

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

ΚΟΜ(94) 29 τελικό

Βρυξέλλες, 16.02.1994

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ ΕΠΙΒΟΛΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΓΟΡΑ

Η ανακοίνωση αυτή εκπονήθηκε στο πλαίσιο
του στρατηγικού προγράμματος για την εσωτερική αγορά

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I.	Εισαγωγή	1
II.	Διοικητική συνεργασία: τα στοιχεία ενός κοινοτικού πλαισίου	3
	Α. Υποχρέωση παροχής αμοιβαίας συνδρομής	3
	Β. Υποχρέωση διαφάνειας	4
	Γ. Δύο βασικές αρχές	4
	. Αναλογικότητα	5
	. Εμπιστευτικότητα	5
III.	Διοικητική συνεργασία: ένα πρόγραμμα συζητήσεων	6
IV.	Συμπεράσματα	8
Παραρτήματα		
1.	Διοικητική συνεργασία : κατάσταση των πραγμάτων	i
	Ποιοί είναι οι ρόλοι;	i
	Α. Ο ρόλος των κρατών μελών	i
	Β. Ο ρόλος της Επιτροπής	iii
	Ποιές είναι οι ανάγκες;	v
	Ποιές είναι οι τρέχουσες πρακτικές;	viii
	. Ποικιλία των μηχανισμών συνεργασίας	ix
	. Ισορροπία μεταξύ ανεπίσημης και επίσημης συνεργασίας	x
	. Ανισότητα της συμμετοχής στα κοινοτικά συστήματα συνεργασίας	xi
2.	Πρόγραμμα συζητήσεων σχετικά με τη διοικητική συνεργασία	xii

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Στην παρούσα ανακοίνωση εξετάζεται η σημερινή κατάσταση της διοικητικής συνεργασίας σε ολόκληρη την Κοινότητα στον τομέα της εσωτερικής αγοράς και προτείνεται να ληφθούν μέτρα που να διασφαλίζουν την αποτελεσματικότητα και την περαιτέρω ανάπτυξη της.

2. Γύρω στα τέλη του 1992, το Συμβούλιο¹, το Κοινοβούλιο² και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή³ υποστήριξαν την ανάγκη να διασφαλισθεί η αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, συμπεριλαμβανομένου ενός ικανοποιητικού επιπέδου διοικητικής συνεργασίας.

Στην αρχική της απάντηση στην έκθεση Sutherland, η Επιτροπή ανέφερε ότι στον τομέα της διοικητικής συνεργασίας η διαδικασία που θα ακολουθηθεί θα βασίζεται σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος, το οποίο συνίσταται σε μία εξέταση των επείγουσών κοινοτικών διαδικασιών που υφίστανται για την αντιμετώπιση των επείγοντων περιστατικών στον κτηνιατρικό και φυτοϋγειονομικό τομέα αποτέλεσε αντικείμενο μιας άλλης ανακοίνωσης⁴. Η παρούσα ανακοίνωση αποτελεί το δεύτερο μέρος. Συμπληρώνει τις εργασίες σχετικά με τις επείγουσες διαδικασίες, αναπτύσσοντας την προσέγγιση που προωθήθηκε στην έκθεση Sutherland για τη συνεργασία με τα κράτη μέλη. Ανακοινώθηκε στο Στρατηγικό Πρόγραμμα για την ενιαία αγορά.⁵

3. Η διοικητική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ αυτών και της Επιτροπής αποτελεί απαίτηση που απορρέει από υποχρεώσεις που βασίζονται στη Συνθήκη, ιδίως δε στο άρθρο 5, και αποτελεί ουσιαστικό εργαλείο για την ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία της Κοινότητας. Η παρούσα ανακοίνωση επικεντρώνεται στον προσδιορισμό των αναγκών και του πεδίου πρακτικής δράσης, ώστε να διασφαλισθεί η επίτευξη ενός ικανοποιητικού βαθμού συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ αυτών και της Επιτροπής.

4. Παρά το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια έχει αναπτυχθεί ένα πλαίσιο διοικητικής συνεργασίας, το οποίο ως επί το πλείστον φαίνεται να λειτουργεί ικανοποιητικά, υπάρχουν σημαντικές διαφορές στο βαθμό συνεργασίας που διαπιστώνεται στους πολυάριθμους τομείς που καλύπτονται από τη νομοθεσία για την εσωτερική αγορά.

Ενώ πολλές από τις διαφορές αυτές φαίνονται να αντικατοπτρίζουν τις διαφορετικές ανάγκες των διαφόρων τομέων, η Επιτροπή πιστεύει ότι είναι καιρός να εξεταστεί η διοικητική συνεργασία στον τομέα της εσωτερικής αγοράς δεδομένου του μεγάλου όγκου της κοινοτικής νομοθεσίας που εγκρίθηκε πρόσφατα για την εγκαθίδρυσή της.

5. Αυτός είναι λόγος για τον οποίο η Επιτροπή προτείνει να αξιολογηθεί η ανάγκη ανάπτυξης συγκεκριμένων μηχανισμών σε τομείς όπου υπήρξε μικρή εμπειρία συνεργασίας. Θα πρέπει επίσης να εξετασθεί η λειτουργία των σημερινών συστημάτων, προκειμένου να διαπιστωθεί σε ποια σημεία θα μπορούσαν να βελτιωθούν, σε ποια σημεία εμπίπτουν στο πεδίο της εσωτερικής αγοράς. Το έργο αυτό θα πρέπει να πραγματοποιηθεί σε ένα συνολικό πλαίσιο που θα καθορίσει η Κοινότητα και το οποίο θα αναπτύσσει τις βασικές αρχές της διοικητικής

1 Ψήφισμα του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992 (ΕΕ C 334 της 18.12.92, σ. 1)

2 Ψήφισμα του Κοινοβουλίου A3-0401/92 (ΕΕ C 21 της 25.1.93, σ. 513)

3 Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής CES 602/93 (ΕΕ C 21 της 26.7.93 σ. 59)

4 Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την αντιμετώπιση των επείγοντων περιστατικών στο πλαίσιο της εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων - Συνέχεια στην έκθεση Sutherland (COM(93) 430 τελικό).

5 Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο "Η αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων της εσωτερικής αγοράς: Στρατηγικό Πρόγραμμα" (COM(93)632 τελικό)

συνεργασίας. Βάσει της εξέτασης αυτής θα μπορούσαν να θεσπιστούν ειδικές κοινοτικές διατάξεις για τους τομείς στους οποίους είναι αναγκαίες.

6. Εντούτοις, μηχανισμοί πρέπει να θεσπίζονται μόνον εκεί όπου υπάρχει πραγματική ανάγκη και μόνον υπό τον όρο ότι λειτουργούν κατά τον απλούστερο δυνατό τρόπο. Η Επιτροπή συμμερίζεται τις ανησυχίες των κρατών μελών ότι τα συστήματα διοικητικής συνεργασίας πρέπει να είναι σαφή, μη γραφειοκρατικά και να παρέχουν απτά οφέλη.

7. Η εφαρμογή και η επιβολή αποτελούν κατά κύριο λόγο καθήκον που ασκείται επί τόπου. Ως εκ τούτου, τα κοινοτικά συστήματα διοικητικής συνεργασίας πρέπει να διευκολύνουν τη δυνατότητα των διοικήσεων των κρατών μελών να πραγματοποιούν επαφές, κατά τρόπο ει δυνατόν αποκεντρωμένο. Για το σκοπό αυτό, απαιτείται μια κατάλληλη υποδομή επικοινωνίας και ανταλλαγής δεδομένων. Ωστόσο, κάθε σύστημα πρέπει να προβλέπει την ανταλλαγή πληροφοριών με την Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη, σε περίπτωση που οι εθνικές αρχές θεωρούν ότι απαιτείται δράση σε κοινοτικό επίπεδο.

8. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η βελτίωση των επαφών όχι μόνο θα ωφελήσει την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, αλλά και θα συμβάλει στην επίλυση προβλημάτων σε μη εναρμονισμένους τομείς και στην καλύτερη προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας έναντι παράνομων δραστηριοτήτων. Η άμεση ανταλλαγή πληροφοριών, όταν προκύπτουν δυσκολίες που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων και υπηρεσιών σε τομείς στους οποίους δεν υπάρχει κοινοτική νομοθεσία, θα συμβάλει στην αποφυγή της προσφυγής σε περιοριστικά μέτρα ή τουλάχιστον θα διασαφήσει την κατάσταση για τις αρμόδιες αρχές. Ίσως μάλιστα να καταστήσει περιττή τη θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας σε αυτούς τους τομείς, με την προώθηση της αμοιβαίας αναγνώρισης των εθνικών νομοθεσιών.

9. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η ανάπτυξη της διοικητικής συνεργασίας θα προωθηθεί καλύτερα σε συγκεκριμένη βάση. Συνεπώς, η παρούσα ανακοίνωση αναπτύσσει ένα πλαίσιο κοινοτικής διοικητικής συνεργασίας που παρέχει τις απαραίτητες κατευθυντήριες γραμμές για λεπτομερή εφαρμογή όπου χρειάζεται. Η Επιτροπή οργανώνει ένα πρόγραμμα συζητήσεων σε κοινοτικό επίπεδο για να εξεταστεί ο τρόπος με τον οποίο πρέπει να λειτουργεί η διοικητική συνεργασία ανάλογα με τις ανάγκες του κάθε τομέα δραστηριότητας.

II. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ : ΤΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΝΟΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

10. Με βάση τις πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν για την παρούσα κατάσταση της διοικητικής συνεργασίας και την εκτίμηση του ρόλου των κρατών μελών και της Επιτροπής, τις ανάγκες που διαπιστώθηκαν και την τρέχουσα πρακτική (βλ. παράρτημα 1), η Επιτροπή θεωρεί σκόπιμη μία περισσότερο συνεκτική και διαφανή προσέγγιση της διοικητικής συνεργασίας για την εφαρμογή και επιβολή της κοινοτικής νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά. Σε ορισμένους τομείς η πρακτική της διοικητικής συνεργασίας έχει ήδη προχωρήσει ικανοποιητικά, σε άλλους όμως ένα σαφές κοινοτικό πλαίσιο για την ανάπτυξη διοικητικής συνεργασίας θα βοηθούσε τόσο στην εξέταση της ανάγκης για την καθιέρωση μηχανισμών όσο και στον εντοπισμό των τομέων όπου θα μπορούσαν να βελτιωθούν οι υπάρχοντες μηχανισμοί.

