



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 5.12.2001
COM(2001) 726 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Απλούστευση και βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Εδιμβούργο, το Δεκέμβριο του 1992, αναγνώρισε την απλούστευση και τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος ως βασική προτεραιότητα της Επιτροπής.

Εννιά χρόνια αργότερα, πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι οι προσπάθειες που επετεύχθησαν δεν απέφεραν αποτελέσματα ανάλογα με τους στόχους, εξαιτίας της πολυπλοκότητας του εγχειρήματος και της έλλειψης πραγματικής πολιτικής υποστήριξης. **Κατά συνέπεια, οι πιο σημαντικοί στόχοι στον τομέα αυτό δεν έχουν ακόμα επιτευχθεί. Τη διαπίστωση αυτή συμμερίζονται τα δύο σκέλη της νομοθετικής αρχής,** όπως τονίστηκε, π.χ., σε πολλές συζητήσεις που πραγματοποιήθηκαν στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τα δύο τελευταία έτη.

Η βελτίωση και η απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος εξακολουθούν λοιπόν να αποτελούν **επιτακτική ανάγκη για το μέλλον της Ένωσης**, τα κίνητρα της οποίας παρουσιάστηκαν στο λευκό βιβλίο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, που εξέδωσε η Επιτροπή στις 25 του περασμένου Ιουλίου:

- 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.
- 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 ρυθμίσεων¹.
- 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, αν θέλουμε το

¹ Σύμφωνα με μελέτη που πραγματοποίησε 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.

κεκτημένο να εφαρμοστεί με μεγαλύτερη πληρότητα στη διευρυμένη Ευρώπη η οποία θα διατηρήσει τις ικανότητές της για ανάληψη δράσης.

Οι ωθήσεις
που
δόθηκαν

2. Η ανάγκη για **πραγματική κινητοποίηση των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών** εκφράστηκε τα τελευταία δύο χρόνια στο υψηλότερο επίπεδο σε πολλές περιπτώσεις:

- στα **συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Λισσαβώνα**, που επιβεβαιώθηκαν από τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια στη Στοκχόλμη και στο Γκέτεμποργκ, ζητείται ο καθορισμός **«πριν από τα τέλη του 2001»** μίας **«στρατηγικής περαιτέρω συντονισμένης δράσης για την απλούστευση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος»²**.
- στις συζητήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1999 και 2000 σχετικά με την αξιολόγηση των προγραμμάτων SLIM και BEST τονίστηκε η ανάγκη να διατεθούν σε όλα τα επίπεδα οι απαιτούμενοι πόροι για νομοθεσία καλή, απλή και κατανοητή
- η **συμβουλευτική ομάδα υψηλού επιπέδου**, που συστάθηκε από τους Υπουργούς Δημόσιας Διοίκησης, το Νοέμβριο του 2000, υπέβαλε πρόσφατα σημαντική εισήγηση εξαιρετικού επιπέδου σχετικά με όλες τις πτυχές του θέματος. Η έκθεση της ομάδας της οποίας προεδρεύει ο κ. Mandelkern περιέχει μία καίρια και ενδελεχή ανάλυση των ορθών πρακτικών που πρέπει να χρησιμοποιούνται για να εξασφαλισθεί η ποιότητα της ρύθμισης στο σύνολο του νομοθετικού κύκλου. Η έκθεση περιλαμβάνει επίσης ένα σημαντικό αριθμό συγκεκριμένων συστάσεων για τη βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών πράξεων (τόσο εθνικών όσο και κοινοτικών), αν και η αρμοδιότητα των κρατών μελών δεν υπογραμμίζεται επαρκώς. Η ποιότητα της εθνικής και της κοινοτικής νομοθεσίας θα μπορούσε να βελτιωθεί εάν τα κράτη μέλη και τα κοινοτικά θεσμικά όργανα – κάθε μέρος ως προς ό,τι το αφορά – έθεταν σε εφαρμογή τις συστάσεις της έκθεσης. Η Επιτροπή θεωρεί ωστόσο ότι η εφαρμογή των εν λόγω συστάσεων θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις ιδιαιτερότητες της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της Κοινότητας και τις αρμοδιότητες κάθε θεσμικού οργάνου³.

