5ης Ιουνίου 2002.

καθώς και τις ενέργειες της Επιτροπής για τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας και της δυνατότητας πρόσβασης σε αυτήν (διαβουλεύσεις, κωδικοποιήσεις, αναδιατυπώσεις, ενοποιήσεις, απλούστευση και ποιότητα της διατύπωσης).

Η παρούσα δέκατη έκθεση, η οποία επιχειρεί απολογισμό αυτής της περιόδου, δίδει επίσης έμφαση σε δύο νέα στοιχεία με πλέον πολιτικό χαρακτήρα.

- Κατ’αρχάς, σύμφωνα με αναληφθείσα δέσμευση στη λευκή βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η **Επιτροπή επικέντρωσε την έκθεση στους «κυριότερους πολιτικούς στόχους της Ένωσης»⁵**, και όχι πλέον σε ορισμένους τομείς δραστηριότητας επιλεγμένους τυχαία.
- Εξάλλου, η **Επιτροπή επιθυμεί να επαναθέσει την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας στην αρχική διοργανική προοπτική της⁶**. Με την παρουσίαση αυτή η οποία συνάδει περισσότερο προς το πνεύμα της συνθήκης και του πρωτοκόλλου, η Επιτροπή επιθυμεί να τονίσει ότι οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας παραμένουν δυναμικές έννοιες των οποίων η **ορθή εφαρμογή εμπίπτει στην αρμοδιότητα, συγχρόνως, του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής** και εξαρτάται από την καλή λειτουργία και το διάλογο στο πλαίσιο του θεσμικού τριγώνου.

2. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

2.1. Το νομικό και θεσμικό πλαίσιο

α) Το άρθρο 5 της συνθήκης ΕΚ και το πρωτόκολλο της συνθήκης του Άμστερνταμ

Το άρθρο 5 της συνθήκης ΕΚ, το οποίο εισήχθη με τη συνθήκη του Μάαστριχτ, ορίζει **τρεις όρους εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας**. Η εν λόγω αρχή εφαρμόζεται

- εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται και των στόχων που ορίζονται στην Κοινότητα από τη συνθήκη, αλλά δεν αφορά τις **αποκλειστικές αρμοδιότητες** της Κοινότητας·

⁵ «Η ετήσια έκθεση για την εφαρμογή του πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα θα προσανατολίζεται προς τους κύριους στόχους των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θα μελετά την έκταση της εφαρμογής των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας από την Ένωση κατά την επιδίωξη των κύριων στόχων της» in Λευκή βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, που εγκρίθηκε στις 25 Ιουλίου 2001.

⁶ Στις προηγούμενες εκθέσεις, η Επιτροπή επικεντρώθηκε κυρίως στην ανάλυση της εκ μέρους της εφαρμογής των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, εξαιρέσει της εκθέσεως «βελτίωση της νομοθεσίας 1998 - μια κοινή ευθύνη» η οποία είχε τονίσει την ευθύνη του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και των κρατών μελών (COM(1998) 715).

- στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη. Επομένως, πρέπει να καταδειχθεί η ενδεχόμενη ανεπάρκεια της δράσης των κρατών
- και, εφόσον προκρίνεται ενέργεια σε κοινοτικό επίπεδο, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης. Επομένως η ενέργεια σε κοινοτικό επίπεδο πρέπει να εισφέρει *προστιθέμενη αξία* από πλευράς αποτελεσματικότητας.

Προκειμένου να διαφωτίσει τα κοινοτικά όργανα κατά την εξέταση της συνδρομής των δύο τελευταίων όρων, το πρωτόκολλο, το οποίο προσαρτάται στη συνθήκη του Άμστερνταμ, θέτει τις ακόλουθες **κατευθυντήριες γραμμές**⁷ : ενέργεια της Κοινότητας δικαιολογείται όταν πρόκειται για διεθνικά ζητήματα ή όταν η δράση μόνον σε εθνικό επίπεδο ή η έλλειψη κοινοτικής δράσης έρχεται σε σύγκρουση με τις απαιτήσεις της συνθήκης· ή, ακόμη, όταν η δράση σε κοινοτικό επίπεδο συνεπάγεται σαφή πλεονεκτήματα λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της.

Αποφεύγοντας να ορίσει ανελαστικά κριτήρια, το πρωτόκολλο επισημαίνει επίσης ότι *«η αρχή της επικουρικότητας αποτελεί οδηγό ως προς τον τρόπο κατά τον οποίον πρέπει να ασκούνται οι αρμοδιότητες σε κοινοτικό επίπεδο. Η επικουρικότητα αποτελεί δυναμική έννοια και θα πρέπει να εφαρμόζεται υπό το πρίσμα των στόχων που παρατίθενται στη συνθήκη»*⁸.

Όσον αφορά την **αρχή της αναλογικότητας**, η συνθήκη και το πρωτόκολλο δίδουν κοινό ορισμό: *«η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της συνθήκης»* και *«η Κοινότητα νομοθετεί μόνον εφόσον τούτο είναι αναγκαίο»*⁹. Το πρωτόκολλο παρέχει επίσης ορισμένες κατευθυντήριες γραμμές οι οποίες αποτελούν οδηγό ως προς το νομοθετικό μέσον καθώς και την έντασή του: η κοινοτική δράση πρέπει να έχει την απλούστερη δυνατή μορφή, συνάδουσα προς την αποτελεσματική εφαρμογή του μέτρου· *«εφόσον δεν μεταβάλλονται άλλες παράμετροι, οι οδηγίες θα πρέπει να προτιμώνται από τους κανονισμούς και οι οδηγίες-πλαίσια από τα λεπτομερή μέτρα»*¹⁰· να λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη το τυχόν βάρος, οικονομικό ή διοικητικό, που βαρύνει την Κοινότητα, τις εθνικές κυβερνήσεις, τις τοπικές αρχές, τους οικονομικούς φορείς και τους πολίτες *«να είναι το ελάχιστο δυνατό και ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο στόχο»*¹¹.

β) Οι υποχρεώσεις των θεσμικών οργάνων

Καθώς έχουν οριστεί οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας για τη δράση της Κοινότητας, η τήρησή τους αποτελεί νομική και πολιτική υποχρέωση που βαρύνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή: *«κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, κάθε όργανο εξασφαλίζει την τήρηση της αρχής της*

⁷ Άρθρο 5 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

⁸ Άρθρο 3 του πρωτοκόλλου.

⁹ Άρθρο 6 του πρωτοκόλλου.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Άρθρο 9 του πρωτοκόλλου.

*επικουρικότητας. Εξασφαλίζει επίσης την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας (...)*¹².

Εξάλλου, η τήρηση και ο έλεγχος εξασφαλίζονται από κάθε όργανο *«στο πλαίσιο της κανονικής κοινοτικής διαδικασίας, σύμφωνα με τους κανόνες που προβλέπει η συνθήκη»*.¹³

Πέρα από τις **κοινές υποχρεώσεις**, η διοργανική συμφωνία σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας και το πρωτόκολλο προβλέπουν επίσης **ειδικές υποχρεώσεις** για κάθε όργανο (πρβλ. κατωτέρω τα σημεία 2.2 και 2.3).

Το εν λόγω σύνολο όρων, κατευθυντήριων γραμμών και υποχρεώσεων αποτελεί ένα συνεκτικό νομικό πλαίσιο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Ωστόσο, όπως τονίζει το πρωτόκολλο, η εκ μέρους των οργάνων εφαρμογή των αρχών πρέπει να παραμείνει δυναμική έννοια εντός των ορίων αυτού του νομικού πλαισίου.

2.2. Η εφαρμογή των αρχών από την Επιτροπή το 2002

Εκτός από την υποχρέωση επιμέλειας ως προς τους τρεις όρους που θέτει το άρθρο 5 συνθΕΚ, η Επιτροπή, κατά την εκπόνηση προτάσεως νομοθετικής πράξεως, οφείλει να συμμορφώνεται προς τις ειδικές υποχρεώσεις που προβλέπει το πρωτόκολλο. Πρέπει να προβαίνει σε ευρείες **διαβουλεύσεις** πριν προτείνει νομοθεσία· **να αιτιολογεί, στην αιτιολογική έκθεση**, κάθε πρότασή της σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας· να αιτιολογεί την κοινοτική χρηματοδότηση μιας ενέργειας· να μεριμνά ώστε να είναι το οικονομικό βάρος που βαρύνει την Κοινότητα, τα κράτη μέλη, τις τοπικές αρχές, τους οικονομικούς φορείς και τους πολίτες, το ελάχιστο δυνατό¹⁴. Η Επιτροπή οφείλει επίσης να μεριμνά ώστε το συμπέρασμα ότι ένας κοινοτικός στόχος μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο να τεκμηριώνεται *«με ποιοτικούς ή, οσάκις είναι δυνατόν, ποσοτικούς δείκτες»*¹⁵. Τέλος, η Επιτροπή πρέπει να υποβάλλει ετήσια έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, διαβιβαζόμενη επίσης στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και στην Επιτροπή των Περιφερειών, όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 5 της συνθήκης ΕΚ¹⁶.

Δεδομένου ότι η εξέταση όλων των προτάσεων της Επιτροπής υπό το πρίσμα αυτών των όρων και υποχρεώσεων δεν είναι δυνατή στο πλαίσιο μόνον της παρούσας έκθεσης, η Επιτροπή απεφάσισε, σύμφωνα με την αναληφθείσα δέσμευση στη λευκή βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, να προσανατολίζει την παρούσα έκθεση προς τους **«κύριους πολιτικούς στόχους της Ένωσης»**. Επιδιώκεται έτσι να καταδειχθεί η σκοπιμότητα των επιλογών της και η ποιότητα των προτάσεών της στους εν λόγω τομείς.

¹² Άρθρο 1 του πρωτοκόλλου.

¹³ Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής της 29ης Οκτωβρίου 1993 ; Δελτίο ΕΚ 10-1993, σ. 129.

¹⁴ Άρθρο 9 του πρωτοκόλλου.

¹⁵ Άρθρο 4 του πρωτοκόλλου.

¹⁶ Άρθρο 9 του πρωτοκόλλου.

Το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2002¹⁷ δίδει έμφαση σε σειρά πολιτικών προτεραιοτήτων, από τις οποίες μόνον η **ασφάλεια**, η **βιώσιμη ανάπτυξη**, και η **συνεργασία στην ανάπτυξη** προσφέρονται για ανάλυση των νομοθετικών πρωτοβουλιών που ανελήφθησαν το 2002 όσον αφορά την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας¹⁸.