11. Το πλαίσιο διοικητικής συνεργασίας πρέπει να περιλαμβάνει τα εξής στοιχεία:

- (α) Έναν κανόνα: τη θεμελιώδη απαίτηση για την παροχή αμοιβαίας συνδρομής.
- (β) Ένα εργαλείο: την υποχρέωση διαφάνειας, μέσω ενός δικτύου σαφώς καθορισμένων ανταποκριτών.
- (γ) Δύο αρχές:
 - αναλογικότητα
 - εμπιστευτικότητα

A. ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΠΑΡΟΧΗΣ ΑΜΟΙΒΑΙΑΣ ΣΥΝΔΡΟΜΗΣ

12. Σε ορισμένους τομείς έχουν ήδη ληφθεί κοινοτικά μέτρα που διασφαλίζουν κάποιο βαθμό αμοιβαίας συνδρομής. Ένα πρόσφατο παράδειγμα είναι ο τομέας των τροφίμων. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει διασαφήσει πολλές συνιστώσες της υποχρέωσης των διοικήσεων να συνεργάζονται, γεγονός που αποτελεί στοιχείο της κοινοτικής νομοθεσίας (βλ. Mateucci κατά Communauté française de Belgique, υπόθεση 235/87, απόφαση της 27.9.88). Τώρα έχει πρωταρχική σημασία να εξασφαλισθεί ότι η εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας συνδρομής θα επεκταθεί σταδιακά σε όλες τις πτυχές της νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά.

Στόχος είναι να δημιουργηθούν, στη βάση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, τα πρακτικά μέσα που είναι απαραίτητα για τη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών κατά τρόπο ώστε να αντικατοπτρίζονται τόσο οι διαφορετικές οργανωτικές δομές στο πλαίσιο των κρατών μελών όσο και η κοινοτική προοπτική. Στις περιπτώσεις που υπεισέρχονται χρηματοδοτικά ή οικονομικά κοινοτικά συμφέροντα (όπως στον τελωνειακό ή τον γεωργικό τομέα), οι μηχανισμοί αμοιβαίας συνδρομής είναι οργανωμένοι ικανοποιητικά, προβλέποντας λόγου χάρη ανταλλαγή αποδεικτικών στοιχείων, ή ακόμη και κοινές αποστολές έρευνας. Σε άλλες περιπτώσεις, η πρακτική της αμοιβαίας συνδρομής δεν σημαίνει συχνά παρά απλώς και μόνον άμεσες διμερείς επαφές μεταξύ των αρχών των κρατών μελών που είναι αρμόδιες για την εφαρμογή της νομοθεσίας. Τούτο μπορεί να αποτελεί υπόθεση των κεντρικών αρχών των κρατών μελών (όπως συμβαίνει στον τραπεζικό

τομέα)· όταν η αρμοδιότητα για την επιβολή είναι αποκεντρωμένη (όπως συμβαίνει με την επίβλεψη της αγοράς για την ασφάλεια των προϊόντων), η συνεργασία ίσως να είναι ευχερέστερη όπου μπορεί να χρησιμοποιηθεί ένα κεντρικό σημείο σύνδεσης για ένα συγκεκριμένο τομέα (βλέπε παράγραφο 15 κατωτέρω).

13. Στην πράξη, κάθε σύστημα συνεργασίας θα χρησιμοποιείται από ένα κράτος μέλος όταν χρειάζεται πληροφορίες από ένα άλλο, αλλά το σύστημα θα προβλέπει και τη γενική διάθεση πληροφοριών, εάν το πρόβλημα αφορά στη συνέχεια διάφορα κράτη μέλη ή αποδεικνύεται ότι παρουσιάζει κοινοτικό ενδιαφέρον. Τούτο δεν αποτελεί γραφειοκρατική περιπλοκή: ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις η διμερής συνεργασία είναι επαρκής, τα οφέλη της εσωτερικής αγοράς θα μεγιστοποιηθούν μόνον εάν οι λύσεις στα προβλήματα αποτελούν κοινό κτήμα και εφαρμόζονται σε ολόκληρη την Κοινότητα.

Β. ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ

14. Κάθε σύστημα συνεργασίας προϋποθέτει ότι τα κράτη μέλη και η Επιτροπή γνωρίζουν τις αρμόδιες αρχές σε ολόκληρη την Κοινότητα. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η απαραίτητη διαφάνεια των εθνικών μηχανισμών εφαρμογής και επιβολής απαιτεί από τα κράτη μέλη να διαβιβάζουν βασικές πληροφορίες στην Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη σχετικά με τα όργανα που αναλαμβάνουν την επιβολή της σχετικής νομοθεσίας. Οι πληροφορίες αυτές θα περιλαμβάνουν και λεπτομέρειες σχετικά με τους υπαλλήλους των οργάνων αυτών που είναι υπεύθυνοι για την οργάνωση της αμοιβαίας συνδρομής με στόχο την εφαρμογή της νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά. Οι πληροφορίες αυτές είναι σημαντικές για τη βελτίωση της διασύνδεσης όσων είναι αρμόδιοι στα κράτη μέλη για την επιβολή, τον προσδιορισμό των αναγκών και των τρόπων της αμοιβαίας συνεργασίας και τον εντοπισμό των τομέων προτεραιότητας για τα κοινοτικά μέτρα στήριξης.

15. Μία σημαντική συνιστώσα της διαφάνειας αυτής είναι κοινοποίηση, για κάθε τομέα, του κεντρικού σημείου σύνδεσης σε κάθε κράτος μέλος, το οποίο θα λειτουργεί ως ανταποκριτής με ομόλογα όργανα σε άλλα κράτη μέλη και την Επιτροπή για την επιβολή των κοινοτικών κανόνων. Καθήκον του κάθε ανταποκριτή είναι να διασφαλίσει ότι η ροή των πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ της χώρας του και της Επιτροπής πραγματοποιείται γρήγορα και αποτελεσματικά, γεγονός που ενδεχομένως να προϋποθέτει το συντονισμό της ροής πληροφοριών από και προς τα αρμόδια όργανα του κράτους μέλους. Ο διατομεακός συντονισμός στο πλαίσιο του κάθε κράτους μέλους θα πρέπει να εξακολουθήσει να αποτελεί καθήκον των μελών της Συμβουλευτικής Επιτροπής για την Εσωτερική Αγορά.

16. Σε ό,τι αφορά την υπάρχουσα νομοθεσία, η Επιτροπή προτείνει οι πληροφορίες αυτές να κοινοποιηθούν από τα κράτη μέλη το ταχύτερο δυνατό, και εν πάση περιπτώσει έως τα τέλη του 1994. Για τη μελλοντική νομοθεσία, οι πληροφορίες αυτές θα πρέπει να καταστούν κανονικό μέρος της διαδικασίας εθνικής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και θα πρέπει να διαβιβάζονται στην Επιτροπή ταυτόχρονα με το κείμενο μεταφοράς.

Γ. ΔΥΟ ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ

17. Οι δύο βασικές αρχές στις οποίες στηρίζεται η αποτελεσματική λειτουργία της αμοιβαίας συνδρομής αντανακλούν τόσο τις αποφάσεις του Δικαστηρίου όσο και τις θέσεις που εξέφρασαν τα κράτη μέλη σε πρόσφατες συζητήσεις.

Αναλογικότητα

Η αρχή της αναλογικότητας ότι η πρακτική της διοικητικής συνεργασίας θα πρέπει να προσαρμόζεται σε ό,τι είναι εύλογο, δηλαδή οι αρχές περιορίζουν τα αιτήματά τους σε ό,τι είναι απαραίτητο για τη συγκεκριμένη αποστολή.

Όσον αφορά τις αιτήσεις πληροφοριών μεταξύ των διοικήσεων, οι εμπειρογνώμονες σε θέματα επιβολής του δικαίου θα είναι σε θέση να κρίνουν πώς θα εφαρμόζεται καλύτερα στην πράξη η αναλογικότητα, δεδομένου ότι τόσο θα παρέχουν όσο και θα ζητούν πληροφορίες. Μέτρα όπως η τυποποίηση των εντύπων ή η αυτοματοποιημένη επεξεργασία πληροφοριών μπορούν να συμβάλουν στην απλούστευση των σχετικών διαδικασιών.

Η ίδια αρχή ισχύει και για τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν οι διοικήσεις αυτές στις επιχειρήσεις και τους πολίτες. Μια αποτελεσματική διοικητική συνεργασία μπορεί να μειώσει τις επιβαρύνσεις που υφίστανται οι επιχειρήσεις και οι ιδιώτες.

Οι ενέργειες για την ανάπτυξη της συνεργασίας δεν πρέπει να συνεπάγονται δυσανάλογες δαπάνες, αλλά να εξασφαλίζουν την ισορροπία μεταξύ των ωφελειών και των χρησιμοποιούμενων για τον σκοπό αυτό πόρων.

Εμπιστευτικότητα

Σε ορισμένους τομείς, οι κανόνες εμπιστευτικότητας είναι απαραίτητοι, όπως λ.χ. για την ανταλλαγή εμπορικά ευαίσθητων πληροφοριών. Ενίοτε τα κράτη μέλη φαίνονται να ενδιαφέρονται λιγότερο για την εμπιστευτικότητα για μη εθνικά προϊόντα από ό,τι για τα εθνικά. Είναι σαφές ότι σε μια ενιαία αγορά πρέπει να εφαρμόζονται τα ίδια πρότυπα για όλα τα προϊόντα που κυκλοφορούν στην αγορά.

Η ανταλλαγή εμπιστευτικών πληροφοριών εν γένει και ειδικότερα μέσω δικτύων τηλεματικής απαιτεί τη χρήση των συνήθων κανόνων και διαδικασιών ασφαλείας καθώς και τη λήψη των αναγκαίων τεχνικών μέτρων στήριξης, όπως η θέσπιση συστημάτων για την προστασία των δεδομένων.

Όσον αφορά τα δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, η ανταλλαγή πληροφοριών πρέπει να γίνεται σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία για την ασφάλεια των δεδομένων.

ΙΙΙ. ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ: ΕΝΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΥΖΗΤΗΣΕΩΝ

18. Το κοινοτικό πλαίσιο διοικητικής συνεργασίας που περιγράφηκε, θα πρέπει να εφαρμοσθεί κατά τομέα. Η Επιτροπή δεν υποτιμά τις δυσκολίες που ενέχει ένα τέτοιο εγχείρημα για τα κράτη μέλη. Παρόλο που το πλαίσιο δεν αποτελεί ριζική τομή σε σχέση με την υφιστάμενη καλή πρακτική που χρειάζεται για την επιβολή της κοινοτικής νομοθεσίας, τα κράτη μέλη θα έπρεπε ίσως να εξετάσουν σε ορισμένους τομείς την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ υπουργείων και οργάνων επιβολής, καθώς και μεταξύ εθνικών, περιφερειακών και τοπικών επιπέδων διοίκησης.

19. Η Επιτροπή προτείνει τη χρησιμοποίηση του κοινοτικού πλαισίου για τη συνέχιση των συζητήσεων όσον αφορά την ανάγκη και τη μορφή μιας διοικητικής συνεργασίας. Οι συζητήσεις αυτές θα πρέπει να επικεντρωθούν σε τομείς με μικρή πρακτική εμπειρία διοικητικής συνεργασίας και σε αυτούς όπου θα μπορούσε να βελτιωθεί η ποιότητα της τρέχουσας πρακτικής, λαμβάνοντας επίσης υπόψη την ημερομηνία έναρξης ισχύος της νομοθεσίας και την ευαισθησία των προς ρύθμιση τομέων. Βάσει των κριτηρίων αυτών, η Επιτροπή προτίθεται να διοργανώσει συζητήσεις κατά τομέα στους τομείς που αναφέρονται στο παράρτημα 2. Το κοινοτικό πλαίσιο που καταρτίστηκε με βάση την παρούσα ανακοίνωση, και οι αρχές του, θα αποτελεί το κοινό σημείο αναφοράς των συζητήσεων αυτών.