Η Επιτροπή είναι πεπεισμένη ότι δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί καμία πρόοδος εάν δεν αλλάξει ταυτόχρονα η συμπεριφορά όλων των συντελεστών: των

² Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Λισσαβώνα 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» 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 μειζονες προτάσεις για τη χάραξη πολιτικής περιλαμβάνουν την αξιολόγηση του αντίκτυπου στην αειφορία, η οποία θα καλύπτει τις πιθανές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις».

³ Για παράδειγμα, ορισμένες από τις προτεινόμενες συστάσεις θα μπορούσαν να συνδυαστούν δύσκολα με ορισμένες πρακτικές του κοινοτικού νομοθέτη, κυρίως όταν πρέπει, στις περισσότερες περιπτώσεις, να εγκρίνει μια κανονιστική ρύθμιση με τη ρητή προϋπόθεση ότι θα προταθεί νέα κανονιστική ρύθμιση προκειμένου να συμπληρωθούν άλλες πτυχές της προς έγκριση πράξης.

ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και των εθνικών αρχών. Μια τέτοια μεταρρύθμιση δεν απαιτεί νέες τροποποιήσεις των συνθηκών. Αντίθετα, η **Επιτροπή εκτιμά ότι είναι αναγκαία μια διοργανική συζήτηση σχετικά με την απλούστευση και τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος** και θα πρέπει να καθορίσει το πολιτικό πλαίσιο μιας κοινής στρατηγικής.

Οι πρωτοβουλίες της Επιτροπής

3. Η Επιτροπή έχει ήδη παρουσιάσει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Στοκχόλμη **ενδιάμεση έκθεση**⁴ πραγματοποιώντας τον απολογισμό της κατάστασης και προτείνοντας κατευθυντήριες αρχές και πιθανές δυνατότητες προβληματισμού. Επιπλέον, το **λευκό βιβλίο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση**⁵, που εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 25 Ιουλίου 2001, προτείνει προσανατολισμούς με βάση τους οποίους ξεκίνησε ευρεία διαβούλευση η οποία θα διαρκέσει έως **το Μάρτιο του 2002**. Λαμβάνει επίσης υπόψη με πολύ ενδιαφέρον την πρώτη γνώμη που εξέδωσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με το εν λόγω βιβλίο⁶.

*Τα στοιχεία
μιας
συντονισμένης
στρατηγικής*

Πρέπει στο εξής τα στοιχεία αυτά να ενσωματωθούν σε μία συντονισμένη και λειτουργική στρατηγική. **Η στρατηγική αυτή προϋποθέτει τα εξής:**

- **Κοινό ορισμό** των στόχων: για την Επιτροπή σκοπός είναι η έμπρακτη βελτίωση των σημερινών πρακτικών και μηχανισμών έκδοσης κανονιστικών ρυθμίσεων, καθόλη τη διάρκεια του νομοθετικού κύκλου, και η ποιοτική και ποσοτική απλούστευση της ισχύουσας νομοθεσίας. Δεν είναι σκόπιμο να απαλειφθούν ρυθμίσεις ή να θιγούν οι αρμοδιότητες της εκτελεστικής εξουσίας ή του νομοθέτη, πόσον μάλλον να περιοριστεί η ικανότητα δράσης της Κοινότητας.
- **Ισχυρή και πραγματική πολιτική υποστήριξη** των κρατών μελών και των θεσμικών οργάνων, που εκφράζεται κυρίως με τη διάθεση κατάλληλων ανθρώπινων και δημοσιονομικών πόρων και την εισαγωγή νέων μεθόδων και αντιλήψεων εργασίας.
- **Καθορισμό συγκεκριμένων ενεργειών, που είναι ρεαλιστικές και παρέχουν κίνητρα**, ενεργειών ικανών να απευθύνουν ένα ισχυρό πολιτικό μήνυμα στους Ευρωπαίους.

Κατά συνέπεια, η εφαρμογή στην πράξη των αρχών και του περιεχομένου της στρατηγικής αυτής πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο διοργανικού διαλόγου μεταξύ Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και Επιτροπής.