α) Μετανάστευση, εγκληματικότητα και ασφάλεια των εξωτερικών συνόρων

Η αύξηση της παράνομης μετανάστευσης, η οποία εκδηλώνεται ιδίως με δίκτυα παράνομης διέλευσης των συνόρων που επιδίδονται σε εμπορία ανθρώπων, ανησυχεί ήδη από ετών, τα κράτη μέλη και τους πολίτες. Ενώπιον αυτής της κατάστασης, η απάντηση των κρατών δεν φαίνεται κατάλληλη ούτε επαρκής, διότι μόνον ορισμένα κράτη μέλη έχουν λάβει μέτρα, τα οποία, επιπλέον, διαφέρουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο.

Επομένως, η Επιτροπή εξέτασε τη σκοπιμότητα **πρότασης οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με την άδεια διαμονής μικρής διάρκειας**, δυνάμει του άρθρου 63, παράγραφος 1 της συνθήκης ΕΚ, με σκοπό να ενισχυθεί η καταπολέμηση των δραστών αυτών των εγκλημάτων καθώς και η προστασία των θυμάτων τους.¹⁹

Ερωτηματολόγιο που υποβλήθηκε στα κράτη μέλη το 2000, καθώς και διαβούλευση που διεξήχθη στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού φόρουμ για την πρόληψη του οργανωμένου εγκλήματος, στις 30 Οκτωβρίου 2001, ενίσχυσαν στην Επιτροπή την πεποίθηση ότι πρέπει να προτείνει σχετικά μέτρα. Πράγματι, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση της τελικής πρότασης της Επιτροπής²⁰, η ανεπάρκεια της δράσης των κρατών έναντι αυτού του προβλήματος το οποίο είναι σε μεγάλη έκταση διεθνικό αλλά και η ανάγκη να εκδοθούν κοινοί κανόνες για να αποφευχθεί ανταγωνισμός στα σύνορα, δικαιολογούν την πρόταση της Επιτροπής σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Έτσι, η πρόταση οδηγίας προβλέπει την έκδοση εναρμονισμένων κανόνων για τη θέσπιση άδειας διαμονής χορηγούμενης στα θύματα της παράνομης μετανάστευσης τα οποία συνεργάζονται με τις αρμόδιες αρχές.

Η πρόταση αυτή συνάδει επίσης με την αρχή της αναλογικότητας. Πράγματι, θέτει κοινούς ορισμούς και περιορίζεται στη θέσπιση των κριτηρίων για τη χορήγηση της άδειας διαμονής μικρής διάρκειας, στον καθορισμό των όρων διαμονής του δικαιούχου και στις υποθέσεις μη ανανέωσης ή ανάκλησης, παρέχοντας όμως στα κράτη μέλη την ευχέρεια να καθορίζουν ευνοϊκότερους όρους. Κατά συνέπεια, επελέγη η οδηγία ως προσφορότερο μέσον για τη θέσπιση αυτών των μέτρων.

¹⁷ COM(2001) 620 τελικό που εγκρίθηκε στις 5 Δεκεμβρίου 2001.

¹⁸ Τούτο δεν συμβαίνει με τις λοιπές προτεραιότητες που αφορούν τη Μεσόγειο, την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, το ευρώ και τη διεύρυνση.

¹⁹ Η Επιτροπή υπέβαλε πολλές άλλες σχετικές προτάσεις το 2002: Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τους όρους εισόδου και διαμονής των υπηκόων των τρίτων χωρών για σπουδές, επαγγελματική κατάρτιση ή εθελοντική δράση (COM(2002) 548), η οποία εγκρίθηκε στις 7 Οκτωβρίου 2002· πρόταση απόφασης-πλαίσιου του Συμβουλίου για τις επιθέσεις κατά των συστημάτων πληροφοριών COM(2002) 173 τελικό, η οποία εγκρίθηκε στις 19 Απριλίου 2002.

²⁰ COM(2002) 71 τελικό που εγκρίθηκε στις 11 Φεβρουαρίου 2002.

Ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων είναι συμπληρωματική δράση προτεραιότητας σε μια Ένωση η οποία προετοιμάζει τη διεύρυνση. Σε αυτό το πλαίσιο, δεδομένου ότι το κοινοτικό κεκτημένο όσον αφορά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων στερείται ακόμη πραγματικού επιχειρησιακού συντονισμού, η Επιτροπή θεωρεί επιβεβλημένο να μπορεί η Κοινότητα να προτείνει μηχανισμούς δράσης και συνεργασίας στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πριν υποβάλει σχετική πρόταση, καθώς πρόκειται εξάλλου για πρόσφατη αρμοδιότητα, η Επιτροπή προέβη σε ευρείες διαβουλεύσεις. Αυτός είναι ο λόγος ύπαρξης της **ανακοίνωσης «Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης»²¹**. Η εν λόγω ανακοίνωση είναι έγγραφο προβληματισμού ως προς τη σκοπιμότητα να εκδοθεί νομοθεσία σε επίπεδο Κοινότητας. Πράγματι, για να εξασφαλισθεί ομοιόμορφη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων τα οποία προστατεύουν τον κοινοτικό χώρο, φαίνεται καταλληλότερη η δράση σε επίπεδο Ένωσης, καθώς τα κράτη μέλη έχουν καταργήσει μεταξύ τους τους ελέγχους στα εσωτερικά σύνορα. Υπό το φως των αποτελεσμάτων αυτής της διαβούλευσης, η Επιτροπή θα αποφασίσει εάν είναι σκόπιμο να υποβάλει νομοθετική πρόταση και, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, για τη μορφή της.

β) Ασφάλεια των μεταφορών

Κατόπιν των επιθέσεων της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 στις Ηνωμένες Πολιτείες, φάνηκε επιβεβλημένο να ενισχυθεί περαιτέρω η ασφάλεια των πολιτών, κυρίως στις αεροπορικές μεταφορές. Σε αυτόν τον τομέα, η Επιτροπή ενετόπισε σοβαρό κίνδυνο λόγω ανεπάρκειας της δράσης των κρατών έναντι των μεταφορέων των τρίτων χωρών. Πράγματι, όλα τα κράτη μέλη δεν τούς υποβάλλουν στους ίδιους ελέγχους, προκαλώντας έτσι κίνδυνο για την ασφάλεια των επιβατών και στρέβλωση του ανταγωνισμού, καθώς κάποιοι μεταφορείς μπορούν να επιλέξουν να χρησιμοποιούν ορισμένα αεροδρόμια και όχι άλλα, λόγω των λιγότερο αυστηρών κανόνων. Έτσι, μετά από γνωμοδότηση της *ομάδας εμπειρογνομόνων υψηλού επιπέδου στον τομέα της αεροπορικής ασφάλειας*, η Επιτροπή πρότεινε **οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ασφάλεια των αεροσκαφών τρίτων χωρών που χρησιμοποιούν κοινοτικούς αερολιμένες²²** με σκοπό, ιδίως, να επεκταθούν σε ολόκληρη την κοινοτική επικράτεια οι επιθεωρήσεις στο έδαφος που διεξάγουν ορισμένα κράτη μέλη επί των μη κοινοτικών αεροσκαφών.

Για την καλύτερη δυνατή επίτευξη του στόχου της πρότασης, η Επιτροπή χρειάστηκε να καθορίσει το κατάλληλο νομοθετικό μέσον βάσει των συστάσεων που προβλέπονται από το πρωτόκολλο²³. Η πρόταση της Επιτροπής, μολονότι ορίζει τους γενικούς στόχους και τις διαδικασίες που εξασφαλίζουν την εναρμόνιση, αφήνει στα κράτη μέλη την ευθύνη να μεταφέρουν στην εσωτερική τους έννομη τάξη τις αρχές και τις δομές ελέγχου σύμφωνα με λεπτομερείς κοινές προδιαγραφές. Κατά συνέπεια, αντί της οδηγίας πλαισίου επελέγη η οδηγία²⁴ και η Επιτροπή εξήγησε, στην αιτιολογική έκθεση, γιατί είναι αδύνατον να χρησιμοποιηθεί οδηγία-πλαίσιο.

²¹ COM(2002) 233 τελικό που εγκρίθηκε στις 7 Μαΐου 2002.

²² COM(2002) 8 τελικό που εγκρίθηκε στις 14 Ιανουαρίου 2002, σελίδα 4.

²³ Άρθρο 6 του πρωτοκόλλου.

²⁴ COM(2002) 8 τελικό, σελίδα 5.

γ) Βιώσιμη ανάπτυξη και συνεργασία στην ανάπτυξη

Η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης περιλαμβάνεται σε πολλούς τομείς, ιδίως όσον αφορά το περιβάλλον. Η πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την **περιβαλλοντική ευθύνη**²⁵ εφαρμόζει, σύμφωνα με το άρθρο 174 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ, την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (σύμφωνα με την οποία υποχρεούται να πληρώσει όποιος ρυπαίνει). Η εν λόγω πρόταση θεσπίζει πλαίσιο για την πρόληψη και την επανόρθωση των περιβαλλοντικών ζημιών. Λόγω των προβλημάτων που τίθενται σε σχέση με τις μολυσμένες περιοχές, τη ρύπανση των υδάτων, τις προσβολές στη βιοποικιλότητα και επειδή όλα τα κράτη μέλη δεν έχουν θεσπίσει σύστημα ευθύνης για τις περιβαλλοντικές ζημιές, φάνηκε επιβεβλημένο να αναληφθεί δράση σε επίπεδο Κοινότητας. Στόχος είναι να εξασφαλισθεί στο μέλλον ότι οι ρυπαίνοντες καθαρίζουν ή επιβαρύνονται με τις σχετικές δαπάνες. Εάν δεν ετίθετο σε εφαρμογή η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», υπήρχε κίνδυνος να διαιωισθούν οι επιλήψιμες συμπεριφορές οι οποίες προκαλούν τη ρύπανση. Επιπλέον, χωρίς κοινό νομοθετικό πλαίσιο, οι οικονομικοί παράγοντες μπορούν να εκμεταλλευθούν τις διαφορές μεταξύ κρατών μελών για να αποφύγουν την ευθύνη τους. Η νομοθετική πρόταση ανταποκρίνεται σε αυτήν την αναγκαιότητα, παραμένοντας όμως ανάλογη προς τις ανάγκες, διότι καθορίζει πλαίσιο μέτρων με σκοπό την επανόρθωση των σημαντικών ζημιών στη βιοποικιλότητα ως ελάχιστη κοινή βάση επί της οποίας τα κράτη μέλη μπορούν να στηριχθούν για να θέσουν σε εφαρμογή αποτελεσματικά το προτεινόμενο σύστημα.

Η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης ενσωματώνεται επίσης στις νομοθετικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής όσον αφορά τις συγκοινωνίες και την ενέργεια, ιδίως στη **δέσμη «αποθέματα πετρελαίου και φυσικού αερίου»**²⁶ που έχει κυρίως σκοπό να κατοχυρώσει την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού. Πολλοί λόγοι οδήγησαν την Επιτροπή να υποβάλει σχετικές νομοθετικές προτάσεις: η ανεπαρκής εναρμόνιση και ο ανεπαρκής συντονισμός των εθνικών νομοθεσιών σε κοινοτικό επίπεδο μπορεί να οδηγήσει σε στρεβλώσεις στην εσωτερική αγορά των προϊόντων πετρελαίου· πέραν αυτού, οι πρόοδοι της εσωτερικής αγοράς ενέργειας πρέπει να συνοδεύονται

²⁵ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη με σκοπό την πρόληψη και την επανόρθωση των περιβαλλοντικών ζημιών· COM(2002) 17 τελικό που εγκρίθηκε στις 23 Ιανουαρίου 2002.