Οι στόχοι της κάθε κατά τομέα συζήτησης θα είναι:

- σε τομείς δραστηριότητας όπου υπάρχει περιορισμένη μόνο εμπειρία διοικητικής συνεργασίας και δεν έχει προβλεφθεί ειδικός μηχανισμός για το σκοπό αυτό, να εξεταστεί η ανάγκη διοικητικής συνεργασίας, ιδίως όσον αφορά την ανταλλαγή πληροφοριών και τη λήψη αποφάσεων⁽⁶⁾, και να συμφωνηθούν οι απαιτούμενοι πρακτικοί μηχανισμοί. Ανάλογα με τον τομέα, μπορεί να απαιτούνται συστήματα συνεργασίας για επιστημονική ή τεχνική συνεργασία, αξιολογήσεις και εκτιμήσεις (για ένα προϊόν ή μια υπηρεσία), επιθεωρήσεις, ή την επίβλεψη της αγοράς.
- στους τομείς όπου η συνεργασία βρίσκεται σε φάση εκκίνησης, όπως η επιστημονική συνεργασία στον κλάδο των τροφίμων ή η διοικητική συνεργασία μεταξύ των επισήμων υπηρεσιών για τον έλεγχο των τροφίμων, να εξεταστούν και να προσδιοριστούν τα μέτρα που είναι αναγκαία έτσι ώστε αυτά τα συστήματα συνεργασίας να αρχίσουν να λειτουργούν όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερα.
- σε άλλους τομείς, να εξεταστούν η αποτελεσματικότητα των υφιστάμενων μηχανισμών διοικητικής συνεργασίας και οι αλλαγές που μπορεί να είναι απαραίτητες, ενώ θα διατηρηθούν τα συστήματα που ήδη λειτουργούν ικανοποιητικά.
- να εντοπιστούν τα μέτρα στήριξης που θα πρέπει να ληφθούν από την Επιτροπή. Όπως αναφέρεται στο τελευταίο τμήμα του παραρτήματος 2, η Επιτροπή έχει ήδη δεσμευθεί για δραστηριότητες στήριξης της διοικητικής συνεργασίας στην εσωτερική αγορά. Ωστόσο, βάσει της πιθανής ανάπτυξης της συνεργασίας σε ορισμένους τομείς, ίσως καταστεί απαραίτητο να διευρυνθεί το πεδίο αυτών των δραστηριοτήτων στήριξης, ιδίως σε ό,τι αφορά τις ενημερωτικές εκδόσεις και τη συνδρομή προκειμένου να καταστεί ευκολότερη η επικοινωνία μεταξύ των εθνικών αρχών επιβολής. Μόλις

(6) Ενώ κατ'αρχήν η διοικητική συνεργασία δεν επηρεάζει την αρμοδιότητα των κρατών μελών για την επιβολή της κοινοτικής νομοθεσίας, μπορεί ωστόσο, στις περιπτώσεις που προβλέπονται στη νομοθεσία (π.χ. στην οδηγία για την ασφάλεια των προϊόντων) να οδηγήσει στη λήψη απόφασης σε κοινοτικό επίπεδο.

εντοπιστούν οι διάφορες ανάγκες των τομέων, η Επιτροπή θα παρουσιάσει ένα με το κατάλληλο πρόγραμμα μέτρων.

- στις περιπτώσεις που θεωρείται σκόπιμο, να θεσπιστεί μια διαδικασία προγραμματισμού για τα τηλεματικά δίκτυα μεταξύ διοικήσεων (TNA-PP), που θα εξασφαλίζει μια πραγματιστική και διαφανή προσέγγιση για τον προσδιορισμό των αναγκών, των σημείων συμφόρησης και των ελλειπόντων δικτύων καθώς και για την αξιολόγηση των επιδόσεων και τον καθορισμό των προτεραιοτήτων, και να εφαρμοστεί μέσω του προγράμματος TNA/IDA.
- να εξετασθούν οι τυχόν δυσλειτουργίες του συστήματος και τα αίτιά τους, ιδίως με βάση τις απόψεις των οικονομικών φορέων για μία περίοδο παρατήρησης το 1994.

20. Ορισμένες από τις κατά τομέα συζητήσεις ενδέχεται να καταλήξουν στη θέσπιση λεπτομερέστερων διατάξεων εφαρμογής μέσω ανεπίσημων μεθόδων (π.χ. στο πλαίσιο κατευθυντηρίων γραμμών ή με τη σύσταση ομάδων εργασίας εμπειρογνομόνων για την επιβολή). Στις περιπτώσεις που θεωρείται αναγκαίο, οι ρυθμίσεις αυτές θα έχουν τη μορφή κοινοτικής νομοθεσίας. Η Επιτροπή θα παρακολουθεί την πρόοδο που συντελείται στις κατά τομέα συζητήσεις και, όπου είναι απαραίτητο, θα υποβάλλει προτάσεις για την υπέρβαση των δυσχερειών. Τα τέλη του 1994 θα αποτελέσουν ένα χρήσιμο σημείο αναφοράς για την εκτίμηση της προόδου, δεδομένου ότι είναι η ημερομηνία που προτείνεται (στην παράγραφο 16) για την κοινοποίηση των αρμόδιων για την επιβολή οργάνων. Η Επιτροπή θα αξιολογήσει επίσης την πρόοδο προς την ανάπτυξη διοικητικής συνεργασίας στις ετήσιες εκθέσεις της για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

21. Αν και ο στόχος της παρούσας ανακοίνωσης είναι να υποστηριχθεί, η εφαρμογή της νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά με αποτελεσματικούς μηχανισμούς διοικητικής συνεργασίας, η Επιτροπή σημειώνει ότι οι αποφάσεις του Δικαστηρίου συχνά αφορούν θέματα που δεν υπόκεινται σε εναρμόνιση. Ένας αποτελεσματικός μηχανισμός διευκόλυνσης των διμερών και άλλων επαφών μεταξύ διοικήσεων θα συνέβαλλε ουσιαστικά στην επίλυση δυσκολιών που αφορούν τις συναλλαγές σε προϊόντα και υπηρεσίες μη εναρμονισμένων τομέων. Θα βοηθούσε εν γένει στην ανάπτυξη της αμοιβαίας αναγνώρισης των εθνικών κανόνων με την ταχεία ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών και, ειδικότερα, θα συνέβαλε στην αποφυγή θέσπισης περιοριστικών μέτρων από τα κράτη μέλη.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

22. Η Επιτροπή θεωρεί ότι απαιτείται ένα πλαίσιο πολιτικής για τη συνεργασία μεταξύ των διοικήσεων των κρατών μελών, και μεταξύ αυτών και της Επιτροπής, όσον αφορά την επιβολή της κοινοτικής νομοθεσίας στην εσωτερική αγορά, βάσει των ακόλουθων κατευθυντηρίων αρχών:

- όλες οι διοικητικές υπηρεσίες των κρατών μελών που είναι αρμόδιες για την επιβολή του κοινοτικού δικαίου θα πρέπει, λαμβάνοντας υπόψη το άρθρο 5 της Συνθήκης, να παρέχουν αμοιβαία συνδρομή κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και, ειδικότερα, να απαντούν όσο το δυνατόν συντομότερα σε αιτήματα συνεργασίας που υποβάλλονται από κάποια εξ αυτών και να ανταλλάσσουν τις απαραίτητες προς το σκοπό αυτό πληροφορίες.
- οι εν λόγω ανταλλαγές πληροφοριών θα πρέπει να διεξάγονται υπό συνθήκες:
 - εμπιστευτικότητας, ήτοι να καλύπτονται από το επαγγελματικό απόρρητο και τις ανάγκες των υπηρεσιών από τις οποίες προέρχονται οι πληροφορίες.
 - αναλογικότητας μεταξύ της φύσης των αιτουμένων πληροφοριών και του στόχου του ελέγχου που πρέπει να πραγματοποιηθεί.
- προς το σκοπό αυτό, κάθε κράτος μέλος λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για την αποτελεσματικότερη δυνατή διασύνδεση μεταξύ των υπηρεσιών του και των υπηρεσιών των άλλων κρατών μελών και της Επιτροπής.
- κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να διασφαλίζει τη διαφάνεια των μέτρων αυτών και των μηχανισμών για τον έλεγχό τους και τις λεπτομέρειες εφαρμογής τους, κυρίως με την κοινοποίησή τους στην Επιτροπή και τα άλλα κράτη μέλη. Για τους τομείς δραστηριότητας που αναφέρονται στο παράρτημα 2, η κοινοποίηση αυτή πρέπει να έχει πραγματοποιηθεί έως τα τέλη του 1994.

23. Από την πλευρά της, η Επιτροπή, σε στενή συνεργασία με τις αρχές των κρατών μελών, ιδίως δε στους τομείς όπου η κοινοτική νομοθεσία δεν προβλέπει ήδη λεπτομερείς διαδικασίες για την επιβολή των διατάξεών της, θα εξετάσει, ιδίως μέσω ενός προγράμματος συζητήσεων ανά τομέα δραστηριότητας:

- τα συστήματα συνεργασίας που θα μπορούσαν να θεσπιστούν ή να ενδυναμωθούν, προκειμένου να εφαρμοσθούν οι αρχές αυτές.
- τη μορφή που θα πρέπει να λάβουν τα εν λόγω συστήματα συνεργασίας βάσει της αρχής ότι κάθε λύση πρέπει να στοχεύει στη μέγιστη αποτελεσματικότητα με το ελάχιστο κόστος και τις απλούστερες δυνατές διαδικασίες.
- το ενδεχόμενο λήψης κοινοτικών μέτρων στήριξης για την ανάπτυξη και ενδυνάμωση αυτών των συστημάτων συνεργασίας, όπως είναι η έκδοση κατευθυντηρίων γραμμών εφαρμογής, η εγκατάσταση και εν συνεχεία η λειτουργία δικτύων τηλεματικής, η συγκέντρωση και ανάλυση δεδομένων, η προώθηση των ανταλλαγών δημοσίων υπαλλήλων, δραστηριότητες κατάρτισης κ.ο.κ.

Βάσει της εξέτασης αυτής, που θα ολοκληρωθεί στα τέλη 1994, η Επιτροπή θα προσδιορίσει κατάλληλα τα μέτρα και θα διατυπώσει τις προτάσεις που κρίνονται απαραίτητες. Η πρόοδος που θα σημειωθεί στις συζητήσεις αυτές θα αξιολογηθεί στην ετήσια έκθεση της Επιτροπής για την εσωτερική αγορά.