*Τέσσερις
ενέργειες
προτεραιότητα*

4. Συνεπώς, στόχος της παρούσας ανακοίνωσης της Επιτροπής είναι **να ζητηθεί η γνώμη των άλλων θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών** σχετικά με τη στρατηγική αυτή και τις ενέργειες στις οποίες θεωρεί ότι πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη προτεραιότητα στο πλαίσιο αυτό, δηλ.:

- (1) **Απλούστευση και βελτίωση κοινοτικού κεκτημένου.**
- (2) **Καλύτερα προετοιμασμένη και καλύτερα προσαρμοσμένη νομοθεσία.**

⁴ COM (2001)130

⁵ COM (2001) 428

⁶ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που περιέχεται στην έκθεση της κας KAUFMANN, το οποίο εκδόθηκε στις 28 Νοεμβρίου 2001.

(3) Μια νέα αντίληψη στο πλαίσιο των θεσμικών οργάνων.

(4) Καλύτερη μεταφορά και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου⁷.

Με βάση τις αντιδράσεις του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην παρούσα ανακοίνωση και λαμβάνοντας επίσης υπόψη την ευρεία ανταλλαγή απόψεων που άρχισε με το λευκό βιβλίο για τη διακυβέρνηση και θα διαρκέσει έως το Μάρτιο του 2002, **η Επιτροπή θα προτείνει λεπτομερές σχέδιο δράσης για την απλούστευση και τη βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος τον Ιούνιο του 2002.**

1. ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟΥ

Πρέπει πρώτα απ' όλα να απαλλαγούμε από τη σημερινή πολιτική αντίφαση: 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 κατανόησή του και την εφαρμογή του.

*Απλούστευση του
κοινοτικού
κεκτημένου*

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. **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.**

Υπάρχουν αρκετοί τρόποι⁸ για την επίτευξη του στόχου αυτού και τα τελευταία χρόνια έχουν εφαρμοστεί ορισμένες ειδικές ενέργειες (π.χ. η πρωτοβουλία SLIM). Παρά τις προσπάθειες που καταβλήθηκαν, τα αποτελέσματα παρέμειναν εξαιρετικά περιορισμένα. Τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη πρέπει να **εξάγουν συμπεράσματα από την κατάσταση αυτή** για τον καθορισμό μιας δράσης για συνεκτική, αποτελεσματική και συντονισμένη απλούστευση της νομοθεσίας.

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

*Μείωση κατά
τουλάχιστον 25%
τον Ιανουάριο του
2005*

⁷ Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι είχε προτείνει άλλα μέτρα στο πλαίσιο της ενδιάμεσης έκθεσής της για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Στοκχόλμη.

⁸ Η ενοποίηση συνίσταται 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 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 της. Μια διοργανική συμφωνία για την καθιέρωση επιταχυνμένης μεθόδου εργασίας με σκοπό την επίσημη κωδικοποίηση των νομοθετικών κειμένων συνήφθη την 20ή Δεκεμβρίου 1994. 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 अपαράλλακτες 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. Τέλος, η 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).

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 ρυθμίσεων⁹. 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 τη λήξη της θητείας της σημερινής Επιτροπής τον Ιανουάριο του 2005. Στο τέλος της πρώτης αυτής φάσης της διαδικασίας τα θεσμικά όργανα θα μπορούσαν να καθορίσουν τη μεθοδολογία της δεύτερης φάσης υπό το φως του προκύψαντος απολογισμού.

Όλοι πρέπει να συνειδητοποιήσουν ότι ένα τέτοιο σχέδιο πρέπει να λαμβάνει **επαρκείς πόρους** και να οδηγεί **στον καθορισμό νέων μεθόδων εργασίας**¹⁰.

*Απόσυρση εκατό
περίπου
ρυθμιστικών
προτάσεων
προγενέστερων
του 1999*

Παράλληλα είναι απαραίτητο να αποσυμφορήσουμε το νομοθετικό σύστημα από προτάσεις πράξεων που δεν είναι πλέον επίκαιρες. Προκειμένου να απευθύνει ένα ισχυρό πολιτικό μήνυμα, η **Επιτροπή σκοπεύει να αποσύρει εκατό περίπου προτάσεις που εκκρεμούν και είναι προγενέστερες του 1999 και οι οποίες δεν είναι πια επίκαιρες.**