²⁶ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Η εσωτερική αγορά ενέργειας: συντονισμένα μέτρα όσον αφορά την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού· πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την προσέγγιση των μέτρων στον τομέα της ασφάλειας του εφοδιασμού με προϊόντα πετρελαίου· πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τα μέτρα διασφάλισης του εφοδιασμού με φυσικό αέριο· πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την κατάργηση των οδηγιών 68/414/ΕΟΚ και 98/93/ΕΚ του Συμβουλίου περί υποχρέωσης διατηρήσεως ενός ελαχίστου επιπέδου αποθεμάτων αργού πετρελαίου ή/και προϊόντων πετρελαίου από τα κράτη μέλη της ΕΟΚ, καθώς και της οδηγίας 73/238/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί μέτρων προορισμένων να αμβλύνουν τις επιπτώσεις των δυσχερειών εφοδιασμού με πετρέλαιο και προϊόντα πετρελαίου· πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για την κατάργηση της απόφασης 68/416/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί συνάψεως και εκτελέσεως των ειδικών διακυβερνητικών συμφωνιών των σχετικών με την υποχρέωση διατηρήσεως ενός ελαχίστου επιπέδου αποθεμάτων αργού πετρελαίου και/ή προϊόντων πετρελαίου εκ μέρους των κρατών μελών, καθώς και της απόφασης 77/706/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινοτικού στόχου μειώσεως της καταναλώσεως πρωτογενούς ενέργειας σε περίπτωση δυσχερειών εφοδιασμού με αργό πετρέλαιο και προϊόντα πετρελαίου. COM(2002) 488 τελικό που εγκρίθηκε στις 11 Σεπτεμβρίου 2002.

από μέτρα που να κατοχυρώνουν την ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού και, τέλος, η χάραξη ενός νέου πλαισίου όσον αφορά τα ενεργειακά προγράμματα τα οποία συνδέονται με μια ευρωπαϊκή στρατηγική βιώσιμης ανάπτυξης.

Δεδομένου ότι τα τιθέμενα προβλήματα παρουσιάζουν σαφώς διεθνικές πτυχές και η δράση των κρατών μελών σε αυτόν τον τομέα φαίνεται ανεπαρκής, εάν ληφθεί υπόψη η σημερινή έλλειψη συντονισμού, η δράση της Κοινότητας φάνηκε αναγκαία. Σε αυτήν τη δέσμη που αφορά τα «αποθέματα πετρελαίου και φυσικού αερίου», οι δύο προτάσεις οδηγίων στον τομέα της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού ανταποκρίνονται σε αυτήν την αναγκαιότητα και καθορίζουν νέο κοινοτικό πλαίσιο. Επιδιώκεται, κυρίως, η παρακολούθηση της εξέλιξης των διεθνών αγορών πετρελαίου και φυσικού αερίου, η αξιολόγηση του αντικτύπου τους ως προς την ασφάλεια και τη βεβαιότητα του εφοδιασμού και η παρακολούθηση της ποσότητας των αποθεμάτων ασφαλείας. Ωστόσο, το εν λόγω πλαίσιο κοινοτικών κανόνων αναθέτει στα κράτη μέλη την αρμοδιότητα καθορισμού ορισμένων λεπτομερειών εφαρμογής. Έτσι, επελέγη η οδηγία ως ευέλικτο και, συγχρόνως, αποτελεσματικό νομοθετικό μέσον, διότι καθορίζει ελάχιστο επίπεδο εφαρμοστέων κανόνων για τα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή αναφέρθηκε επίσης στην πολιτική προτεραιότητα της βιώσιμης ανάπτυξης προκειμένου να θεμελιώσει την πρότασή της για **ενδιάμεση επανεξέταση της κοινής γεωργικής πολιτικής**²⁷. Στο πλαίσιο αυτής της πολιτικής, παρουσιάζει ενδιαφέρον να τονισθεί ότι η Επιτροπή έλαβε υπόψη καινοτόμες πτυχές που εμπίπτουν στις συντρέχουσες αρμοδιότητες (κυρίως περιβάλλον και αγροτική ανάπτυξη). Για ορισμένες πτυχές του κειμένου, η Επιτροπή βασίσθηκε σε ποσοτικά στοιχεία και αναλύσεις οικονομικού και δημοσιονομικού αντικτύπου των προτάσεών της, όπως απαιτεί το πρωτόκολλο που προσαρτάται στη συνθήκη του Άμστερνταμ, επισυνάπτοντας τα στοιχεία αυτά στην πρότασή²⁸.

Σε ένα άλλο παράδειγμα, η πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί των **προσωρινά απασχολούμενων μέσω εταιρίας προσωρινής απασχόλησης**²⁹ έχει σκοπό, ιδίως, να παράσχει ένα πλαίσιο γι'αυτή τη μορφή απασχόλησης η οποία γνωρίζει ραγδαία εξάπλωση εντός της Ένωσης και εμφανίζει πράγματι διεθνικές πτυχές. Ορισμένες εταιρίες προσωρινής απασχόλησης ή χρήστριες επιχειρήσεις που λειτουργούν σε πολλές χώρες καταφεύγουν σε προσωρινά απασχολούμενο προσωπικό. Όμως, όχι μόνο οι εθνικές νομοθεσίες διαφέρουν από μια χώρα στην άλλη, αλλά και μόνον εννέα χώρες διαθέτουν σχετικές διατάξεις. Επομένως, υπάρχει κίνδυνος να βρεθούν σε δυσμενέστερη θέση οι προσωρινά απασχολούμενοι και να ανασταλεί η ανάπτυξη αυτής της πρακτικής, η οποία είναι ωστόσο αναγκαία για το δυναμισμό της ευρωπαϊκής οικονομίας.

Η πρόταση οδηγίας παρέχει, κατά συνέπεια, κοινό πλαίσιο με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας της εργασίας των προσωρινά απασχολούμενων, ιδίως όσον αφορά την απαγόρευση των διακρίσεων μεταξύ των προσωρινά απασχολούμενων και των συγκρίσιμων εργαζομένων στις χρήστριες επιχειρήσεις. Κατά το στάδιο εκπόνησης

²⁷ COM(2002) 394 τελικό που εγκρίθηκε στις 10 Ιουλίου 2002.

²⁸ Οι αξιολογήσεις που αφορούν αυτήν την πρόταση ανευρίσκονται στην ακόλουθη διεύθυνση : http://europa.eu.int/comm/agriculture/eval/index_el.htm

²⁹ COM(2002) 149 τελικό που εγκρίθηκε στις 20 Μαρτίου 2002, σελίδα 26.

της νομοθεσίας, η Επιτροπή ζήτησε κατ'αρχάς από τους κοινωνικούς εταίρους να διαπραγματευθούν αυτή τη συμφωνία (μεταξύ Ιουνίου του 2000 και Μαΐου του 2001), σύμφωνα με τα άρθρα 138 και 139 της συνθήκης ΕΚ. Δεδομένου ότι οι διαπραγματεύσεις αυτές δεν τελεσφόρησαν, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση οδηγίας με τα σημεία επί των οποίων είχαν συμφωνήσει οι κοινωνικοί εταίροι. Η Επιτροπή διεξήγαγε επίσης λεπτομερή ποιοτική ανάλυση του αντικτύπου³⁰ αυτής της πρότασης επί των επιχειρήσεων, δηλαδή σχετικά με τις συνέπειες της οδηγίας για την απασχόληση, τις επενδύσεις και την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων. Η ανάλυση αυτή προσαρτάται στην πρόταση οδηγίας.

Η πρόταση συμμορφώνεται επίσης προς την αρχή της αναλογικότητας διότι καθορίζει ευέλικτο νομοθετικό πλαίσιο παρέχοντας τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από τον εν λόγω κανόνα της απαγόρευσης των διακρίσεων σε περίπτωση που οι προσωρινά απασχολούμενοι διαθέτουν σύμβαση ορισμένου χρόνου.

Τέλος, στον τομέα της δημόσιας υγείας και της έρευνας στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης και της συνεργασίας για την ανάπτυξη, η Επιτροπή εφήρμοσε για πρώτη φορά το άρθρο 169 της συνθήκης ΕΚ. Η Επιτροπή ενέκρινε πρόταση απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου προς υποστήριξη της **μακροπρόθεσμης σύμπραξης μεταξύ της Ευρώπης και των αναπτυσσόμενων χωρών για την καταπολέμηση του HIV/AIDS, της ελονοσίας και της φυματίωσης**³¹. Η πρωτοβουλία αυτή, πρωτότυπη από την πλευρά των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, έχει σκοπό να επιτρέψει στην Κοινότητα να δράσει μαζί με τα κράτη μέλη, συμπληρώνοντας τις ενέργειές τους, στα ερευνητικά προγράμματα που διεξάγουν ορισμένα από αυτά. Έτσι, η Επιτροπή εκτίμησε ότι δεν είναι αναγκαίο να αναπτύξει η Κοινότητα δική της δράση αντί των κρατών και ότι είναι αποτελεσματικότερο και πλέον σύμφωνο προς το άρθρο 5 της συνθήκης ΕΚ να παρέμβει υποστηρίζοντας τις ενέργειές τους.

δ) Τομείς εκτός των πολιτικών προτεραιοτήτων

Η Επιτροπή ενέκρινε νομοθετική πρόταση για την εξασφάλιση των θεμελιωδών ελευθεριών της εσωτερικής αγοράς. Έτσι, μολονότι οι εθνικοί κανόνες που καθορίζουν τα επαγγελματικά προσόντα εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών (δυνάμει του άρθρου 47, παράγραφος 2, της συνθήκης ΕΚ, ενώ η Κοινότητα έχει μόνον συντονιστικό ρόλο), η Επιτροπή εκτιμά ότι οι κανόνες αυτοί πρέπει να εναρμονισθούν ώστε να μην αποτελούν πλέον εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, το δικαίωμα εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών³². Η πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την **αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων**³³ έχει σκοπό, επομένως, να συμπληρώσει και να απλουστεύσει την ισχύουσα νομοθεσία που επιτρέπει σε κοινοτικό πολίτη να επιτύχει αναγνώριση των επαγγελματικών του προσόντων στα άλλα κράτη μέλη, προκειμένου να ασκήσει νομοθετικά ρυθμιζόμενο επάγγελμα σε αυτά. Επιδίδεται, ιδίως, να βελτιωθούν η διαχείριση των κανόνων και η

³⁰ Άρθρο 9 του πρωτοκόλλου.