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ : ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΓΜΑΤΩΝ

1. Τον Οκτώβριο του 1992, στην έκθεση που απέστειλε στην Επιτροπή η ομάδα επί ανωτάτου επιπέδου για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, της οποίας προήδρευσε ο κ. Peter Sutherland και η οποία είχε τον τίτλο "Η εσωτερική αγορά μετά το 1992: αντιμετωπίζοντας την πρόκληση", περιλαμβανόταν και ένα σημαντικό κεφάλαιο για την "επιβολή των κανόνων μέσω της συνεργασίας". Οι συστάσεις που πραγματοποιήθηκαν στο κεφάλαιο αυτό στόχευαν στην ανάπτυξη μιας θεώρησης στηριζόμενης στην αρχή της συνεργασίας για την επιβολή της νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά μέσω, μεταξύ άλλων, της καθιέρωσης ενός μόνιμου πλαισίου διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής, μιας ανάλυσης της άσκησης των εξουσιών της Επιτροπής για την αντιμετώπιση επειγόντων και σοβαρών προβλημάτων των καταναλωτών, συμπεριλαμβανομένης της δυνατότητας να συγκροτηθεί μια συντονιστική μονάδα στο πλαίσιο της Επιτροπής, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική επικοινωνία σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο και η κατάρτιση οδηγών επιβολής για ομάδες οδηγίων.

2. Απαντώντας στην έκθεση Sutherland της 2ας Δεκεμβρίου 1992, η Επιτροπή ανέφερε ότι η εφαρμογή των συστάσεων της έκθεσης θα "ενίσχυε τα οικονομικά αποτελέσματα της εσωτερικής αγοράς, καθώς και την πολιτική της διάσταση" και χαιρέτισε τις βασικές γραμμές της στρατηγικής για τη διαχείριση της εσωτερικής αγοράς που αναπτύσσονταν στην έκθεση "που βασίζονται στη διαφάνεια, τη συνεργασία και την αποκεντρωμένη εφαρμογή". Η Επιτροπή κοινοποίησε την πρόθεσή της να υποβάλει στο Συμβούλιο προτάσεις κατευθυντηρίων γραμμών για την ανάπτυξη της διοικητικής συνεργασίας στους διάφορους τομείς που καλύπτονται από την εσωτερική αγορά στην ανακοίνωσή της της 22ας Δεκεμβρίου 1993 "Αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων της εσωτερικής αγοράς": Στρατηγικό Πρόγραμμα⁷.

3. Στα επόμενα κεφάλαια αναλύεται η κατάσταση των πραγμάτων στον τομέα της διοικητικής συνεργασίας με την εξέταση των ρόλων της Επιτροπής και των κρατών μελών, των αναγκών και της τρέχουσας πρακτικής όσον αφορά τη διοικητική συνεργασία.

ΠΟΙΟΙ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΡΟΛΟΙ;

4. Οι ρόλοι των κρατών μελών και της Επιτροπής που περιγράφονται εδώ είναι αυτοί τους οποίους θα πρέπει να αναλάβουν για τους σκοπούς της διοικητικής συνεργασίας, χωρίς να θίγεται η μόνιμη υποχρέωση της Επιτροπής να εξασφαλίζει την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

A. Ο ρόλος των κρατών μελών:

5. Δυνάμει των Συνθηκών, τα κράτη μέλη έχουν την ευθύνη για την εφαρμογή και επιβολή του κοινοτικού δικαίου στα όρια της δικαιοδοσίας τους. Η ανάπτυξη της διοικητικής συνεργασίας εντός της Κοινότητας με στόχο την αποτελεσματικότερη επιβολή του δικαίου δεν αλλοιώνει τη θεμελιώδη αυτή ευθύνη. Ωστόσο, τα κράτη μέλη ασκούν την αρμοδιότητα αυτή στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου και δεσμεύονται τόσο από γενικές όσο και από ειδικές υποχρεώσεις που αφορούν την επιβολή του εν λόγω δικαίου. Στο γενικό επίπεδο, το άρθρο 5 της Συνθήκης απαιτεί από τα κράτη μέλη να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για να διασφαλίσουν την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη και να απέχουν από κάθε μέτρο που θα έθετε σε κίνδυνο τους στόχους της Συνθήκης.

⁷ Για παραπομπές, βλέπε υποσημειώσεις στη σελίδα 1

Ειδικότερα, σε ορισμένους τομείς (όπως στους τομείς των τελωνείων, της έμμεσης φορολογίας, της γεωργίας, των ειδών διατροφής, των φαρμακευτικών προϊόντων) το Συμβούλιο έχει εγκρίνει εκτενή παράγωγη νομοθεσία για την επιβολή του κοινοτικού δικαίου, η οποία απαιτεί από τα κράτη μέλη τη λήψη πιο συγκεκριμένων μέτρων.

6. Θα πρέπει να υπενθυμισθεί ότι το Δικαστήριο σε διάφορες αποφάσεις του, ιδίως σε περιπτώσεις παραβάσεων που βασίζονται στο άρθρο 30 κ.εξ. της Συνθήκης, έχει καταστήσει σαφές ότι τα κράτη μέλη, ασκώντας το δικαίωμά τους να επιβάλουν το εθνικό δίκαιο, συμπεριλαμβανομένων διατάξεων σε μη εναρμονισμένους τομείς, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη ορισμένες αρχές που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο και συγκεκριμένα:

(α) Αναλογικότητα

Ελλείψει κοινοτικής νομοθεσίας, οι έλεγχοι από τα κράτη μέλη πρέπει να είναι λογικοί και να σέβονται τη θεμελιώδη απαίτηση για την ελεύθερη κυκλοφορία που θεσπίζεται στη Συνθήκη (Henn και Darby, υπόθεση 34/79, απόφαση της 14.12.1979· Casati, υπόθεση 203/80, απόφαση της 11.11.1981).

(β) Αμοιβαία εμπιστοσύνη

Οι εθνικές αρχές δεν θα πρέπει να επανεπιβάλλουν περιττές απαιτήσεις δοκιμών, πιστοποίησης και επιθεώρησης, εάν αυτές έχουν ήδη πραγματοποιηθεί από τις εθνικές αρχές άλλων κρατών μελών ή αρμόδιων οργανισμών αναγνωρισμένων από αυτά (Biologische Produkten, υπόθεση 72/80, απόφαση της 17.12.1981· United Foods and Abeele, υπόθεση 132/80, απόφαση της 7.4.1981· Woodworking Machines, υπόθεση 188/84, απόφαση της 28.1.1986· Bouchara, υπόθεση 25/85, απόφαση της 11.5.1989).

(γ) Συνεργασία στην άσκηση των ελέγχων

Η συνεργασία μεταξύ των διαφόρων εθνικών αρχών πρέπει να πραγματοποιείται με στόχο να ελαφρύνει όσο το δυνατόν περισσότερο το φόρτο των διοικητικών ελέγχων για επιτηδευματίες, π.χ. με την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ αρχών όσον αφορά τη συμμόρφωση των προϊόντων στις απαιτήσεις, ή με τη γνωστοποίηση των απαιτήσεων ελέγχου και των τροποποιήσεών τους (De Peijper, υπόθεση 104/75, απόφαση της 20.5.1976· Denkavit, υπόθεση 251/78, απόφαση της 8.11.1979· ιταλικός οίνος, υπόθεση 42/82, απόφαση της 22.3.1983).

Συνοπτικά, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η επιβολή του δικαίου πρέπει να είναι αναλογική και να μην προβαίνει σε διακρίσεις, να στοχεύει στην απλοποίηση και τον περιορισμό των ελέγχων και να στηρίζεται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη και αναγνώριση.

7. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η "υποχρέωση συνεργασίας" προβλέπεται έμμεσα στα άρθρα 5 και 30 της Συνθήκης και στην κοινοτική νομολογία αλλά, για τους λόγους που αναφέρονται κατωτέρω στην παράγραφο 12, η κατάργηση των συνοριακών ελέγχων έχει καταστήσει επιτακτικότερη την ανάγκη ανάπτυξης συνεργασίας.

Η διμερής συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών αποτελεί σημαντική συνιστώσα της συνεργασίας στο κοινοτικό πλαίσιο. Ωστόσο, σε μια Κοινότητα χωρίς εσωτερικά

σύνορα, τα ελαττωματικά προϊόντα που κατασκευάζονται σε μια χώρα μπορούν να διοχετευθούν σε μία άλλη με άπειρους τρόπους, συχνά μέσω της διέλευσης από άλλα κράτη μέλη. Μόνον εάν οι πληροφορίες που αφορούν τα προϊόντα αυτά διατίθενται σε όλες τις αρχές, μπορεί να αναληφθεί αποτελεσματική δράση για την προάσπιση των συμφερόντων όλων των πολιτών της Κοινότητας. Παρομοίως, τα συμπεράσματα στα οποία έχουν καταλήξει δύο ή περισσότερα κράτη μέλη σε ό,τι αφορά την ερμηνεία ή εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας είναι προς το συμφέρον όλων των κρατών μελών.

Επιπλέον, η υποχρέωση συνεργασίας μπορεί επίσης να συμβάλει στη μείωση των διμερών δυσχερειών που δημιουργούνται από διαφορετικούς εθνικούς κανόνες σε μη εναρμονισμένους τομείς και ίσως και στην επίσπευση της αμοιβαίας αναγνώρισής τους σε κοινοτικό επίπεδο.

B. Ο ρόλος της Επιτροπής

8. Ο ρόλος της Επιτροπής στη διαδικασία εφαρμογής και επιβολής είναι να παρέχει κοινές υπηρεσίες στα κράτη μέλη υπηρεσίες οι οποίες θα τα βοηθήσουν στην εφαρμογή και επιβολή του κοινοτικού δικαίου. Οι υπηρεσίες αυτές μπορεί να είναι διαφόρων ειδών, ανάλογα με τις ανάγκες του συστήματος:

- έκδοση ερμηνειών των υφιστάμενων κοινοτικών κανόνων, οι οποίες θα αποτελέσουν τη βάση για κοινή επιβολή του δικαίου.
- διοργάνωση συναντήσεων, σεμιναρίων και συνεδρίων σε θέματα επιβολής του δικαίου με στόχο τη βελτίωση της αμοιβαίας κατανόησης.
- προώθηση της προοδευτικής θέσπισης αποτελεσματικών, αξιόπιστων και εύχρηστων συστημάτων επικοινωνίας και ανταλλαγής δεδομένων, σε συνδυασμό με ένα υψηλό βαθμό συντονισμού μεταξύ των δεκατριών διοικήσεων.
- ανάπτυξη κοινών συστημάτων για την υποβολή αιτημάτων συνεργασίας ή συναφών δεδομένων.
- προώθηση των ανταλλαγών εθνικών υπαλλήλων και κοινά προγράμματα κατάρτισης για την επιβολή του δικαίου.
- συγκέντρωση, μετάφραση και διανομή πληροφοριών σχετικά με τα όργανα και τις πρακτικές επιβολής του δικαίου σε εθνικό επίπεδο.
- στην περίπτωση κρατών μελών με λιγότερο αναπτυγμένες διοικητικές υποδομές, χρηματοδοτική στήριξη για την ενίσχυση των υποδομών αυτών, συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης του προσωπικού.
- χρησιμοποίηση μιας νέας περιοδικής έκδοσης της Επιτροπής, όπου παρουσιάζονται τα μέσα τεκμηρίωσης και οι βάσεις δεδομένων της, ως μέσου επαφής με τις εθνικές διοικήσεις.
- στον τομέα του ανταγωνισμού, έκδοση μιας ανακοίνωσης κατά τα τέλη του 1994 για τη συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες σε θέματα ανταγωνισμού.