2. ΚΑΛΥΤΕΡΑ ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΜΕΝΗ ΚΑΙ ΚΑΛΥΤΕΡΑ ΠΡΟΣΑΡΜΟΣΜΕΝΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Η **κοινοτική νομοθεσία συχνά επικρίνεται** για την υποτιθέμενη ακαταλληλότητα των λύσεων που προτείνει η Επιτροπή, οι οποίες στη συνέχεια εγκρίνονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

*Βελτίωση της
ποιότητας της
κοινοτικής
νομοθεσίας*

Η Επιτροπή θεωρεί ότι **εμπίπτει στην αρμοδιότητά της να μεριμνά για τη συνεχή βελτίωση της ποιότητας της κοινοτικής νομοθεσίας**¹¹. Πρόκειται για ένα θεμελιώδες εγχείρημα που αφορά την ενίσχυση των δημοκρατικών δομών της Κοινότητας.

Υπό αυτή την προοπτική και χωρίς να προδικάζει τα αποτελέσματα της υπό εξέλιξη διαβούλευσης, η Επιτροπή προτείνει δύο ενέργειες προτεραιότητας.

A – Ενίσχυση των διαβουλεύσεων και των εκ των προτέρων αναλύσεων του αντίκτυπου

Κάθε πρόταση πράξης δεσμεύει την Επιτροπή. Έχοντας υπόψη της το σεβασμό του κοινοτικού συμφέροντος, η Επιτροπή πραγματοποιεί πρώτα μία εκ των προτέρων αξιολόγηση του προβλήματος που τίθεται **για να κρίνει κατά πόσο είναι σκόπιμη η δράση σε κοινοτικό επίπεδο**. Στη συνέχεια, προβαίνει σε διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη και σε αναλύσεις του αντίκτυπου με σκοπό **να αξιολογήσει ποια λύση είναι η πλέον αποτελεσματική για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων, ποιο μέσο είναι το πλέον κατάλληλο και, ενδεχομένως, ποιο θα ήταν το**

⁹ Σύμφωνα με τις αρχές που καθορίζονται στη συμφωνία για την επαναδιατύπωση που ενέκριναν τα θεσμικά όργανα το 2001.

¹⁰ Βλ. σημείο 3 του εγγράφου, σελίδα 10.

¹¹ Σύμφωνα με τη διοργανική συμφωνία για τη ποιότητα της διατύπωσης του 1999, που δημοσιεύθηκε στην ΕΕΕΚ C 73 της 17.3.1999.

*Ενίσχυση της
προπαρασκευής
των
νομοθετικών
προτάσεων ...*

κόστος και ποια τα πλεονεκτήματα της πρότασης. Στο στάδιο αυτό μπορεί να αποδειχθεί ότι η παρέμβαση σε κοινοτικό επίπεδο δεν είναι αναγκαία.

Προκειμένου να εξασφαλίσει στους ευρωπαίους πολίτες την αυξημένη αποτελεσματικότητα και διαφάνεια της νομοθεσίας τους, σύμφωνα με το πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας¹², η Επιτροπή σκοπεύει να βελτιώσει τις πρακτικές αυτές.

1) Στο επίπεδο των διαβουλεύσεων

... με πιο
ενδελεχείς
διαβουλεύσεις

Η Επιτροπή διαθέτει ήδη επαρκή μέσα (πράσινο βιβλίο, λευκό βιβλίο, διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους, χώρους συζητήσεων, όλο και πιο συχνές αμφίδρομες διαβουλεύσεις μέσω Διαδικτύου, κ.τ.λ....) και πολυάριθμα όργανα (ομάδες εμπειρογνομόνων και συμβουλευτικές επιτροπές) για να πραγματοποιήσει επιτυχείς διαβουλεύσεις. Δεσμεύεται να δημοσιεύσει το συντομότερο δυνατό κατάλογο των μέσων και των οργάνων αυτών επιδιώκοντας την επίτευξη διαφάνειας. Εξάλλου, βασίζεται όσο το δυνατόν περισσότερο στις γνώμες της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών. **Αυτό αποτελεί μοναδικό και πολύτιμο κεκτημένο για την Επιτροπή, η βελτίωση της λειτουργίας της οποίας θα αποτελέσει μεγαλύτερη εγγύηση για τους πολίτες.**

Πρέπει να προχωρήσουμε περισσότερο. Συνεπώς, η Επιτροπή σκοπεύει να ενισχύσει τις **διαβουλεύσεις** αυτές, κυρίως με αποδέκτες τα μέρη που συνιστούν την κοινωνία των πολιτών και μέσω της **Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών** και με την ανάπτυξη της πρόσβασης του κοινού στις βάσεις δεδομένων που επιτρέπουν τη **αναζήτηση στοιχείων on line** (μέσω του Eur-Lex και του Pre-Lex)¹³.