³¹ COM(2002) 474 τελικό που εγκρίθηκε στις 28 Αυγούστου 2002.

³² Άρθρα 39, 43 και 49 της συνθήκης ΕΚ.

³³ COM(2002) 119 τελικό, που εγκρίθηκε στις 7 Μαρτίου 2002.

πληροφόρηση του πολίτη, μέσω της ενοποίησης των ήδη εκδοθέντων κανόνων που αφορούν επιμέρους κλάδους και να καταστεί περισσότερο αξιόπιστη και ευέλικτη η εφαρμογή των αρχών που διέπουν την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων.

Σε μια άλλη περίπτωση, την πρόταση σύστασης του Συμβουλίου σχετικά με την **υγεία και ασφάλεια κατά την εργασία των αυτοαπασχολούμενων**³⁴, η Επιτροπή χρειάστηκε να επικαλεσθεί το άρθρο 308 της συνθήκης ΕΚ, δεδομένου ότι το άρθρο 137 αφορά μόνον τους μισθωτούς. Η επιλογή αυτής της νομικής βάσης επιβάλλει να δικαιολογηθεί ακόμη περισσότερο η ανάγκη δράσης σε κοινοτικό επίπεδο σε τομέα που δεν καλύπτεται ειδικά από τη συνθήκη. Εξαιτίας της εν λόγω ειδικής διάταξης, οι υπηρεσίες της Επιτροπής χρειάστηκε να δώσουν ιδιαίτερη προσοχή στην αιτιολογική έκθεση καθ'όλη την προετοιμασία αυτής της πρωτοβουλίας (πρβλ. επίσης τη συζήτηση στο Συμβούλιο - σημείο 2.3).

2.3. Η εφαρμογή των αρχών στις κοινοτικές διαδικασίες το 2002

Η υποχρέωση τήρησης των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας αφορά επίσης, με την ίδια ένταση, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όταν νομοθετούν από κοινού. Λόγω των προθεσμιών που είναι σύμφυτες με την κοινοτική νομοθετική διαδικασία, οι νομοθετικές προτάσεις που συζητήθηκαν το 2002 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ανάγονται συχνότατα στα προηγούμενα έτη, με εξαίρεση την πρόταση περί των προσωρινά απασχολούμενων.

Η εξέταση αυτή αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σπουδαιότητα εκ του γεγονότος ότι, πέρα από την υποχρέωση επιμέλειας την οποίαν υπέχουν εκ του άρθρου 5 της συνθήκης ΕΚ, **το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο υπέχουν ειδικές υποχρεώσεις** οι οποίες αναφέρονται στο πρωτόκολλο και τη διοργανική συμφωνία: «*το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξακριβώνουν, ως αναπόσπαστο τμήμα της συνολικής εξέτασης των προτάσεων της Επιτροπής, κατά πόσον οι προτάσεις αυτές συνάδουν με τις διατάξεις του άρθρου 5 της συνθήκης. Αυτό ισχύει τόσο για την αρχική πρόταση της Επιτροπής όσο και για τις τροποποιήσεις τις οποίες το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προτίθενται να επιφέρουν σε αυτήν*»³⁵ και «*οποιαδήποτε τυχόν τροπολογία στο κείμενο της Επιτροπής, είτε προέρχεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είτε από το Συμβούλιο, πρέπει, εφόσον επιφέρει τροποποίηση του πεδίου της κοινοτικής παρέμβασης, να περιλαμβάνει αιτιολογία ως προς την αρχή της επικουρικότητας και το άρθρο 5*»³⁶.

Η Επιτροπή εξετάζει για πρώτη φορά, στο πλαίσιο της παρούσας έκθεσης, την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας εκ μέρους του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Κατά την πρώτη αυτή εξέταση, η έκθεση θα επικεντρωθεί στις πλέον χαρακτηριστικές περιπτώσεις του έτους 2002, υπό την έννοια ότι καταδεικνύουν σαφέστατα ότι η **εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας εντάσσεται σε μια δυναμική εκτίμηση, καθ'όλη τη διάρκεια της νομοθετικής διαδικασίας**, στο πλαίσιο του διαλόγου εντός και μεταξύ των τριών οργάνων. Συναφώς, η έκθεση εντοπίζει πολλά προνομιακά χρονικά σημεία: την εξέταση και την τροποποίηση της νομοθετικής

³⁴ COM(2002) 166 τελικό, που εγκρίθηκε στις 3 Απριλίου 2002.

³⁵ Άρθρο 11 του πρωτοκόλλου.

³⁶ Διοργανική συμφωνία μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής της 29ης Οκτωβρίου 1993 Δελτίο ΕΚ 10-1993, σ. 129.

πρότασης εκ μέρους του Συμβουλίου, έπειτα εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, την εξέταση των τροπολογιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από την Επιτροπή και, τέλος, το ενδεχόμενο στάδιο νομοθετικής συναλλαγής, στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης.

α) Ο έλεγχος και η εφαρμογή των αρχών από το Συμβούλιο

Καθώς αντιπροσωπεύει τα κράτη μέλη και εγγυάται τις αρμοδιότητές τους, το Συμβούλιο επιδεικνύει ιδιαίτερη προσοχή στην τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής. Οι συζητήσεις στα πλαίσια του Συμβουλίου το αποδεικνύουν. Μερικές φορές δείχνουν το **διαφορετικό τρόπο εκτίμησης αυτών των αρχών από μια εθνική αντιπροσωπεία στην άλλη, καθώς και μεταξύ των αντιπροσωπειών και της Επιτροπής**. Οι συζητήσεις αυτές, αντί να παρακωλύουν τη λήψη αποφάσεως, συμβάλλουν αντιθέτως, τις περισσότερες φορές, στην εξεύρεση ικανοποιητικής ισορροπίας ως προς τις εν λόγω αρχές, σε πλαίσιο σεβασμού των προνομιών κάθε οργάνου.

Για παράδειγμα, η πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με **την υποχρεωτική χρήση της ζώνης ασφαλείας**³⁷ συζητήθηκε κατ'επανάληψη στο Συμβούλιο εντός του πρώτου εξαμήνου του 2002. Κατά τη συζήτηση, ορισμένοι ανέφεραν ότι η οδηγία θέτει υπερβολικά λεπτομερείς απαιτήσεις και δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας, ενώ οι σχετικές διατάξεις πρέπει να συνεχίσουν να εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών και η Κοινότητα να περιορισθεί στην έκδοση νομοθεσίας-πλαίσιου που να καθορίζει τις γενικές αρχές. Η θέση αυτή σχετικά με την οδική ασφάλεια, η οποία επαναλήφθηκε πολλές φορές, αμφισβητήθηκε πάντοτε από την Επιτροπή. Τη θέση της Επιτροπής ακολούθησε, τελικά, το Συμβούλιο, αναγνωρίζοντας, όπως υπεστήριζε η Επιτροπή, ότι η οδική ασφάλεια έχει αναμφισβήτητες διεθνικές συνέπειες εξαιτίας της πολύ μεγάλης κινητικότητας σε αυτόν τον τομέα και ότι, εξάλλου, προκειμένου να εξασφαλισθεί ομοιόμορφη προστασία, η δράση της Κοινότητας αποδεικνύεται προσφορότερη από εκείνη των κρατών μελών. Αυτή η σημαντική και θεμιτή συζήτηση στο πλαίσιο του Συμβουλίου δεν παρεμπόδισε την επίτευξη πολιτικής συμφωνίας ομοφώνως ως προς το ζήτημα αυτό³⁸ ενόψει της τυπικής έγκρισης της οδηγίας.

Άλλο παράδειγμα, υπό συζήτηση: τον περασμένο Απρίλιο, η Επιτροπή ενέκρινε πρόταση σύστασης σχετικά με την **υγεία και ασφάλεια κατά την εργασία των αυτοαπασχολούμενων**³⁹ βάσει του άρθρου 308 της συνθήκης (πρβλ. ανωτέρω σημείο 2.2). Η επίκληση του άρθρου 308 αμφισβητήθηκε στο Συμβούλιο, προκαλώντας συζήτηση για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Πράγματι, η επιλογή αυτού του άρθρου εξαρτάται από δύο αναγκαίες προϋποθέσεις. Αφενός, καθώς πρόκειται για αρμοδιότητα η οποία δεν προβλέπεται ρητώς στη συνθήκη, μπορεί να ληφθεί απόφαση μόνον εάν υπάρχει **ανάγκη κοινοτικής δράσης σε αυτόν**

³⁷ COM(2000) 815 τελικό - Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που τροποποιεί την οδηγία 91/671/ΕΟΚ του Συμβουλίου για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την υποχρεωτική χρήση της ζώνης ασφαλείας στα οχήματα κάτω των 3,5 τόνων.

³⁸ Συμπεράσματα του Συμβουλίου Μεταφορών/Τηλεπικοινωνιών της 17ης Ιουνίου 2002.

³⁹ COM(2002) 166 τελικό, που εγκρίθηκε στις 3 Απριλίου 2002.

τον τομέα και, αφετέρου, εναπόκειται στο Συμβούλιο να λάβει την τελική απόφαση ως προς την ανάγκη τέτοιας δράσης. Δεδομένου ότι πολλές αντιπροσωπείες έθεσαν ζήτημα πολιτικής εκτίμησης που τις οδηγεί στην άποψη ότι η εν λόγω κοινοτική πρωτοβουλία δεν είναι δικαιολογημένη, η εξέταση της πρότασης στο Συμβούλιο συνεχίζεται μέχρι σήμερα.

Τέλος, η Επιτροπή και το Συμβούλιο εκλήθησαν να λάβουν θέση σε μια σημαντική πολιτική συζήτηση περί ηθικής, στο επίκεντρο ακριβώς των ζητημάτων της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Έτσι, το Συμβούλιο «Ανταγωνιστικότητα» της 30ής Σεπτεμβρίου ενέκρινε τα ειδικά προγράμματα του 6ου προγράμματος-πλασίου έρευνας και ανάπτυξης. Προκειμένου να διευκολυνθεί η έγκριση, η Επιτροπή επεχείρησε συμβιβασμό με την προεδρία του Συμβουλίου ως προς τα ευαίσθητα ζητήματα της χρήσης ανθρωπίνων εμβρύων και βλαστικών κυττάρων. Καταδεικνύεται έτσι, ιδίως, ότι η δυνατότητα αποδοχής, από πλευράς ηθικής, ορισμένων τομέων έρευνας εντάσσεται στην ποικιλομορφία μεταξύ των κρατών μελών και συνεχίζει να διέπεται από τις εθνικές νομοθεσίες δυνάμει της αρχής της επικουρικότητας⁴⁰.