Η έκταση των υπηρεσιών που παρέχει η Επιτροπή θα καθορισθεί κατά περίπτωση και θα εξαρτηθεί από το βαθμό συνεργασίας που ζητούν οι εθνικές αρχές. Είναι επίσης σαφές ότι, λόγω στενότητας των κοινοτικών πόρων, θα υπάρχουν περιορισμοί όσον αφορά τις υπηρεσίες που μπορεί να προσφέρει η Επιτροπή και θα καταστεί απαραίτητη κάποια ιεράρχηση των προτεραιοτήτων.

9. Στα πρόσφατα παραδείγματα του έργου που έχει αναλάβει η Επιτροπή για τη στήριξη της διοικητικής συνεργασίας περιλαμβάνονται:

- η εκπόνηση και ενημέρωση οδηγών κοινοτικής νομοθεσίας (οδηγίες για τη νέα προσέγγιση και τις δημόσιες συμβάσεις) και ερμηνευτικών ανακοινώσεων.
- το έργο που επιτελείται στο πλαίσιο των προγραμμάτων INSIS, CADDIA, και του προκαταρκτικού προγράμματος IDA για την εγκατάσταση δικτύων επικοινωνίας και ανταλλαγής δεδομένων που συνδέουν τις διοικήσεις σε τομείς προτεραιότητας (π.χ. έμμεση φορολογία, τελωνεία, κτηνιατρικοί και φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι και στατιστικές) με στόχο να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που ανακύπτουν από την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα.
- το συνεχιζόμενο πρόγραμμα MATTHAEUS (θεσπίστηκε το 1991) για την εκπαίδευση των τελωνειακών υπαλλήλων μέσω ανταλλαγών, σεμιναρίων και κοινών κύκλων εκπαίδευσης και το παρόμοιο πρόγραμμα MATTHAEUS στον τομέα της φορολογίας (θεσπίστηκε τον Οκτώβριο του 1993).
- το πενταετές πρόγραμμα KAROLUS που εγκρίθηκε το Σεπτέμβριο του 1992 για την ανταλλαγή, μεταξύ των διοικήσεων των κρατών μελών, 1.900 εθνικών υπαλλήλων που ασχολούνται με την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας στον τομέα της εσωτερικής αγοράς, γεγονός που θα προωθήσει την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των εθνικών διοικήσεων.
- το έργο που επιτελείται με το σχέδιο SOSENET, στο πλαίσιο του προγράμματος ENS E&A, το οποίο προσδιόρισε την αρχιτεκτονική των τηλεματικών υπηρεσιών για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης με στόχο να βελτιωθούν και να απλουστευθούν οι τρέχουσες διαδικασίες, διευκολύνοντας έτσι την πρόσβαση του πολίτη στα δικαιώματά του και δημιουργώντας νέες υπηρεσίες.
- ένα παράδειγμα του είδους των αποτελεσμάτων στα οποία μπορούν να οδηγήσουν οι συζητήσεις για τη διοικητική συνεργασία είναι η κατάρτιση απλών εντύπων που καταργούν μια πληθώρα εντύπων από διάφορες διοικήσεις και διευκολύνουν την επίλυση γλωσσικών προβλημάτων. Επί του παρόντος, η επεξεργασία τέτοιου είδους εντύπων εξετάζεται από τις αρχές επίβλεψης της αγοράς στους τομείς των βιομηχανικών και καταναλωτικών προϊόντων, ως μέσο για την αίτηση παροχής πληροφοριών και την απάντηση στις αιτήσεις αυτές σε επίπεδο αμοιβαιότητας και κατά τρόπο εύκολο και ταχύ, προκειμένου να βοηθηθούν στις έρευνές τους για την ασφάλεια και συμμόρφωση των προϊόντων.
- στον τομέα της έμμεσης φορολογίας, η Επιτροπή μπόρεσε να συνεργαστεί στενά με τα κράτη μέλη, ώστε να θεσπιστούν όλοι οι απαραίτητοι μηχανισμοί για την κατάργηση των συνοριακών φορολογικών ελέγχων ταυτόχρονα με την κατάργηση των ελέγχων στα σύνορα την 1η Ιανουαρίου 1993. Σε αυτούς περιλαμβάνονται ένα σύστημα τηλεματικής για την ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τον ΦΠΑ (VIES), λεπτομερείς διαδικασίες για τον έλεγχο των κινήσεων αγαθών που υπόκεινται σε ειδικό φόρο κατανάλωσης, ένα δίκτυο κεντρικών γραφείων σύνδεσης καθώς και ένας κατάλογος των οργάνων και του προσωπικού τους, τυποποιημένα έντυπα για την αίτηση παροχής πληροφοριών καθώς και απαντητικά έντυπα, σεμινάρια κατάρτισης και ανταλλαγές επισκέψεων εθνικών υπαλλήλων, καθώς και ρυθμίσεις για την παρακολούθηση και βελτίωση του συστήματος. Όλα αυτά δείχνουν τι μπορεί να επιτευχθεί με τη στενή συνεργασία εντός ενός σαφούς νομικού και θεσμικού πλαισίου.

- στον τομέα των τελωνείων και της γεωργίας, η Επιτροπή διαβίβασε στο Συμβούλιο πρόταση για τη βελτίωση των υπάρχοντων μηχανισμών αμοιβαίας συνδρομής προκειμένου να ληφθούν υπόψη οι μεταβληθείσες συνθήκες της εσωτερικής αγοράς⁸. Η πρόταση αυτή προβλέπει μεταξύ άλλων ένα πλαίσιο για το αυτοματοποιημένο Σύστημα Τελωνειακών Πληροφοριών (CIS), που έχει τεθεί σε λειτουργία από τον Οκτώβριο του 1992.
- τόσο η οδηγία 93/99/ΕΚ σχετικά με τα πρόσθετα μέτρα που αφορούν τον επίσημο έλεγχο των τροφίμων⁹ όσο και ο κανονισμός (ΕΚ) 793/93 για την αξιολόγηση και τον έλεγχο των κινδύνων από τις υπάρχουσες ουσίες¹⁰ παρέχουν ένα πλαίσιο επιστημονικής συνεργασίας.
- η σύσταση του ευρωπαϊκού οργανισμού για την αξιολόγηση των φαρμακευτικών προϊόντων¹¹ προβλέπει επίσης το συντονισμό για την επιβολή της κοινοτικής νομοθεσίας.
- η διατήρηση και η ανάπτυξη του SIGL (σύστημα για τη διαχείριση των αδειών εισαγωγής και εξαγωγής). Το σύστημα αυτό επιτρέπει την ενημέρωση των κρατών μελών και της Επιτροπής σχετικά τις άδειες εισαγωγής και εξαγωγής που εκδίδονται ή απορρίπτονται, καθιστώντας έτσι δυνατή τη διαχείριση ή την παρακολούθηση των εξωτερικών συνόρων. Το κοινό καθεστώς εισαγωγών που συμφωνήθηκε από το Συμβούλιο στις 8 Φεβρουαρίου 1994 θα προωθήσει την ανάπτυξη της διοικητικής συνεργασίας στον τομέα των εισαγωγών και θα διευκολύνει την Επιτροπή στη διαχείριση της εξωτερικής πτυχής της ενιαίας αγοράς.

10. Από απόψεως πόρων, θα πρέπει να τονιστεί ότι ενώ θα είναι δυνατή η διοχέτευση ορισμένων πόρων από τη νομοθετική δραστηριότητα στη διοικητική συνεργασία, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις αυτών των μέτρων στήριξης που θεσπίζει η Επιτροπή. Αναμένεται δε ότι θα αυξηθούν περαιτέρω, δεδομένου ότι τίθεται σε ισχύ η ήδη εγκριθείσα κοινοτική νομοθεσία. Υπό το φως του σαφέστερου καθορισμού των αναγκών για όλους τους τομείς, ο οποίος θα πραγματοποιηθεί κατά τους προσεχείς μήνες, η Επιτροπή προτίθεται να προωθήσει τις δέουσες προτάσεις.

ΠΟΙΕΣ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΑΝΑΓΚΕΣ;

11. Στην προσπάθειά της να εγκαθιδρύσει μία ενιαία αγορά κατά τα προηγούμενα οκτώ χρόνια, η Κοινότητα ενέκρινε εναρμονισμένη νομοθεσία σε πολλούς και ποικίλους τομείς, προκειμένου να επιτευχθούν στόχοι όπως υψηλό επίπεδο προστασίας και ασφάλειας για τους πολίτες της και ισότιμοι όροι ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις της. Παράλληλα, έχουν θεσπιστεί μέτρα για να αναχαιτιστούν οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, όπως ο κανονισμός 4064/89 για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων μεταξύ επιχειρήσεων, τα οποία προστίθενται στους υπάρχοντες κανόνες για την κατάχρηση δεσποζουσών θέσεων, τα καρτέλ και τις κρατικές ενισχύσεις, που περιέχονται στη Συνθήκη και που είναι εξίσου σημαντικά για να εξασφαλιστεί η ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς. Η Επιτροπή θα πρέπει τώρα να διασφαλίσει ότι το νομικό αυτό πλαίσιο εφαρμόζεται με συνοχή και συνέπεια σε ολόκληρη την Κοινότητα. Η αποστολή αυτή δεν είναι καινούργια - απορρέει κυρίως από το άρθρο 5 της Συνθήκης και έχει διευκρινισθεί με σαφήνεια στη νομολογία του Δικαστηρίου - αλλά απαιτεί κάποιο βαθμό συνεργασίας μεταξύ αρχών που είναι οργανωμένες και λειτουργούν διαφορετικά στο κάθε κράτος μέλος.

⁸ Τροποποιημένη πρόταση κανονισμού (ΕΚ) του Συμβουλίου περί της αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ των διοικητικών αρχών των κρατών μελών και της συνεργασίας των αρχών αυτών με την Επιτροπή με σκοπό τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής των τελωνειακών και γεωργικών ρυθμίσεων (COM(93) 350 τελικό - ΣΥΝ 450, 1 Σεπτεμβρίου 1993). (ΕΕ C 262, 28.09.93, σ. 8).

⁹ ΕΕ L 290, 24.11.1993, σ. 14.

¹⁰ ΕΕ L 84, 5.4.1993, σ. 1.

¹¹ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2309/93 του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 1993 για τη θέσπιση κοινοτικών διαδικασιών έγκρισης και εποπτείας των φαρμακευτικών προϊόντων για ανθρώπινη και κτηνιατρική χρήση και για τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για την αξιολόγηση των φαρμακευτικών προϊόντων (ΕΕ L 214, 24.08.1993, σ. 1).