2) Για τις αναλύσεις του αντίκτυπου

Η Επιτροπή πραγματοποιεί ήδη μια **εκ των προτέρων μελέτη** (προαξιολόγηση) των σχεδίων προτάσεων που προετοιμάζει για να αξιολογήσει τη σκοπιμότητα παρέμβασης στο επίπεδο της Ένωσης.

Αν μια τέτοια παρέμβαση θεωρηθεί αναγκαία, αυτή η εκ των προτέρων μελέτη αναμένεται επίσης να συμβάλει στον **καθορισμό των προτάσεων που πρέπει να υποβληθούν σε λεπτομερή ανάλυση αντίκτυπου**. Η απόφαση αυτή θα ήταν πιθανό να ληφθεί με προσφυγή στο σύνολο των επιτρόπων κατά την έγκριση του προγράμματος εργασίας.

Με αυτή την προοπτική και σύμφωνα με την εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Γκέτεμποργκ, **η Επιτροπή σκοπεύει να καταρτίσει, το αργότερο στα τέλη του 2002, μια συνεκτική μέθοδο αναλύσεων αντίκτυπου που να επιτρέπουν να εξασφαλίζεται ότι όλες οι μείζονες προτάσεις περιλαμβάνουν, με τρόπο ανάλογο του περιεχομένου τους και προσαρμοσμένο σε αυτό, αξιολόγηση της**

¹² Βλ. σημείο 9 του εν λόγω πρωτοκόλλου, το οποίο αποτελεί παράρτημα στη συνθήκη του Άμστερνταμ.

¹³ Το EUR-LEX είναι η διοργανική βάση δεδομένων στην οποία συγκεντρώνεται η ισχύουσα νομοθεσία. Το PRE-LEX είναι ένας ειδικευμένος ιστοχώρος που περιέχει μέρος της νομοθεσίας που βρίσκεται στο στάδιο της προπαρασκευής. Θα μπορούσε να αναπτυχθεί προβληματισμός προκειμένου να γίνει το EUR-LEX ιστοθύρα πρόσβασης σε όλους τους νομοθετικούς ιστοχώρους. Επιπλέον, το Eur-Lex περιλαμβάνει ήδη τη CELEX όσον αφορά τα εθνικά μέτρα για τη μεταφορά της κοινοτικής νομοθεσίας.

οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής συνιστώσας της αειφόρου ανάπτυξης. Θα υποβάλει ανακοίνωση προς την κατεύθυνση αυτή το συντομότερο δυνατό. Το σύστημα αυτό θα βασίζεται σε αξιολόγηση του κόστους και του οφέλους στην οποία θα επισημαίνονται ο οικονομικός, ο κοινωνικός και ο περιβαλλοντικός αντίκτυπος. Η αξιολόγηση του αντίκτυπου θα καθορίζει το πρόβλημα που πρέπει να εξεταστεί και θα αναλύει τις διαθέσιμες επιλογές και τον αντίκτυπό τους και τον τρόπο με τον οποίο θα εφαρμοστεί η πολιτική.

Η Επιτροπή αναμένει, σύμφωνα με τις συστάσεις της ομάδας Mandelkern, τα κράτη μέλη να αποστέλλουν συστηματικά μαζί με τις κανονιστικές ρυθμίσεις που κοινοποιούν στην Επιτροπή και στα άλλα κράτη μέλη και τη σχετική εθνική μελέτη του αντίκτυπου των κανονιστικών ρυθμίσεων, κάθε φορά που θα πραγματοποιείται τέτοια μελέτη.