β) Ο έλεγχος και η εφαρμογή των αρχών από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξετάζει επίσης, εκ του σύνεγγυς, την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στις προτάσεις της Επιτροπής. Η προσέγγισή του είναι διαφορετική από εκείνη του Συμβουλίου και προσανατολίζεται περισσότερο στη διαφύλαξη των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας. Εξάλλου, μόλις εγκριθούν οι τροπολογίες του, εναπόκειται στην Επιτροπή να γνωμοδοτήσει επ'αυτών. Και εκεί, ο διοργανικός διάλογος επιτρέπει, στις περισσότερες περιπτώσεις, να επιτευχθεί ισορροπημένη θέση, με σεβασμό των προνομίων κάθε οργάνου.

Κατά τις συζητήσεις αυτές, η Επιτροπή αποδίδει ιδιαίτερη προσοχή στις τροπολογίες οι οποίες τείνουν να μεταβάλουν το πεδίο εφαρμογής ή την επιλογή του νομοθετικού μέσου και, επομένως, θα μπορούσαν να έχουν συνέπειες στην ορθή εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Έτσι, στις 5 Φεβρουαρίου 2002, κατά την εξέταση, σε διαδικασία διαβούλευσης, της πρότασης οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι υπήκοοι τρίτων χωρών δύνανται να ταξιδεύουν ελεύθερα εντός του εδάφους των κρατών μελών για χρονική περίοδο που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες⁴¹, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε διάταξη με την οποία σκοπείται η μετατροπή της πρότασης οδηγίας σε πρόταση κανονισμού⁴². Το Κοινοβούλιο θεώρησε, για λόγους σχετικούς με την αρχή της επικουρικότητας, ότι η ορθή εφαρμογή της εν λόγω νομοθεσίας πρέπει να γίνεται με ενιαίο τρόπο στην Κοινότητα, ενώ, εάν επιτραπεί στα κράτη η έκδοση ειδικών διατάξεων, υπάρχει κίνδυνος στρεβλώσεων στην ορθή εφαρμογή. Κατά τη σύνοδο ολομέλειας, η Επιτροπή δέχθηκε την ορθότητα αυτού του επιχειρήματος και ανέλαβε τη δέσμευση να το υποστηρίξει ενώπιον του Συμβουλίου, χωρίς όμως να υποβάλει τροποποιημένη πρόταση σε αυτό το στάδιο. Οι σχετικές συζητήσεις θα επαναληφθούν προσεχώς στο Συμβούλιο.

⁴⁰ Συμπεράσματα του Συμβουλίου «Ανταγωνιστικότητα» της 30ής Σεπτεμβρίου 2002.

⁴¹ COM(2001) 388 τελικό, που εγκρίθηκε στις 10 Ιουλίου 2001.

⁴² Τροπολογία 1.

Άλλο σημαντικό παράδειγμα είναι εκείνο της **προστασίας των πεζών**. Η Επιτροπή απέσπασε σαφή δέσμευση από τους Ευρωπαίους κατασκευαστές αυτοκινήτων ότι θα τροποποιήσουν τα αμαξώματα και θα προσαρμόσουν τα συστήματα πέδησης, ώστε να καταστούν λιγότερο επικίνδυνες οι συγκρούσεις των αυτοκινήτων με τους πεζούς. Θεωρώντας ότι οι εν λόγω δεσμεύσεις επαρκούν για την εξασφάλιση καλύτερης προστασίας των πεζών, η Επιτροπή έκρινε ότι δεν χρειάζεται νομοθετική πρόταση και εξέδωσε, τον Ιούλιο του 2001, ανακοίνωση προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αυτήν την προσέγγιση⁴³. Στις 13 Ιουνίου 2002, το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέφρασε την εκτίμηση ότι, αφενός, πράγματι επιβάλλεται σχετική δράση σε κοινοτικό επίπεδο, ενώ, αφετέρου, όσον αφορά την προστασία των πεζών, η Κοινότητα δεν μπορεί να απεκδυθεί των νομοθετικών αρμοδιοτήτων της** προς όφελος τρίτων. Το Κοινοβούλιο κατέληγε ότι απαιτείται νομοθετικό πλαίσιο⁴⁴. Αναγνωρίζοντας ότι το επιχείρημα είναι βάσιμο, η Επιτροπή αναμένεται να εγκρίνει προσεχώς νομοθετική πρόταση.

Στο πλαίσιο της κοινοτικής νομοθετικής διαδικασίας, η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει θέση επί των τροπολογιών που εγκρίνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι τροπολογίες που προκάλεσαν συζήτηση σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας είναι, γενικά, λίγες, σε σύγκριση με το μεγάλο αριθμό τροπολογιών που εγκρίνει το Κοινοβούλιο. Η Επιτροπή εξετάζει πολύ προσεκτικά τις τροπολογίες που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε νέες αρμοδιότητες για την Κοινότητα ή σε περιστολή των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών κατά την εφαρμογή των πράξεων· αλλά, επίσης, εκείνες που τείνουν να καταστήσουν την πρόταση πολύ λεπτομερή, μερικές φορές κατά τρόπο υπερβολικό και αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας.

Ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν συναφώς, για το έτος 2002, ορισμένες τροπολογίες⁴⁵, οι οποίες, αφού εγκρίθηκαν κατά τη σύνοδο ολομέλειας του Απριλίου επί της πρότασης οδηγίας σχετικά με την **προστασία των εργαζομένων που εκτίθενται στον αμίαντο**, απορρίφθηκαν από την Επιτροπή, αλλά επίσης, συγχρόνως, από την επιτροπή απασχόλησης και κοινωνικών υποθέσεων και από το ίδιο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε σύνοδο ολομέλειας. Πράγματι, οι τροπολογίες αυτές είχαν σκοπό να περιορίσουν τις επιλογές των κρατών μελών ως προς τις λεπτομέρειες υλοποίησης των στόχων της οδηγίας.

γ) Ο διάλογος μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων

Εφέτος ανεφάνησαν δυσκολίες κατά την εφαρμογή της πρότασης **κανονισμού για την υγιεινή των τροφίμων**⁴⁶ στις τοπικές πωλήσεις, και ειδικότερα στις τοπικές αγορές. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιθυμεί να εξαιρέσει πλήρως του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού τις άμεσες τοπικές πωλήσεις μικρών ποσοτήτων, ενώ το Συμβούλιο επιδιώκει να εγγράψει στον κανονισμό ότι τα κράτη μέλη θα έχουν την ευχέρεια θέσπισης εναλλακτικών κανόνων γι'αυτόν τον τομέα. Από την πλευρά της, η Επιτροπή εκτιμά ότι εναπόκειται ειδικώς στα κράτη μέλη να νομοθετήσουν

⁴³ COM(2001) 389 τελικό, που εγκρίθηκε στις 11 Ιουλίου 2001.

⁴⁴ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που εγκρίθηκε στις 13 Ιουνίου 2002.

⁴⁵ Τροπολογίες 30, 33, 35, 36 και 37.

⁴⁶ COM(2000) 438 τελικό που εγκρίθηκε στις 14 Ιουλίου 2000.

σχετικά, διότι οι εν λόγω πωλήσεις δεν έχουν διεθνικό χαρακτήρα ή διεθνικές συνέπειες. Η συζήτηση αυτή αναμένεται να συνεχισθεί ακόμη.

Άλλο χαρακτηριστικό παράδειγμα το 2002 είναι η πρόταση **οδηγίας σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στην περιβαλλοντική πληροφόρηση**, η οποία συζητείται από διετίας⁴⁷. Μετά τη δεύτερη ανάγνωση, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο κίνησαν διαδικασία συνδιαλλαγής το Σεπτέμβριο με σκοπό την επίτευξη συμφωνίας, ιδίως ως προς το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και τον λεπτομερή χαρακτήρα της, υποστηρίζοντας έτσι αποκλίνουσες εκτιμήσεις περί των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας. Σκοπός της Επιτροπής και του Συμβουλίου ήταν να επιδιωχθεί αποκλειστικά η εφαρμογή της **σύμβασης του Άαρχους**⁴⁸, ενώ το Κοινοβούλιο, εκτιμώντας ότι η δράση της Κοινότητας θα έπρεπε να υπερβεί τη σύμβαση, επιθυμούσε να διευρύνει τα πεδία που καλύπτει η οδηγία. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο αντετέθησαν σε ορισμένες τροπολογίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κρίνοντας ότι επεβάρυναν υπερβολικά τις υποχρεώσεις των εθνικών διοικήσεων. Οι συζητήσεις στο πλαίσιο της επιτροπής συνδιαλλαγής κατέληξαν σε συμφωνία στα διαφορετικά αυτά σημεία, τηρώντας όμως την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

2.4. Συμπεράσματα

Τα παραδείγματα που παραθέτει η έκθεση για το έτος 2002 καταδεικνύουν ότι η εκτίμηση ως προς τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και η εφαρμογή τους παραμένουν δυναμικές έννοιες εντός σαφούς νομικού πλαισίου. Είναι προφανές ότι ο διάλογος μεταξύ θεσμικών οργάνων στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας είναι κατά τούτο απαραίτητος για την εξεύρεση ικανοποιητικής ισορροπίας τόσο από νομικής και πολιτικής πλευράς όσο και από την πλευρά των κρατών μελών και της Κοινότητας. Η Επιτροπή επιθυμεί η επαγρύπνηση ως προς τις αρχές αυτές να είναι διαρκής καθ'όλη τη νομοθετική διαδικασία, ακόμη και όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο καταλήγουν σε συμφωνία στο στάδιο της συνδιαλλαγής.

3. ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΚΑΙ ΑΠΛΟΥΣΤΕΡΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Από το 1995 και μετά, η Επιτροπή εισήγαγε στην ετήσια έκθεση ένα τμήμα για την ίδια τη νομοθεσία, κυρίως σχετικά με την ποιότητα και τις στατιστικές. Με τον τρόπο αυτό κατέστη δυνατή η συλλογή δεδομένων για σειρά ετών και, έτσι, είναι δυνατόν να γίνει εφέτος ένας πρώτος απολογισμός γι' αυτήν την περίοδο.

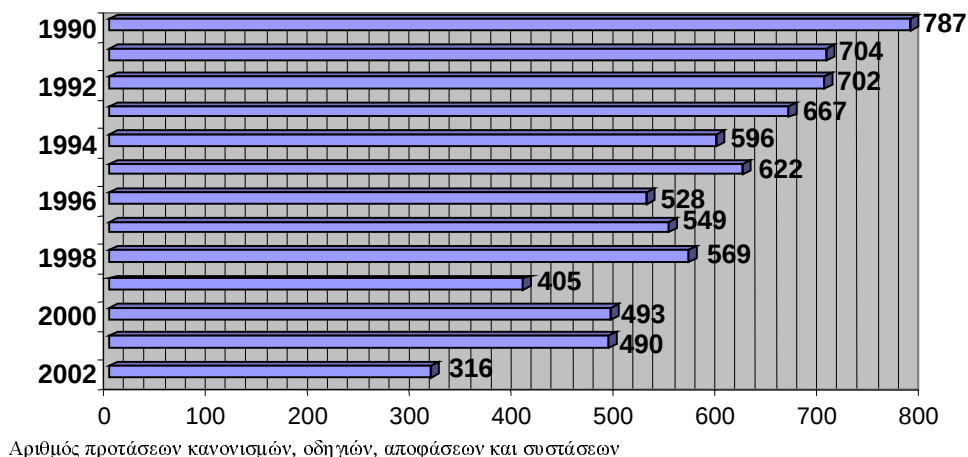
⁴⁷ COM(2000) 402 τελικό που εγκρίθηκε στις 29 Ιουνίου 2000.