Μία ανομοιογενής και ατελής εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου όχι μόνον θα περιορίσει τα συνολικά οφέλη που προκύπτουν από την εσωτερική αγορά και θα πλήξει τα συμφέροντα των ενδιαφερομένων πολιτών ή επιχειρήσεων, αλλά και θα διακυβεύσει την αμοιβαία εμπιστοσύνη που αποτελεί τη βάση ολόκληρου του οικοδομήματος της εσωτερικής αγοράς.

12. Η ανάγκη διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών ενισχύθηκε από την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων της Κοινότητας. Το δικαίωμα κυκλοφορίας των αγαθών σε ολόκληρη την Κοινότητα χωρίς οιαδήποτε μορφή συνοριακών ελέγχων επέκτεινε σε κοινοτικό επίπεδο την κατάσταση που υπήρχε προηγουμένως στο επίπεδο του κάθε κράτους μέλους. Οι διοικητικές δομές και διαδικασίες, τόσο οι επίσημες όσο και οι ανεπίσημες, που υπάρχουν σε εθνικό επίπεδο για να διασφαλίσουν τη δέουσα εφαρμογή των διατάξεων στο σύνολο της εθνικής επικράτειας, θα πρέπει πλέον να αναπτυχθούν σε κοινοτικό επίπεδο. Θα πρέπει να εξεταστούν όλα τα μέτρα που θα καταστήσουν όσο το δυνατόν πιο ομοιογενή την επιβολή της νομοθεσίας αυτής, μεταξύ δε αυτών θα πρέπει κυρίως να περιλαμβάνεται η συνεργασία μεταξύ διοικητικών υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την επιβολή της νομοθεσίας.

13. Στους εναρμονισμένους τομείς, η Κοινότητα έχει ήδη θεσπίσει ορισμένους μηχανισμούς συνεργασίας μεταξύ των εθνικών αρχών (και μεταξύ των αρχών αυτών και της Επιτροπής) για την εφαρμογή και επιβολή ορισμένων νόμων για την εσωτερική αγορά. Τούτο ισχύει κυρίως με τα διοικητικά όργανα που εμπλέκονται άμεσα στις λειτουργικές συνέπειες της κατάργησης των τελωνειακών ελέγχων και δασμών στα εσωτερικά σύνορα, στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων, αλλά και σε τομείς που συνδέονται άμεσα με τη δημόσια υγεία, όπως οι κτηνιατρικοί και φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι, τα είδη διατροφής και τα φαρμακευτικά προϊόντα. Ωστόσο, σε άλλους τομείς, όπως σε εκείνο της εναρμονισμένης κοινοτικής νομοθεσίας για τα βιομηχανικά προϊόντα, δεν έχουν θεσμοθετηθεί τέτοιοι λεπτομερείς μηχανισμοί. Το ερώτημα που τίθεται για την Κοινότητα είναι εάν οι μηχανισμοί είναι αναγκαίοι στους τομείς αυτούς και, εάν ναι, ποια μορφή θα πρέπει να λάβουν.

14. Σε μη εναρμονισμένους τομείς, ίσως να ήταν επίσης σκόπιμο να εξεταστεί το ενδεχόμενο θέσπισης των κατάλληλων μηχανισμών διοικητικής συνεργασίας που θα συμβάλουν στην επίλυση πρακτικών δυσχερειών που ενδέχεται να προκύψουν από τις πτυχές των τεσσάρων ελευθεριών που δεν υπόκεινται σε εναρμόνιση. Όπως διευκρινίστηκε ανωτέρω, το Δικαστήριο έχει ήδη καταστήσει σαφές ότι ορισμένες βασικές υποχρεώσεις συνεργασίας των κρατών μελών εφαρμόζονται τόσο σε εναρμονισμένους όσο και σε μη εναρμονισμένους τομείς και, ως εκ τούτου, η Επιτροπή πιστεύει ότι είναι σκόπιμο να διερευνηθούν οι δυνατότητες διοικητικής συνεργασίας στους μη εναρμονισμένους τομείς.

15. Βασιζόμενοι στη σημερινή κοινοτική πρακτική, μπορούμε να εντοπίσουμε τα προβλήματα ή τις ανάγκες που απαιτούν στενότερη διοικητική συνεργασία. Οι ανάγκες αυτές αντικατοπτρίζουν την προσδοκία ότι οι κοινοτικές διατάξεις θα εφαρμόζονται δίκαια και αποτελεσματικά.

(α) Ανάγκες που δημιουργούνται από την καινοτομία

Αν και η ερμηνεία του δικαίου εναπόκειται στα δικαστήρια, η αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου επιτάσσει οι κανόνες δικαίου να είναι κατανοητοί κατά τον ίδιο τρόπο από όλους όσους καλούνται να τους εφαρμόσουν. Ακόμη και μετά την εκπόνηση σαφών κατευθυντηρίων γραμμών για την ερμηνεία της νομοθεσίας, είναι αναγκαίο όλα τα αρμόδια όργανα να συνεκτιμήσουν τις νέες συνθήκες ή τις νέες τεχνολογικές εξελίξεις. Συνεπώς, είναι αναγκαία η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής για τα νέα αυτά ζητήματα, προκειμένου να κατοχυρωθεί η κατά το δυνατόν κοινή ερμηνεία των εν λόγω διατάξεων.

(β) Ανάγκες που δημιουργούνται από την αξιολόγηση συγκεκριμένων περιπτώσεων

Μία δεύτερη ανάγκη αφορά την αξιολόγηση στην οποία προβαίνει κάθε διοικητική μονάδα επί συγκεκριμένων περιπτώσεων και σε καθημερινή βάση πριν από την εφαρμογή των κανόνων. Επομένως, οι αρχές ελέγχου της αγοράς σε έναν τομέα μπορούν από καιρό σε καιρό να ζητούν τεχνικές πληροφορίες που υπάρχουν σε άλλον τομέα (όπως μητρώα της αρχικής έγκρισης ενός προϊόντος ή επιθεώρηση ενός εργοστασίου) πριν αποφασίσουν για το κατά πόσον το προϊόν είναι σύμφωνο με τις διατάξεις. Οι πληροφορίες αυτές θα πρέπει να λαμβάνονται με ταχύτητα, προκειμένου να χρησιμεύσουν στις αρμόδιες αρχές.

Η ανταλλαγή πληροφοριών είναι επίσης απαραίτητη για τη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των αγαθών. Για παράδειγμα, όταν ένα προϊόν ενός κράτους μέλους διαπιστώνεται ότι δεν πληροί τις προδιαγραφές ενός άλλου κράτους μέλους, μπορούν να ληφθούν μέτρα για την αλλαγή ή απόσυρση του προϊόντος αυτού. Αυτά τα μέτρα ελέγχου πρέπει να χαρακτηρίζονται από αναλογικότητα σύμφωνα με το Δικαστήριο και η διοικητική συνεργασία είναι απαραίτητη για να διασφαλισθεί ότι περιορίζονται σε ό,τι είναι απολύτως απαραίτητο (π.χ. έλεγχος μόνο της παρτίδας του προϊόντος που δεν ανταποκρίνεται στα πρότυπα και όχι του συνόλου της παραγωγής).

(γ) Ανάγκες που δημιουργούνται από την εφαρμογή και την επιβολή αποφάσεων

Η διοικητική συνεργασία είναι απαραίτητη για να διασφαλισθεί η αποτελεσματική εφαρμογή και επιβολή μιας απόφασης, όποτε οι αρμοδιότητες της αρχής που λαμβάνει την απόφαση δεν καλύπτουν ολόκληρη την επικράτεια στην οποία ισχύουν οι ρυθμίσεις. Η συνεργασία μεταξύ δύο ή περισσότερων αρχών μπορεί να είναι απαραίτητη, π.χ. για να διασφαλίσει ότι ένα προϊόν που διαπιστώνεται ότι δεν είναι ασφαλές σε κάποιον τομέα δεν κατασκευάζεται πλέον σε κάποιον άλλο τομέα ή δεν αποτελεί αντικείμενο εμπορίας σε έναν τρίτο. Η συνεργασία είναι επίσης απαραίτητη, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι έχουν βρεθεί αποτελεσματικές λύσεις στο κράτος μέλος από το οποίο προέρχεται ένα μη συμβατό προϊόν ή υπηρεσία, ούτως ώστε να υπάρχουν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά.

(δ) Ανάγκες που συνδέονται με την καταλληλότητα της νομοθεσίας

Οι πληροφορίες που λαμβάνονται μέσω της επιβολής της κείμενης νομοθεσίας ενδέχεται να παρέχουν την τεχνική απόδειξη ότι η νομοθεσία αυτή είναι ακατάλληλη, εντοπίζοντας π.χ. προβλήματα που μπορούν να επιλυθούν ικανοποιητικά μόνο με επέκταση ή αναθεώρηση της ίδιας της νομοθεσίας. Η επιτυχής ανάπτυξη ή προσαρμογή της νομοθεσίας μπορεί επομένως να εξαρτάται σε κάποιο βαθμό από την αποτελεσματικότητα της παροχής πληροφοριών από τις αρχές που είναι αρμόδιες για την επιβολή της, εκτός από τις πληροφορίες που μπορεί να λάβει η ίδια η Επιτροπή, λ.χ. μέσω του δικτύου των Ευρωπαϊκών Κέντρων Πληροφοριών.

16. Υπάρχουν ήδη μηχανισμοί σε κοινοτικό επίπεδο που διευκολύνουν την κοινή ερμηνεία, τη διαφωτιστική αξιολόγηση και την αποτελεσματική επιβολή των ελέγχων σε ορισμένους τομείς όπου η νομοθεσία εναρμονιστεί από καιρό. Η πρόκληση που αντιμετωπίζει σήμερα η Κοινότητα είναι να εξετάσει την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών αυτών και να επεκτείνει την υποχρέωση διοικητικής συνεργασίας που χαρακτηρίζει τους τομείς αυτούς και σε άλλα πεδία, λαμβάνοντας πάντοτε υπόψη ότι οι ανάγκες του κάθε τομέα όσον αφορά τον

απαιτούμενο βαθμό συνεργασίας ποικίλλουν. Εν πάση περιπτώσει, οι ανάγκες του κάθε μηχανισμού θα πρέπει να προσδιοριστούν στο λειτουργικό επίπεδο του κάθε τομέα και στη βάση της αποκέντρωσης.

17. Αντίθετα με την ομοιογένεια της διοικητικής πρακτικής στο πλαίσιο του κάθε κράτους μέλους, η οργάνωση της διοικητικής συνεργασίας στο κοινοτικό πλαίσιο θα πρέπει να συνεκτιμά τις σημαντικές διαφορές των κρατών μελών στον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες αρχές επιβάλλουν τις ρυθμίσεις, ο οποίος αντανακλά τις διαφορές στην οργανωτική δομή, στην πρακτική λειτουργίας και στο συνολικό ύψος των κονδυλίων που διατίθενται για την επιβολή της νομοθεσίας. Δυστυχώς, σε πολλούς τομείς της κοινοτικής νομοθεσίας δεν διατίθενται ακριβείς πληροφορίες για τα διοικητικά μέσα με τα οποία τα κράτη μέλη επιβάλλουν το κοινοτικό δίκαιο, μολονότι οι πληροφορίες αυτές είναι σημαντικές για την εμπέδωση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης που είναι απαραίτητη για την προώθηση της αποτελεσματικής συνεργασίας σε ολόκληρη την Κοινότητα.

18. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η πρώτη προτεραιότητα είναι να εντοπιστούν τα αρμόδια όργανα καθώς και ο τρόπος με τον οποίο διασυνδέονται με τα αντίστοιχα όργανα σε άλλα κράτη μέλη.

Δεύτερον, μία μεγαλύτερη διαφάνεια στα εθνικά συστήματα επιβολής κατά τομέα θα βοηθούσε ουσιαστικά όλους όσους συμμετέχουν στη διοικητική συνεργασία της Κοινότητας στο συγκεκριμένο τομέα. Πράγματι, όπου υπάρχουν αδυναμίες στα όργανα επιβολής του δικαίου, θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο να ληφθούν μέτρα στήριξης σε κοινοτικό επίπεδο, π.χ. προγράμματα κατάρτισης, ανταλλαγές υπαλλήλων.

19. Τρίτον, ένα άλλο χαρακτηριστικό γνώρισμα της διοικητικής συνεργασίας σε κοινοτικό επίπεδο είναι η ανάγκη να ξεπεραστούν τα προβλήματα επικοινωνίας που απορρέουν από διαφορές στη γλώσσα και στις υποδομές επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών. Προκειμένου η κοινοτική διοικητική συνεργασία να επιτύχει ανάλογα επίπεδα αποτελεσματικότητας με τα καλύτερα εθνικά συστήματα, θα πρέπει να καταβληθούν σημαντικές προσπάθειες έτσι ώστε να ξεπεραστούν τα πολιτιστικά και διαρθρωτικά αυτά εμπόδια με μέτρα στήριξης, χρησιμοποιώντας όπου είναι απαραίτητο τα κατάλληλα δίκτυα επικοινωνιών.

Οι αυξανόμενες ανάγκες στον τομέα της διοικητικής συνεργασίας μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να καθιστούν αναγκαία τη θέσπιση ενός αποτελεσματικού, αξιόπιστου και εύχρηστου συστήματος επικοινωνίας και ανταλλαγής δεδομένων μεταξύ των διοικήσεων, και συγκεκριμένα του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Συχνόνως, για να μπορέσουν τα ηλεκτρονικά δεδομένα να αντικαταστήσουν τα παραδοσιακά μέσα, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι ιδιαίτερες ανάγκες των δημοσίων διοικήσεων, και ιδιαίτερα όσον αφορά την ασφάλεια, την εμπιστευτικότητα και την πιστοποίηση των δεδομένων.

Οι όροι για την οργάνωση της διασύνδεσης των μελών ενός δικτύου διοικητικής συνεργασίας θα πρέπει επίσης να λαμβάνουν υπόψη το πόσο σημαντικό είναι να διασφαλισθεί αποτελεσματική επικοινωνία με τη χρησιμοποίηση των απλούστερων και καταλληλότερων μέσων (τυποποιημένα έντυπα, πρόβλεψη εθνικού σημείου σύνδεσης με τις κατάλληλες επικοινωνίες και διερμηνεία, έτσι ώστε να διευκολυνθούν οι αποκεντρωμένες σχέσεις όπου χρειάζεται).

ΠΟΙΕΣ ΕΙΝΑΙ ΟΙ ΤΡΕΧΟΥΣΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ;

20. Στο τμήμα αυτό παρέχεται μία σύντομη επισκόπηση της παρούσας κατάστασης στον τομέα της διοικητικής συνεργασίας στην Κοινότητα. Εκφράζει τη διπλή αποστολή που ανέλαβε η Επιτροπή, προκειμένου να επιτύχει ευρύτερη προοπτική στο πλαίσιο της συνέχειας που δίνεται στην έκθεση Sutherland:

- μια έρευνα για την αντιμετώπιση επείγουσών καταστάσεων όπως προβλέπεται στην κοινοτική νομοθεσία.
- συζητήσεις με τα κράτη μέλη σε μια σειρά συναντήσεων κατά τομέα για τα λιγότερο γνωστά προβλήματα που σχετίζονται με την επιβολή της κοινοτικής νομοθεσίας και τον εντοπισμό των "σημείων σύνδεσης" για την αντιμετώπιση των προβλημάτων επιβολής.

21. Σε ό,τι αφορά το χειρισμό επείγουσών περιπτώσεων, η Επιτροπή έχει εκδώσει πρόσφατα ξεχωριστή ανακοίνωση, στην οποία πραγματοποιείται μία επισκόπηση των σημερινών επείγουσών διαδικασιών για τα καταναλωτικά αγαθά (τρόφιμα και μη), τα φάρμακα, τα ιατρικά εργαλεία, τη μόλυνση από ραδιενέργεια και τους κτηνιατρικούς και φυτοϋγειονομικούς ελέγχους¹². Οι διαδικασίες αυτές, οι οποίες εξ ορισμού προϋποθέτουν την ταχεία διαβίβαση πληροφοριών μεταξύ των αρχών των κρατών μελών και της Επιτροπής, αποτελούν παράδειγμα για ορισμένα θέματα που μπορούν να επιλυθούν μέσω μιας στενής διοικητικής συνεργασίας. Παρόλο που η λειτουργία των διαδικασιών αυτών θεωρείται σε μεγάλο βαθμό ικανοποιητική, η Επιτροπή προτείνει ορισμένες βελτιώσεις στις διαδικασίες, οι οποίες θα συζητηθούν περαιτέρω με τα κράτη μέλη, όπως:

- βελτίωση των χρησιμοποιούμενων συστημάτων επικοινωνίας και ανταλλαγής δεδομένων.
- επιβολή περιορισμών ώστε οι διαδικασίες αυτές να χρησιμοποιούνται μόνον σε πραγματικά επείγουσες περιπτώσεις.
- παροχή ακριβέστερων πληροφοριών με στόχο τη διευκόλυνση της ανταπόκρισης άλλων αρχών.
- ευρύτερη συμμετοχή όλων των κρατών μελών στις διαδικασίες αυτές.
- εκπόνηση κοινών κανόνων εμπιστευτικότητας/δημοσιότητας σε ό,τι αφορά τις επείγουσες περιπτώσεις.

22. Οι κατά τομέα συναντήσεις με θέμα τη διοικητική συνεργασία εκτός του πλαισίου των επείγουσών περιπτώσεων έχουν οργανωθεί με τη συνεργασία των εκπροσώπων των κρατών μελών στη Συμβουλευτική Επιτροπή για την Εσωτερική Αγορά. Αντί να στρέψουν την προσοχή τους σε τομείς όπου οι μηχανισμοί διοικητικής συνεργασίας έχουν παγιωθεί προ πολλού (π.χ. τελωνεία ή φαρμακευτικά προϊόντα), κάλυψαν διάφορους τομείς όπως η "νέα προσέγγιση" για την τεχνική εναρμόνιση, οι επικίνδυνες ουσίες, τα είδη διατροφής, η αναγνώριση τίτλων σπουδών, οι κτηνιατρικοί έλεγχοι και τα φάρμακα για χρήση από τον άνθρωπο και τα ζώα. Κατά τις συναντήσεις αυτές, εντοπίστηκαν ορισμένα σημαντικά σημεία, και ειδικότερα:

Ποικιλία των μηχανισμών συνεργασίας

23. Η μέχρι στιγμής εξέταση των μηχανισμών συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών για την εφαρμογή και επιβολή του κείμενου κοινοτικού δικαίου έχει δείξει ότι μπορούν να λάβουν τρεις μορφές. Ορισμένοι από αυτούς δοκιμάστηκαν και ελέγχθηκαν για μακρό χρονικό διάστημα, ενώ άλλοι βρίσκονται ακόμη σε εμβρυακή κατάσταση. Ορισμένοι είναι τυποποιημένοι και λεπτομερείς με δεσμευτικούς διαδικαστικούς κανόνες, ενώ άλλοι είναι άτυποι και προαιρετικοί, βασιζόμενοι κυρίως σε *ad hoc* διμερείς επαφές μεταξύ των κρατών μελών χωρίς ιδιαίτερη δραστηριότητα σε κοινοτικό επίπεδο.

24. Μολονότι το φάσμα των λύσεων που επελέγησαν είναι ευρύτατο, υπάρχουν

¹² Βλέπε παραπομπή στη σελίδα 1.

ορισμένα κριτήρια με τα οποία είναι δυνατόν να μετρηθεί το σχετικό επίπεδο ανάπτυξης του κάθε συστήματος συνεργασίας, όπως:

- Υπάρχουν λεπτομερείς κοινοτικοί κανόνες για την επιβολή του δικαίου;
- Ποιό είναι το πεδίο εφαρμογής των κανόνων αυτών; (Περιορίζονται, για παράδειγμα, στην κωδικοποίηση της ανταλλαγής πληροφοριών ή υποδεικνύουν τις εξουσίες ελέγχου και παρέμβασης που πρέπει να ασκούν τα κράτη μέλη;)
- Υπάρχει σύστημα λήψεως αποφάσεων σε κοινοτικό επίπεδο όσον αφορά τις πληροφορίες που παρέχονται από τις εθνικές αρχές επιβολής;
- Υπάρχει σε κοινοτικό επίπεδο κάποιο όργανο το οποίο είναι σαφώς αρμόδιο για την παρακολούθηση της επιβολής και συγκεντρώνονται ή ανταλλάσσονται σε κοινοτικό επίπεδο στοιχεία που αφορούν την επιβολή;
- Υφίστανται κοινοτικά μέτρα που στοχεύουν στη βελτίωση του συντονισμού μεταξύ των υπαλλήλων που είναι αρμόδιοι για την επιβολή (συναντήσεις, σεμινάρια, ενημερωτικά δελτία, ανταλλαγές επισκέψεων, κοινή κατάρτιση, κοινές επιθεωρήσεις);
- Υφίστανται ήδη, ή αναπτύσσονται συστήματα σε ευρύτερη κλίμακα από την κοινοτική (στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ, του ΟΗΕ, κ.λπ.);

25. Από τις μέχρι στιγμής διαβουλεύσεις της Επιτροπής προέκυψε συμφωνία με τους αρμόδιους για την επιβολή της νομοθεσίας ότι η επιλογή των λεπτομερών όρων της συνεργασίας θα πρέπει να αφεθεί σε όσους είναι αρμόδιοι για τη συγκεκριμένη νομοθεσία. Οι διαφορές στις δομές και τις διαδικασίες αντικατοπτρίζουν διαφορετικές ανάγκες. Δεν είναι απαραίτητο να καθιερωθούν παρεμφερείς βαθμοί συνεργασίας για θέματα που παρουσιάζουν διαφορετικού είδους κινδύνους. Περισσότερο σημαντική από μία ομοιογενή ή "τυποποιημένη" προσέγγιση είναι η ανάγκη σαφούς καθορισμού του κάθε συστήματος και, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η ανάγκη ισότιμης δέσμευσης όλων των συμμετεχόντων όσον αφορά τους κανόνες του συστήματος αυτού.