Η καθιέρωση των απαιτητικών αλλά αναγκαίων αυτών πρακτικών **δεν πρέπει να οδηγήσει στην υπερβολική παράταση της διάρκειας του νομοθετικού κύκλου, ούτε να αποτελεί τροχοπέδη στην ικανότητα δράσης της Ένωσης**¹⁴. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η καλύτερη προετοιμασία των κανονιστικών ρυθμίσεων, που να βασίζεται σε διαβουλεύσεις και σε έγκυρες αναλύσεις του αντίκτυπου, θα επιτρέψει την πιο εύκολη και πιο ταχεία έγκρισή τους από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο.

B – Καλύτερη χρήση των διαθέσιμων ρυθμιστικών μέσων

Στο λευκό βιβλίο για τη ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, που εγκρίθηκε τον Ιούλιο του 2001, η Επιτροπή εκφράζει την επιθυμία να δρομολογήσει **κοινό προβληματισμό** σχετικά με την προσαρμογή των νομοθετικών μέσων και των συμπληρωματικών μεθόδων δράσης της Κοινότητας.

Είναι προφανές ότι **επιβάλλεται αποσαφήνιση των μέσων και των ειδών δράσης για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα.** Η Επιτροπή προτίθεται να σεβαστεί τις διατάξεις της συνθήκης όσον αφορά την επιλογή των μέσων όταν η επιλογή αυτή προσδιορίζεται.

Το φάσμα των διαθέσιμων μέσων είναι στο εξής ευρύ: κανονισμός, οδηγία, απόφαση, απόφαση-πλαίσιο, σύμβαση και σύσταση. Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού και οι συμφωνίες μεταξύ κοινωνικών εταίρων αποτελούν συμπληρωματικά μέσα.

Πρέπει να γίνει καλύτερα κατανοητή η **διάκριση μεταξύ κανονισμού και οδηγίας**: ο κανονισμός πρέπει να χρησιμοποιείται μόνον για δράση που απαιτεί ομοιόμορφη εφαρμογή στα κράτη μέλη και η οδηγία πρέπει να ξαναγίνει, στις άλλες περιπτώσεις, όργανο για τον καθορισμό ενός νομικού πλαισίου και των προς επίτευξη στόχων, σύμφωνα με τη συνθήκη και το πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας¹⁵.

¹⁴ Επομένως, συνεπάγεται ότι οι εν λόγω λεπτομερείς αναλύσεις του αντίκτυπου δεν θα αφορούν τις επείγουσες προτάσεις, ούτε τις ελάχιστες προτάσεις ή τις προτάσεις που αφορούν την τρέχουσα διαχείριση ή αποσκοπούν στην απλή τροποποίηση ή ενημέρωση μιας πράξης ούτε τις πράξεις που απαιτούνται από τη συνθήκη.

¹⁵ Βλ. σημείο 6 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Δεδομένης της συχνότερης προσφυγής σε λιγότερο λεπτομερείς οδηγίες, θα ήταν σκόπιμο να δοθούν στην Επιτροπή, στις κατάλληλες περιπτώσεις, **περισσότερες εκτελεστικές αρμοδιότητες**. Παράλληλα θα πρέπει να επανεξεταστούν οι ισχύουσες διαδικασίες **στον τομέα της επιτροπολογίας** και του ελέγχου των εκτελεστικών πράξεων από το νομοθέτη.

Εξάλλου, πρέπει να επωφεληθούμε από όλες τις δυνατότητες που παρέχονται από τους υπάρχοντες τύπους δράσης για την επίτευξη των στόχων της συνθήκης: ρυθμιστικές ενέργειες, ενέργειες συντονισμού, χρηματοδοτικής υποστήριξης, δεσμευτικού ή μη δεσμευτικού χαρακτήρα. Επιπλέον, δεδομένων ορισμένων νέων απαιτήσεων σε ειδικούς τομείς, είναι ορισμένες φορές σκόπιμο να δίνεται σημαντικότερος ρόλος στα ίδια τα εμπλεκόμενα μέρη (οικονομικοί φορείς, κοινωνικοί εταίροι, άλλοι συντελεστές), προκειμένου να αναλαμβάνουν μεγαλύτερη υπευθυνότητα τους και προκειμένου να αποφευχθεί η περιττή επιβάρυνση της νομοθεσίας, σύμφωνα με τις προαναφερθείσες αρχές και τηρουμένων των απαιτήσεων της διαφάνειας και της προστασίας του κοινού συμφέροντος.