⁴⁸ COM(1998) 344 τελικό: πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για την υπογραφή από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα της σύμβασης της ΟΕΕ του ΟΗΕ σχετικά με την πρόσβαση στην πληροφόρηση, τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (η οποία υπεγράφη στις 17 Ιουνίου 1998).

3.1. Η νομοθετική δραστηριότητα το 2002

Εξέλιξη του αριθμού προτάσεων της Επιτροπής 1990-2002

*Κατάσταση στις 27/11/2002: βάση δεδομένων PreLex
--- " (1990/2001) αριθμοί από την Eir-Lex)



Η καταγραφή του αριθμού των νομοθετικών προτάσεων ετησίως ανάγεται στο 1990. Για το 2002⁴⁹, η ανάλυση της νομοθετικής δραστηριότητας της Επιτροπής καταδεικνύει ότι συνεχίστηκε η μείωση του ετήσιου αριθμού προτάσεων, σημειώνοντας ένα νέο χαμηλότερο επίπεδο. Έτσι, εφέτος και μέχρι την ημερομηνία της έκθεσης εκπονήθηκαν **316** νομοθετικές προτάσεις, έναντι **787** το 1990. Ωστόσο, η τάση αυτή, η οποία παρατηρείται από την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και μετά, δεν πρέπει να οδηγήσει σε παρανόηση ως προς τη δράση της Κοινότητας ούτε ως προς το ρόλο της Επιτροπής ως κινητήριας δύναμης στην κοινοτική διαδικασία. Η εξέλιξη αυτή δείχνει ότι η Κοινότητα έφθασε σε στάδιο ωριμότητας όσον αφορά τους στόχους της συνθήκης και το κεκτημένο που υπάρχει.

3.2. Καλύτερη προετοιμασία των νομοθετικών προτάσεων

Λόγω της οιονεί αποκλειστικής άσκησης του δικαιώματος πρωτοβουλίας, η Επιτροπή έχει ιδιαίτερη ευθύνη να μεριμνά για την ποιότητα των νομοθετικών της προτάσεων. Προς τούτο, διαθέτει πολλά μέσα (διαβουλεύσεις, φόρουμ, αναλύσεις αντικτύπου, αιτιολογικές εκθέσεις ...), ορισμένα από τα οποία μνημονεύονται στο πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Επί σειρά ετών, η Επιτροπή εφαρμόζει αυτές τις πρακτικές ποιότητας, ενώ προσφάτως ανέλαβε δράση για τη βελτίωσή τους, μέσω της λευκής βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και του σχεδίου δράσης «απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος».

α) Οι διαβουλεύσεις

Κατά το τρέχον έτος επίσης, η Επιτροπή προέβη σε ευρείες διαβουλεύσεις, άκουσε και εξέτασε τις απόψεις και τις γνώμες ειδικών, με προέλευση από την κοινωνία των πολιτών (ιδίως, τους οικονομικούς φορείς, τα σωματεία και τις ΜΚΟ). Πρόκειται για

⁴⁹

Τα στοιχεία που παρατίθενται για το έτος 2000 αφορούν την περίοδο μέχρι 27 Νοεμβρίου.

απαραίτητο μέσον για τη διάγνωση της ανάγκης μιας ενέργειας, τις γενικές και ειδικές προσδοκίες και τις λεπτομέρειες της ενέργειας που πρέπει να γίνει.

Κατά το έτος 2002⁵⁰, η Επιτροπή δημοσίευσε δύο πράσινες βίβλους⁵¹, και 95 ανακοινώσεις διαβούλευσης. Επίσης δημοσίευσε 76 εκθέσεις. Διαπιστώνεται ότι η ανάγκη διαβούλευσης είναι ιδιαίτερα έντονη στους τομείς ως προς τους οποίους οι αρμοδιότητες της Κοινότητας είναι νέες ή συντρέχουσες (ιδίως, δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις, ενέργεια ή προστασία των καταναλωτών), αλλά επίσης σε τομεακές πολιτικές για τις οποίες η κοινοτική αρμοδιότητα είναι έντονη, όπως οι μεταφορές και η εσωτερική αγορά.

Ο κοινωνικός διάλογος διαδραματίζει επίσης σημαντικό ρόλο στο πλαίσιο του εκ των προτέρων ελέγχου των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας ως πηγή δικαίου (άρθρο 138 και, ιδιαιτέρως, άρθρο 139 της συνθήκης ΕΚ). Στο πλαίσιο αυτό, η υποχρέωση, η οποία απορρέει εκ της συνθήκης ΕΚ (άρθρο 138), να διαβουλευεται η Επιτροπή με τους κοινωνικούς εταίρους πριν υποβάλει προτάσεις στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, παρέχει τη δυνατότητα, αφενός, να εκδίδονται νομοθετικές διατάξεις μόνον εάν άλλα μέσα έχουν αποδειχθεί αναποτελεσματικά και, αφετέρου, να διαμορφώνονται καταλλήλως οι υποβαλλόμενες προτάσεις, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι γνώμες των μερών τα οποία αφορά περισσότερο η ρύθμιση. Επιπλέον, το 139 επιτρέπει επίσης να τίθενται σε εφαρμογή, με πράξη του Συμβουλίου, συλλογικές συμβάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Από έναν απολογισμό των δέκα τελευταίων ετών προκύπτει ο μεγάλος αριθμός διαβουλεύσεων στις οποίες προέβη η Επιτροπή: 38 πράσινες βίβλοι, 19 λευκές βίβλοι και περισσότερες από 1200 ανακοινώσεις για όλους τους τομείς. Επίσης δημοσίευσε σχεδόν 1500 εκθέσεις για τη δράση της Κοινότητας. Εξάλλου, ο μεγαλύτερος αριθμός διαβουλεύσεων, κατά την εξεταζόμενη, περίοδο απαιτήθηκε στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και της εσωτερικής αγοράς, στους οποίους εκδηλώθηκε έντονη νομοθετική δραστηριότητα.

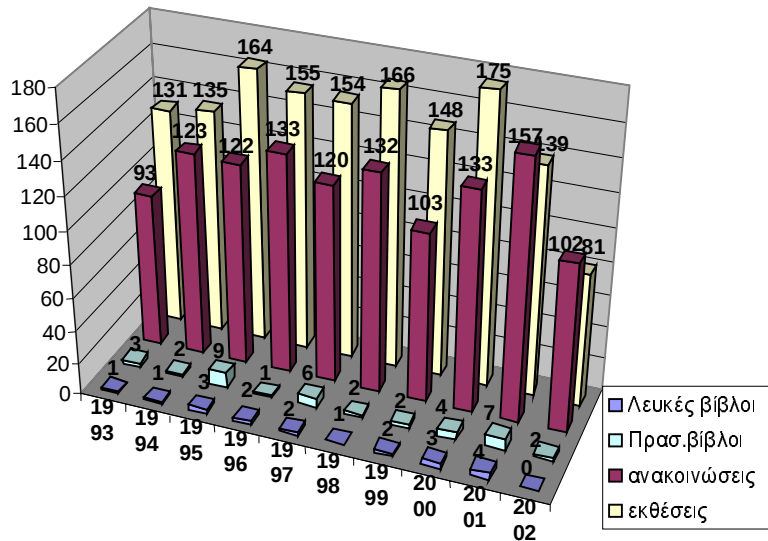
⁵⁰

Idem.

⁵¹

COM(2002) 196 τελικό - Πράσινη βίβλος για τους εναλλακτικούς τρόπους επίλυσης των διαφορών αστικού και εμπορικού δικαίου και COM(2002) 175 τελικό - Πράσινη βίβλος σχετικά με κοινοτική πολιτική επιστροφής των παρανόμως διαμενόντων. Δύο άλλες πράσινες βίβλοι αναμένεται να εγκριθούν πριν από το τέλος του έτους.

Έγγραφα διαβούλευσης και εκθέσεις 1993-2002
 Κατάσταση στις 27/11/2002 - πηγή : βάση δεδομένων PreLex
 (1990/2001 αριθμοί από την Eur-Lex)



Τέλος, διαπιστώνεται ότι η έναρξη της θητείας μιας νέας επιτροπής, η οποία κομίζει νέες πρωτοβουλίες, χαρακτηρίζεται από αύξηση του αριθμού των διαβουλεύσεων και ιδίως των πράσινων βιβλίων (9 το 1995 και 11 την περίοδο 2000-2001).

Σύμφωνα με τις αναληφθείσες δεσμεύσεις στη λευκή βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η Επιτροπή αποφάσισε να βελτιώσει τη διεξαγωγή των διαβουλεύσεων καθορίζοντας, **σε συνεννόηση με την κοινωνία των πολιτών, ελάχιστες προδιαγραφές**. Έτσι, ενέκρινε, τον Ιούνιο του 2002, έγγραφο διαβούλευσης το οποίο προτείνει προδιαγραφές και αναμένεται να ανακοινώσει τις οριστικές προδιαγραφές πριν από τέλος του έτους μέσω νέας ανακοίνωσης.⁵² Τα κυριότερα στοιχεία θα είναι ο καθορισμός ελάχιστης διάρκειας διαβούλευσης και η εγκατάσταση μοναδικής θυρίδας πρόσβασης.

Σημειώνεται επίσης ότι, με την πάροδο των ετών, έχουν πολλαπλασιασθεί οι μέθοδοι διαβούλευσης, οι οποίες είναι συχνά λιγότερο τυπικές απ'ό,τι οι λευκές βίβλοι ή οι ανακοινώσεις, αλλά πλέον ευέλικτες και ευχάριστες. Έχει ενδιαφέρον να καταγραφεί **η συχνότερη διοργάνωση φόρουμ ή ειδικών συνεδρίων ή διαβουλεύσεων μέσω διαδικτύου**. Για το 2002, αναφέρονται τα παραδείγματα του Ευρωπαϊκού Φόρουμ ενέργειας και μεταφορών, το οποίο ιδρύθηκε εφέτος, καθώς και η εγκατάσταση του «Interactive Policy making» (διαλογική χάραξη πολιτικών) (IPM)⁵³, χάρη στην οποία ήδη διεξήχθησαν 12 διαβουλεύσεις επί δικτύου, σε μία από τις οποίες, τη σχετική με την προστασία των δεδομένων, ελήφθησαν περίπου 10.000 απαντήσεις σε 11 εβδομάδες.

⁵²

COM(2002) 276 τελικό που εγκρίθηκε στις 5 Ιουνίου 2002.

⁵³

Στην ακόλουθη διεύθυνση : <http://www.ipmmarket.homestead.com>

β) Αναλύσεις αντικτύπου

Σύμφωνα με το πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, η Επιτροπή διεξάγει αναλύσεις του αντικτύπου αυτών των μέτρων προκειμένου να αιτιολογήσει τις προτάσεις της με ποιοτικούς και ποσοτικούς δείκτες και, επίσης, αποτιμά το δημοσιονομικό κόστος των εν λόγω προτάσεων για την Κοινότητα.

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω (πρβλ. το μέρος 2.2.), η Επιτροπή διενήργησε εφέτος πολλές σημαντικές αναλύσεις, ιδίως για την πρόταση ενδιάμεσης επανεξέτασης της κοινής γεωργικής πολιτικής. Χρησιμοποιεί επίσης αυτό το μέσον, παράλληλα με τις τυπικές διαβουλεύσεις, για να εκτιμήσει καλύτερα κατά πόσον είναι αναγκαίο και πρόσφορο να αναληφθεί δράση σε κοινοτικό επίπεδο, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Διενήργησε επομένως αναλύσεις αντικτύπου ως προς την **καταναλωτική πίστη και την καταπολέμηση της παράνομης αντιγραφής και της παραποίησης** ενόψει ενδεχόμενων νομοθετικών προτάσεων.

Πεπεισμένη ότι η βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας απαιτεί περαιτέρω ενίσχυση αυτού του μέσου, η **Επιτροπή καθόρισε ενιαία μέθοδο ανάλυσης του αντικτύπου** όχι μόνον του οικονομικού, αλλά επίσης του κοινωνικού και περιβαλλοντικού, των σημαντικότερων πολιτικών και νομοθετικών προτάσεων της ⁵⁴. Χάρη σε αυτό το μέσον, το οποίο οι υπηρεσίες της Επιτροπής θα θέσουν σταδιακά σε εφαρμογή από το 2003, η Επιτροπή εκτιμά ότι θα έχει στη διάθεσή της, μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μια σταθερή και αντικειμενική βάση για τις συζητήσεις στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας.

γ) Άλλες πρωτοβουλίες εντός του 2002

Στο πλαίσιο των προτάσεων του τρέχοντος έτους, η Επιτροπή ενισχύει επίσης **την αιτιολογική έκθεση** των εν λόγω προτάσεων, με σκοπό να βελτιωθεί η πληροφόρηση ως προς την προπαρασκευή τους (διαβουλεύσεις και αναλύσεις που διεξήχθησαν) και να αιτιολογείται καλύτερα η συμφωνία τους προς τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Όπως ορίζεται στο σχέδιο δράσης «απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος», η Επιτροπή θα καταρτίσει, ως εσωτερικό έγγραφο, υπόδειγμα αιτιολογικής έκθεσης, με σκοπό την καθοδήγηση των υπηρεσιών της.

Στο ίδιο πνεύμα, η Επιτροπή εγκαθιστά **εσωτερικό δίκτυο «βελτίωση της νομοθεσίας»**, επιφορτισμένο να μεριμνά για την ποιότητα των νομοθετικών προτάσεων και την εφαρμογή των νέων σχετικών πρωτοβουλιών, που συσχετίζεται με το υφιστάμενο δίκτυο το επιφορτισμένο με το στρατηγικό σχεδιασμό και τη διαχείριση βάσει δραστηριοτήτων. Το δίκτυο «βελτίωση της νομοθεσίας» πρέπει επίσης να εντοπίζει, σε όσο το δυνατό πρωϊμότερο στάδιο, τα ζητήματα που ενδέχεται να εγερθούν σε σχέση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας κατά την κατάρτιση των προτάσεων.

Η Επιτροπή υπέβαλε πολλές άλλες προτάσεις προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας. Προτείνεται, ιδίως,

⁵⁴

COM(2002) 277 τελικό που εγκρίθηκε στις 5 Ιουνίου 2002.

να εγκατασταθεί διοργανικό δίκτυο επιφορτισμένο ειδικά με αυτά τα ζητήματα, αλλά επίσης να χρησιμοποιούνται συχνότερα νομοθετικά ή μη νομοθετικά μέσα με μεγαλύτερη ευελιξία, όπως η οδηγία-πλαίσιο (σύμφωνα με το πρωτόκολλο), η από κοινού ρύθμιση και η αυτορύθμιση. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης, τον περασμένο Ιούνιο, δέχθηκε την προσέγγιση που πρότεινε η Επιτροπή και ζήτησε από τα τρία θεσμικά όργανα να συνάψουν σχετική **διοργανική συμφωνία** πριν από το τέλος του 2002. Οι συζητήσεις ευρίσκονται σήμερα σε εξέλιξη.

Μπορεί να αναφερθεί επίσης η εισαγωγή, το 2002, πρακτικών που αποφασίστηκαν στο πλαίσιο της λευκής βίβλου για την εσωτερική διοικητική μεταρρύθμιση, ιδίως τη δράση 94 αυτής σχετικά με τη βελτίωση τόσο της **θωράκισης της νομοθεσίας κατά της απάτης όσο και της διαχείρισης των συμβάσεων κατά της απάτης**. Στο πλαίσιο της δράσης αυτής εκδόθηκε ανακοίνωση της Επιτροπής⁵⁵ η οποία προβλέπει ιδίως να ζητείται ειδική γνωμοδότηση της ευρωπαϊκής υπηρεσίας καταπολέμησης της απάτης (OLAF), πριν από τις διώπηρεσιακές διαβουλεύσεις, επί των σχεδίων νομοθετικών πράξεων που αφορούν ευαίσθητους τομείς. Η διαδικασία αυτή θα ενεργοποιηθεί με σημείο εκκινήσεως τον κύκλο προετοιμασίας του νομοθετικού προγράμματος και προγράμματος εργασίας της Επιτροπής για το 2003, το οποίο εγκρίθηκε στις 30 Οκτωβρίου 2002⁵⁶.

3.3. Βελτίωση της ποιότητας της θεσπιζόμενης νομοθεσίας

Από αυτήν την πλευρά, το έτος 2002 είναι ιδιαίτερα σημαντικό διότι χαρακτηρίζεται, συγχρόνως, από την επικείμενη ολοκλήρωση της ενοποίησης του κερτημένου, αλλά επίσης από την έναρξη εφαρμογής του προγράμματος κωδικοποίησης και της διοργανικής συμφωνίας για την αναδιατύπωση και, τέλος, από την προπαρασκευή του μελλοντικού προγράμματος απλούστευσης του κερτημένου.

α) Η ενοποίηση

Η υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων της Κοινότητας, σε συνεργασία με τη νομική υπηρεσία της Επιτροπής, διεξάγει τις εργασίες ενοποίησης⁵⁷ η οποία παρέχει την πρώτη ύλη για την κωδικοποίηση και την αναδιατύπωση. Η ενοποίηση ολόκληρης της ισχύουσας νομοθεσίας αναμένεται να ολοκληρωθεί τον Ιούλιο του 2003. Επομένως, το έτος 2002 χαρακτηρίζεται λογικά από επιτάχυνση των εργασιών, με απολογισμό, για την περίοδο από το 1999 και μετά, της τάξεως των **1600 ομάδων ενοποιημένων πράξεων** περίπου (315 στα τέλη 1999, 831 στα τέλη του 2000 και 1097 στα τέλη του 2001).

β) Η κωδικοποίηση

Η κωδικοποίηση⁵⁸ απέδειξε ήδη τη χρησιμότητά της, διότι **από το 1994 και μετά**, και τη σύναψη διοργανικής συμφωνίας για την επίσημη κωδικοποίηση⁵⁹, εκδόθηκαν 33

⁵⁵ SEC(2001) 2029 τελικό.

⁵⁶ COM(2002) 590 τελικό.

⁵⁷ Η ενοποίηση συνίσταται σε συγκέντρωση σε ενιαίο ανεπίσημο κείμενο των ισχυουσών διατάξεων μιας συγκεκριμένης κανονιστικής ρύθμισης, οι οποίες είναι διεσπαρμένες στην πρώτη σχετική νομική πράξη και στις μεταγενέστερες πράξεις που την τροποποίησαν.

⁵⁸ Η κωδικοποίηση συνίσταται σε έκδοση νέας νομικής πράξεως η οποία ενσωματώνει, σε ενιαίο κείμενο, χωρίς να μεταβάλλει την ουσία της, μια βασική πράξη και τις μεταγενέστερες

νέες νομικές πράξεις και, έτσι, κατέστη δυνατή η **κατάργηση 347 προϋφιστάμενων πράξεων**.

Για την επέκταση αυτής της πρακτικής, η Επιτροπή ενέκρινε το Νοέμβριο του 2001 ένα ειδικό πρόγραμμα κωδικοποίησης⁶⁰. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής έχουν ήδη εντοπίσει τις πράξεις που πρέπει να κωδικοποιηθούν. Μπορούν να αναφερθούν ως παράδειγμα οι οδηγίες που αφορούν ορισμένες πτυχές της οργάνωσης του χρόνου εργασίας (οι οποίες θα αντικατασταθούν από δύο πράξεις).

Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επετάχυναν επίσης τις εργασίες τους, καθιστώντας δυνατή, κατά το τρέχον έτος, **την έγκριση 5 προτάσεων κωδικοποίησης**⁶¹, οι οποίες θα αντικαταστήσουν **59 προγενέστερες πράξεις**.

γ) Η αναδιατύπωση

Έχοντας επίγνωση της σημασίας της αναδιατύπωσης⁶², το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή συνήψαν **διοργανική συμφωνία** το Νοέμβριο του 2001⁶³, **η οποία τέθηκε σε ισχύ το Μάρτιο του 2002**. Βάσει αυτής της συμφωνίας, οι υπηρεσίες της Επιτροπής καταρτίζουν επί του παρόντος πολλές προτάσεις αναδιατύπωσης. Σε αυτό το στάδιο, εγκρίθηκε από την Επιτροπή μόνον μια πρόταση περί συντονισμού των διατάξεων που αφορούν την ανάληψη δραστηριότητας πρωτασφαλίσεως εκτός της ασφαλίσεως ζωής (η οποία θα αντικαταστήσει 7 προηγούμενες πράξεις)⁶⁴.

Παραλλήλως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν εκκρεμή πρόταση αναδιατύπωσης σχετικά με τις ανεπιθύμητες ουσίες στις ζωοτροφές⁶⁵.