*Από κοινού
ρύθμιση για το
συνδυασμό του
κοινοτικού
πλαίσιου με τις
ενέργειες των
ενδιαφερόμενων
μερών*

Η από κοινού ρύθμιση μπορεί να επιτρέψει την επίτευξη των στόχων αυτών 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 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. Οι λεπτομέρειες της προσφυγής αυτής θα μπορούν να προσδιοριστούν κατά τη διάρκεια διοργανικού διαλόγου. Επομένως, η συνθήκη έχει προβλέψει το μηχανισμό των **συμφωνιών μεταξύ κοινωνικών εταίρων** σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που μπορούν να τίθενται σε εφαρμογή είτε με δεσμευτική πράξη του Συμβουλίου είτε σύμφωνα με τις ιδίες διαδικασίες και πρακτικές των κοινωνικών εταίρων και των κρατών μελών (βλ. άρθρα 138 και 139 της συνθήκης). Η παραγωγή κοινοτικών προτύπων μέσω των συμφωνιών αυτών επιτρέπει το μεγαλύτερο σεβασμό των αρχών της αναλογικότητας και της επικουρικότητας.

Συνεπώς, η Επιτροπή θα προσφεύγει, στις κατάλληλες περιπτώσεις, σε αυτά τα πολλαπλά μέσα και σε αυτές τις μεθόδους για να δίνει μια απάντηση ειδικά - και καλύτερα- προσαρμοσμένη στις συγκεκριμένες καταστάσεις. Επισημαίνει ότι η αυτορρύθμιση, σε καλά προσδιορισμένες περιπτώσεις, μπορεί επίσης να συμβάλει στην επίτευξη των στόχων της συνθήκης και στην αποφυγή της προσφυγής σε υπερβολικές κανονιστικές ρυθμίσεις. Το λευκό βιβλίο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση πρότεινε για το σκοπό αυτό να πραγματοποιηθεί συλλογικός προβληματισμός σχετικά με το γενικό πλαίσιο των χρήσεων αυτών. Η Επιτροπή αναμένει ως προς το σημείο αυτό την αντίδραση των άλλων θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών.

3. ΜΙΑ ΝΕΑ ΑΝΤΙΛΗΨΗ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

Όπως μπορέσαμε να διαπιστώσουμε από το 1992, η ρυθμιστική απλούστευση δεν επιβάλλεται με διατάγματα. Πρέπει όχι μόνον να διαθέσουμε **για την επίτευξή της τους απαιτούμενους ανθρώπινους και δημοσιονομικούς πόρους, αλλά επίσης να προσαρμόσουμε τις υπάρχουσες δομές για τη διαμόρφωση μιας νέας διοικητικής και πολιτικής αντίληψης**¹⁶.

Μια τέτοια αλλαγή συνεπάγεται συλλογική προσπάθεια της Επιτροπής, των άλλων θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών.

Η **Επιτροπή προτίθεται να δώσει το παράδειγμα** με τη δημιουργία **ενός εσωτερικού νομοθετικού δικτύου** με σκοπό να προωθήσει τις ορθές πρακτικές και την εφαρμογή των αρχών της νομοθετικής ποιότητας που θα αποφασιστούν στο πλαίσιο του διαοργανικού διαλόγου.

*Ένα εσωτερικό
νομοθετικό
δίκτυο της
Επιτροπής*

Το δίκτυο αυτό αναμένεται να κάνει επίσης δυνατό τον εντοπισμό σ'ένα πρώιμο στάδιο προπαρασκευής των υπο σκέψη πρωτοβουλιών που δεν θα ανταποκρίνονται στα κριτήρια της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Η Γενική Γραμματεία θα είναι επιφορτισμένη με την οργάνωση και το συντονισμό του εν λόγω νομοθετικού δικτύου και με την προσφυγή στο σύνολο των επιτρόπων για τις προτάσεις που κρίνονται ενδεχομένως αντίθετες με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Η Επιτροπή διατηρεί τη δυνατότητα να αποσύρει τις προτάσεις της, σε περίπτωση που οι συμβιβασμοί που αποβλέπουν το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εισαγάγουν ένα βαθμό νομοθετικής πολυπλοκότητας που δεν είναι συμβατός με τις εν λόγω αρχές.