δ) Η απλούστευση

Όσον αφορά την απλούστευση, η Επιτροπή συνέχισε τις προσπάθειές της κατά τομείς, ιδίως μέσω της εφαρμογής της πρωτοβουλίας SLIM⁶⁶, της οποίας μόλις ολοκληρώθηκε το 5ο στάδιο. Από την έναρξη της πρωτοβουλίας το 1996 και μετά, η απλούστευση αφορά 17 τομείς νομοθεσίας και εστιάζεται, ειδικότερα, στις ασφάλειες ζωής, τα επαγγελματικά προσόντα και το δίκαιο των εταιριών.

59 τροποποιήσεις της, ενώ η νέα νομική πράξη αντικαθιστά και καταργεί την προγενέστερη πράξη.

60 Διοργανική συμφωνία της 20ής Δεκεμβρίου 1994 για την καθιέρωση επιταχυνμένης μεθόδου εργασίας με σκοπό την επίσημη κωδικοποίηση των νομοθετικών κειμένων· ΕΕΕΚ C 102 της 04/04/1996, σσ. 2-3.

61 COM(2001) 645 τελικό που εγκρίθηκε στις 21 Νοεμβρίου 2001.

62 Οδηγίες 2002/53/EK ; 2002/54/EK ; 2002/55/EK ; 2002/56/EK ; και 2002/57/EK που εγκρίθηκαν στις 13 Ιουνίου ; ΕΕΕΚ L 193 της 20.07.02.

63 Η αναδιατύπωση επιτρέπει την έκδοση ενιαίας νομικής πράξεως η οποία επιφέρει τις επιθυμητές ουσιαστικές τροποποιήσεις, προβαίνει στην κωδικοποίηση των τροποποιήσεων αυτών με τις διατάξεις της προηγούμενης πράξεως που παραμένουν αμετάβλητες και, παραλλήλως, καταργεί την εν λόγω πράξη.

64 Διοργανική συμφωνία για μια πλέον συστηματοποιημένη χρήση της τεχνικής της αναδιατύπωσης των νομικών πράξεων· ΕΕΕΚ C 077 της 28.03.02, σσ. 1-3.

65 Οδηγία 73/239/EK.

66 Οδηγία 2002/32/EK· ΕΕΕΚ L 140 της 30.05.02. σ. 10.

67 “Simpler Legislation for the Internal Market” (Απλούστερη νομοθεσία για την εσωτερική αγορά).

Παραλλήλως, η Επιτροπή επιχειρεί να καθορίσει το πρόγραμμα απλούστευσης του κοινοτικού κεκτημένου το οποίο προβλέπεται από το σχέδιο δράσης «απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος». Επί του προγράμματος αυτού πρέπει να επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων όσον αφορά τον τρόπο εργασίας. Σε αυτό το στάδιο, η Επιτροπή εντοπίζει τους τομείς του κεκτημένου για τους οποίους η απλούστευση είναι επιθυμητή. Θα δημοσιεύσει σχετική ανακοίνωση στις αρχές του επόμενου έτους.

3.4. Δυνατότητα πρόσβασης

Βελτίωση της νομοθεσίας σημαίνει επίσης βελτίωση της πρόσβασης στην κοινοτική νομοθεσία. Κατά το τρέχον έτος, εκτός από τη βελτίωση των υφιστάμενων μέσων όπως π.χ. η βάση PreLex⁶⁷ για τις διοργανικές διαδικασίες ή ακόμη τις δημοσκοπήσεις και τακτικές έρευνες που διεξάγει η Επιτροπή στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Επιτροπή ανέπτυξε νέες πρωτοβουλίες με χρήση πολλών μέσων επικοινωνίας και σε διάφορους τομείς. Μπορούν να αναφερθούν ως τομεακά παραδείγματα η έκδοση φυλλαδίων για την πολιτική ανταγωνισμού⁶⁸, η δημοσίευση της **στρατηγικής για την πολιτική υπέρ των καταναλωτών 2002-2006**⁶⁹ καθώς και η έναρξη λειτουργίας **ευρωπαϊκής δικτυακής πύλης για τον πολιτισμό**⁷⁰, η οποία είναι η πρώτη δικτυακή θεματική πύλη αυτού του είδους που παρέχει άμεση πρόσβαση στην κοινοτική νομοθεσία, αλλά επίσης στις ενέργειες και τις χρηματοδοτήσεις σε αυτόν τον τομέα, και εντάσσεται στη στρατηγική της Επιτροπής να αναπτύξει πολλές θεματικές πύλες.

Όσον αφορά τη δημοσίευση πληροφοριών στο διαδίκτυο, μπορεί να τονισθεί, χωρίς η απαρίθμηση να είναι εξαντλητική, ότι η Επιτροπή απεφάσισε να δημοσιεύει ηλεκτρονικά τα πρακτικά των συνεδριάσεων του συλλογικού οργάνου των επιτρόπων από της 1ης Ιανουαρίου. Την ίδια ημέρα άρχισε επίσης να εφαρμόζεται η δωρεάν πρόσβαση προς τα έγγραφα που ανευρίσκονται στην Eur-Lex. Τέλος, όπως ήδη το είχε πράξει για άλλους τομείς, η Επιτροπή δημοσίευσε επί του διαδικτύου, τον περασμένο Σεπτέμβριο, το σύνολο του κοινοτικού κεκτημένου στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων, νέας κοινοτικής αρμοδιότητας που αφορά άμεσα τους πολίτες⁷¹.

Ομοίως, όσον αφορά τις δημοσιεύσεις στην Επίσημη Εφημερίδα, η Επιτροπή απεφάσισε να δημοσιεύει τις αποφάσεις της σχετικά με τα ενιαία έγγραφα προγραμματισμού και τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης, διότι οι αποφάσεις αυτές αφορούν τη ζωή των πολιτών σε τοπικό επίπεδο.

Η Επιτροπή εισήγαγε ένα νέο σύστημα προγραμματισμού της ημερήσιας διάταξης της, με σκοπό τον σταθερότερο προγραμματισμό των πρωτοβουλιών που προτίθεται

⁶⁷ Στην εξής ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm>

⁶⁸ «Οι κανόνες ανταγωνισμού που εφαρμόζονται στις συμφωνίες διάθεσης και διανομής» και «Glossary of terms used in EU competition policy» (Γλωσσάριο των όρων που χρησιμοποιούνται στον τομέα της πολιτικής ανταγωνισμού της ΕΕ) ανευρίσκονται στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση:

http://europa.eu.int/comm/competition/publications/rules_en.pdf

⁶⁹ Ανεύρεται στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση:

http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub09_el.pdf

⁷⁰ Στην ακόλουθη ηλεκτρονική διεύθυνση: http://europa.eu.int/comm/culture/index_en.htm

⁷¹ Στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm

να εγκρίνει εντός των τριών προσεχών μηνών. Το τριμηνιαίο πρόγραμμα ενημερώνεται κάθε μήνα και αποστέλλεται σε κάθε όργανο της Ένωσης, προκειμένου να του δοθεί η δυνατότητα να οργανώσει τις δικές του δραστηριότητες. Για λόγους διαφάνειας, το κοινό αποκτά εφεξής πρόσβαση στο πρόγραμμα μέσω του εξυπηρετητή «Europa».

Τέλος για την παροχή απαντήσεων προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις που αντιμετωπίζουν περίπτωση κακής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, η Επιτροπή εγκατέστησε, τον περασμένο Ιούλιο, το **δίκτυο SOLVIT** (το δίκτυο επίλυσης προβλημάτων). Το δίκτυο περιλαμβάνει ειδικά κέντρα σε κάθε κράτος μέλος.

3.5 Η ποιότητα της διατύπωσης

Η Επιτροπή συνέχισε, κατά το τρέχον έτος, την εφαρμογή της διοργανικής συμφωνίας του 1998 για την ποιότητα της διατύπωσης, σύμφωνα με τη δήλωση 39 για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας η οποία προσαρτάται στη συνθήκη του Άμστερνταμ.

Σε αυτό το πλαίσιο, αναθεωρήθηκε ο διοργανικός πρακτικός οδηγός προς τις υπηρεσίες, με σκοπό να δημοσιευθεί προσεχώς σε μεγάλη κλίμακα και να τοποθετηθεί στο διαδίκτυο. Η κατάρτιση των νομικών αναθεωρητών, οι οποίοι διαδραματίζουν ουσιώδη ρόλο για την ποιότητα της νομοθεσίας, κατέστη εντατικότερη εφέτος, με έμφαση ειδικότερα στον πρακτικό οδηγό και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτού του έργου (πολυγλωσσία, κανόνες εργασίας). Εξάλλου, το εργαλείο πληροφορικής LegisWrite, το οποίο εξασφαλίζει κοινή παρουσίαση των πράξεων στα κοινοτικά όργανα, ενισχύθηκε ακόμη, ιδίως στην προοπτική της κωδικοποίησης και της αναδιατύπωσης.

Τέλος, οργανώθηκε ένα πρώτο σεμινάριο για την προβληματική της ποιότητας της διατύπωσης μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το 2002 είναι το δέκατο έτος εφαρμογής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, όπως αυτές ορίζονται στη συνθήκη του Μάαστριχτ. Ο πρώτος απολογισμός αυτής της περιόδου, ο οποίος επιβεβαιώθηκε ακόμη από το έτος 2002, είναι θετικός. Πράγματι, τα κοινοτικά όργανα τήρησαν, κατά τρόπο γενικά ικανοποιητικό, το άρθρο 5 της συνθήκης ΕΚ και το επισυναπτόμενο πρωτόκολλο. Τη θετική αυτή εκτίμηση της Επιτροπής επιβεβαιώνουν, εξάλλου, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα συμπεράσματά του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στην εξαμηνιαία έκθεσή του, καθώς και ο μικρός αριθμός προσφυγών ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων βάσει της επικουρικότητας ή της αναλογικότητας.

Η Συνέλευση για το μέλλον της Ένωσης αναγνώρισε, εξάλλου, ότι οι περιπτώσεις παραβίασης της αρχής της επικουρικότητας από τα κοινοτικά όργανα είναι πολύ λίγες. Παρ'όλα αυτά, μια από τις ομάδες εργασίας της Συνέλευσης, προκειμένου να συνδέσει τα εθνικά κοινοβούλια με τον έλεγχο της κοινοτικής νομοθεσίας, πρότεινε την εισαγωγή μηχανισμού έγκαιρης προειδοποίησης ως προς τις προτάσεις της

Επιτροπής και ενδεχόμενης προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου του Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από τα εθνικά κοινοβούλια και την Επιτροπή των Περιφερειών.

Όσον αφορά την ποιότητα των διατάξεων οι οποίες είναι υπό έγκριση ή έχουν ήδη εγκριθεί, η Επιτροπή ανέλαβε κατά το τρέχον έτος πολυάριθμες πρωτοβουλίες τις οποίες προτίθεται να φέρει εις πέρας, με σκοπό να εδραιώσει το έργο που διεξάγεται από πολλών ετών. Στον τομέα αυτόν επιθυμεί να επωφεληθεί από την πολιτική υποστήριξη και την έντονη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.