*Ένα απαραίτητο
διοργανικό δίκτυο*

Καθώς η κοινοτική νομοθεσία εμπίπτει επίσης στην αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, θα ήταν αναγκαίο να τεθεί παράλληλα σε λειτουργία ένα **διοργανικό δίκτυο**, υπό την αιγίδα της Επιτροπής, επιφορτισμένο να επιβλέπει τη νομοθετική ποιότητα των κειμένων.

Παράλληλα, μια νέα αντίληψη συνεπάγεται νέες μεθόδους εργασίας. Για παράδειγμα, δεν θα ήταν σκόπιμο να ανατεθεί η κωδικοποίηση, η επαναδιατύπωση ή η απλούστευση μόνον σε εμπειρογνώμονες που έχουν συμβάλει στην έγκριση των αρχικών πράξεων. Για το λόγο αυτό, θα ήταν ίσως ευκαίιο να συσταθεί στο πλαίσιο του Συμβουλίου ομάδα ad hoc επιφορτισμένη με την εκτέλεση των καθηκόντων αυτών. Ομοίως, η έκδοση απλουστευμένων κειμένων από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο αναμένεται να πραγματοποιείται με επιταχυσμένη διαδικασία.

4. ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Τα **κράτη μέλη, τα οποία είναι υπεύθυνα για την εφαρμογή του 90% 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. Πρόκειται για μια ουσιώδη δράση που πρέπει να ενισχυθεί.

*Η μείζων
αρμοδιότητα των
κρατών μελών*

¹⁶ Η Επιτροπή διατηρεί το δικαίωμα να καθορίσει στην ετήσια στρατηγική πολιτικής (APS) για το 2003 τους πόρους που απαιτούνται για την εφαρμογή του εν λόγω σχεδίου δράσης. Έχει ήδη λάβει αποφάσεις σχετικά με τους πόρους που θα διατεθούν στο πρόγραμμα κωδικοποίησης.

Η Επιτροπή από τη μεριά της ελέγχει την ορθή μεταφορά της κοινοτικής νομοθεσίας και πρέπει να διασφαλίζει μαζί με τα κράτη μέλη την παραγωγή των συγκεκριμένων αποτελεσμάτων της νομοθεσίας.

*Πιστότερη
μεταφορά*

Συνεπώς 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 Λισσαβόνας.** 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.

*Ανταποκριτές στα
κράτη μέλη*

Με το ίδιο πνεύμα κάθε κράτος μέλος θα πρέπει **να ορίσει 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.

Τέλος, η Επιτροπή, χωρίς να θίγεται ο ρόλος της ως θεματοφύλακα των συνθηκών, θα πρέπει να εξετάσει από κοινού με τα κράτη μέλη τη δυνατότητα καθορισμού **κοινής προσέγγισης στον τομέα του ελέγχου και της πρακτικής εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας.** Η προσέγγιση αυτή θα απαιτούσε τον καθορισμό κοινών στόχων, αρχών και κριτηρίων, την καθιέρωση διοικητικής συνεργασίας, ανταλλαγές πληροφοριών, αμοιβαία αρωγή και συντονισμένη παρακολούθηση του εν λόγω τομέα.

Συμπέρασμα

*Για μια
διοργανική
στρατηγική
το 2002*

Η απλούστευση και η βελτίωση του ρυθμιστικού περιβάλλοντος απαιτούν συντονισμένη δράση των θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών. Έως σήμερα ελάχιστα έχουν επιτευχθεί. **Η Επιτροπή εύχεται ολόψυχα την κινητοποίηση όλων για τη χάραξη της κοινής αυτής στρατηγικής στην υπηρεσία της νομοθεσίας, και κατά συνέπεια των ίδιων των Ευρωπαίων.**

Ανάλογα με τις αντιδράσεις στο παρόν έγγραφο, η Επιτροπή προτείνει να αρχίσει το συντομότερο δυνατό κοινή συζήτηση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για τον καθορισμό των αρχών και του περιεχομένου της στρατηγικής αυτής που θα καταλήξει σε σχέδιο δράσης τον Ιούνιο του 2002, ακόμα, ενδεχομένως, και σε διοργανική συμφωνία.