Ισορροπία μεταξύ ανεπίσημης και επίσημης συνεργασίας

26. Στους τομείς όπου η Κοινότητα δεν έχει ακόμη συμφωνήσει σε λεπτομερείς κανόνες για την επιβολή του κοινοτικού δικαίου, οι εθνικές αρχές επιβολής είναι μερικές φορές απρόθυμες να εξετάσουν τη θέσπιση τέτοιων κανόνων. Μία ευρέως διαδεδομένη αντίληψη είναι ότι η συνεργασία μεταξύ των αρχών επιβολής στα διάφορα κράτη μέλη θα προκύψει ούτως ή άλλως όπου είναι απαραίτητη, ότι η συνεργασία αυτή αποτελεί συνήθη πρακτική σε οιαδήποτε αποτελεσματική διοίκηση, καθώς και ότι η συνεργασία μπορεί να αφεθεί στη διακριτική ευχέρεια των αρμόδιων αρχών.

27. Αν και η ανάπτυξη μιας τέτοιας άτυπης ("εθελοντικής") προσέγγισης για τη διοικητική συνεργασία σε κοινοτικό επίπεδο ίσως να αποτελεί ένα χρήσιμο πρώτο βήμα και να δείχνει ότι τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν την ανάγκη καθιέρωσης τακτικών επαφών μεταξύ των εθνικών αρχών, δεν είναι πάντοτε επαρκής βάση για την αποτελεσματική λειτουργία μιας ενιαίας αγοράς. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι στο πλαίσιο των κρατών μελών η δραστηριότητα επιβολής είναι συνήθως αντικείμενο λεπτομερών διοικητικών ρυθμίσεων για την εσωτερική συνεργασία, ακόμη και εκεί όπου η επιβολή της νομοθεσίας είναι εξαιρετικά αποκεντρωμένη. (Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί αξιοσημείωτη εξαίρεση). Η ανταλλαγή πληροφοριών είναι συνήθως συστηματική μεταξύ των τοπικών ή περιφερειακών αρχών· σε ορισμένες περιπτώσεις οι πληροφορίες αυτές αποθηκεύονται σε μία κεντρική ή ευρέως προσπελάσιμη βάση δεδομένων.

Εφόσον τα κράτη μέλη οργανώνουν τη συνεργασία τους σε εσωτερικό επίπεδο, θα ήταν παράδοξο να είναι απρόθυμα να πράξουν το ίδιο και στο κοινοτικό πλαίσιο, όπου οι πρακτικές δυσκολίες που αντιμετωπίζει η συνεργασία, όπως οι γλωσσικοί φραγμοί και η διαφορά των εθνικών οργανωτικών δομών, είναι σαφώς μεγαλύτερες. Δεδομένου ότι η κοινοτική αγορά θα πρέπει πλέον να διοικείται με τον ίδιο βαθμό αποτελεσματικότητας όπως και οι αντίστοιχες εθνικές αγορές, η εκπόνηση ορισμένων ελάχιστων κανόνων για την επιβολή του κοινοτικού δικαίου πρέπει να αποτελέσει ζήτημα υψηλής προτεραιότητας.

Ανισότητα της συμμετοχής στα κοινοτικά συστήματα συνεργασίας

28. Στην επισκόπηση της για τα υπάρχοντα συστήματα συνεργασίας, ιδίως αυτά που αφορούν επείγουσες περιπτώσεις, η Επιτροπή έχει επισημάνει ότι η συμμετοχή των κρατών μελών στα συστήματα είναι συχνά άνιση. Για παράδειγμα, ορισμένα κράτη μέλη δεν κοινοποιούν ποτέ προβλήματα ή επείγοντα περιστατικά στο πλαίσιο των συστημάτων που υπάρχουν ή, όταν το σύστημα προβλέπει την ανταπόκριση των κρατών μελών στις πληροφορίες που μεταδίδονται, δεν ανταποκρίνονται ποτέ ή το πράττουν με εξαιρετική καθυστέρηση. Τα περιστατικά αυτά δεν αποτελούν ηθελημένη παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας. Είναι πιθανό να οφείλονται σε διαρθρωτικά προβλήματα στην οργάνωση της επιβολής της νομοθεσίας στο συγκεκριμένο κράτος μέλος.

29. Δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθούν τα αίτια για τις αδυναμίες των συστημάτων συνεργασίας χωρίς να υπάρχει μια καλύτερη πληροφόρηση για τα ισχύοντα εθνικά διοικητικά συστήματα. Λόγω του υψηλού βαθμού της αμοιβαίας αλληλεξάρτησης που χαρακτηρίζει τη διαχείριση της ενιαίας αγοράς, τα κράτη μέλη έχουν το καθήκον να βοηθούν την Επιτροπή στις προσπάθειές της για την επίτευξη μεγαλύτερης διαφάνειας στα εθνικά συστήματα. Εάν εντοπισθούν πραγματικά διαρθρωτικά προβλήματα επιβολής σε εθνικό επίπεδο, ίσως να είναι απαραίτητο να προβλεφθεί η δυνατότητα κοινοτικής στήριξης σε ορισμένα κράτη μέλη, προκειμένου να μπορέσουν να εγκαταστήσουν την υποδομή που είναι απαραίτητη για την αποτελεσματική επιβολή της κοινοτικής νομοθεσίας. Χωρίς τη βεβαιότητα ότι το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλεται ως επί το πλείστον ομοιόμορφα σε όλα τα κράτη μέλη, δεν είναι δυνατή η υλοποίηση των στόχων του άρθρου 7α της Συνθήκης.

30. Από την εξέταση αυτή, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι η αμοιβαία εμπιστοσύνη θα αυξάνεται και το κοινοτικό δίκαιο θα εφαρμόζεται περισσότερο αποτελεσματικά, όταν υπάρχουν σαφείς κανόνες διοικητικής συνεργασίας. Θεωρεί ότι είναι σημαντικό να εξεταστεί η ανάγκη καθιέρωσης μηχανισμών διοικητικής συνεργασίας σε τομείς όπου δεν υπάρχει τέτοιος μηχανισμός και ότι μια τέτοια εξέταση θα πρέπει να βασίζεται σε ένα πλαίσιο πολιτικής για διοικητική συνεργασία που απορρέει από την πείρα που έχει ήδη αποκτηθεί σε ορισμένους τομείς.

Σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες η κοινοτική νομοθεσία δεν περιέχει ήδη λεπτομερείς διατάξεις για τη συνεργασία σε θέματα επιβολής του δικαίου, η Επιτροπή προτείνει:

- όλα τα συστήματα διοικητικής συνεργασίας να βασίζονται σε ένα κοινοτικό πλαίσιο κατευθυντηρίων γραμμών και·
- να συμφωνούνται σε κοινοτικό επίπεδο οι κατάλληλοι τρόποι συνεργασίας για το συγκεκριμένο τομέα, σε συζητήσεις μεταξύ της Κοινότητας και εθνικών αρχών.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΥΖΗΤΗΣΕΩΝ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΒΟΛΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

Τομείς που πρέπει να καλυφθούν

Οι συζητήσεις θα οργανωθούν με βάση ένα κοινοτικό πλαίσιο διοικητικής συνεργασίας. Πρώτα θα συζητηθούν οι τομείς στους οποίους υπάρχει μικρή ή καθόλου πείρα στον τομέα της διοικητικής συνεργασίας, ιδίως δε οι τομείς που αφορούν τα καταναλωτικά προϊόντα και τις υπηρεσίες ή εκείνοι που είναι γνωστό ότι θέτουν προβλήματα στις αρχές που είναι αρμόδιες για την επιβολή της νομοθεσίας. Όπου υπάρχουν ήδη μηχανισμοί και λειτουργούν ως επί το πλείστον ικανοποιητικά, θα πρέπει κυρίως να εντοπιστούν πιθανές βελτιώσεις και οι συζητήσεις μπορούν να διεξαχθούν σε μεσοπρόθεσμη ή μακροπρόθεσμη βάση.

Στις συζητήσεις αυτές θα συμπεριλαμβάνονται και άλλοι τομείς δραστηριότητας καθώς θα αναπτύσσεται η κοινοτική νομοθεσία.

- Τεχνική εναρμόνιση: οδηγίες για την άρση των εμποδίων στις συναλλαγές
- Δημόσιες συμβάσεις
- Πυροβόλα όπλα
- Αγαθά διπλής χρήσεως
- Οδηγία για τη γενική ασφάλεια των προϊόντων
- Τηλεπικοινωνίες
- Είδη διατροφής, υγεία των ζώων και των φυτών, κτηνιατρικά φάρμακα
- Κοινοποίηση τεχνικών διατάξεων
- Τελωνεία
- Φορολογία
- Πρόδρομες ουσίες ναρκωτικών
- Πολιτιστικά αγαθά
- Δικαίωμα εγκατάστασης
- Εταιρικό δίκαιο
- Ασφαλιστικός, τραπεζικός και χρηματιστηριακός τομέας
- Πνευματική ιδιοκτησία
- Ραδιοτηλεοπτικές μεταδόσεις
- Μεταφορές
- Μη εναρμονισμένοι τομείς.

ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟ ΔΕΛΤΙΟ
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ

εγκεκριμένες πιστώσεις για το 1993		ζητηθείσες πιστώσεις για το 1994		μεταβολή επί %	
Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές	Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές	Αναλήψεις υποχρεώσεων	Πληρωμές
1	2	3	4	5	6
64.597.000		51.830.000		- 19,76 %	

1. Τίτλος της ενέργειας

Ανάπτυξη της διοικητικής συνεργασίας για την υλοποίηση και την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς (που αναφέρεται επίσης στο στρατηγικό πρόγραμμα για την εσωτερική αγορά). (Το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών αυτών περιλαμβάνονται επίσης στο δημοσιονομικό δελτίο για το πρόγραμμα αυτό).

2. Σχετικό κονδύλιο του προϋπολογισμού

Βλ. σημείο 7.2

3. Νομική βάση

Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και, ιδίως, άρθρα 5, 7Α, 30 έως 36, 52 έως 66, 100, 100Α, 100Β, 129Β έως Δ..

4. Περιγραφή της ενέργειας

4.1 Γενικός στόχος της ενέργειας

- θέσπιση ενός αξιόπιστου συστήματος για τη διοικητική συνεργασία μεταξύ κρατών μελών, και μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής ώστε να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας.

- Να διευκολυνθεί η ανάπτυξη τηλεματικών δικτύων μεταξύ εθνικών διοικήσεων και μεταξύ αυτών και των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

Οι προτεινόμενες ενέργειες βασίζονται στις ακόλουθες ανακοινώσεις και ψηφίσματα:

α) Ανακοινώσεις

- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 7ης Οκτωβρίου 1991, για τις "Ανάγκες ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των διοικήσεων για την εξασφάλιση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς" (SEC(91)1752 τελικό).

- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 2ας Δεκεμβρίου 1992, "Η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς μετά το 1992 - Συνέχεια που δόθηκε στην έκθεση Sutherland" (SEC(92) 2277 τελικό).

- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 12ης Μαρτίου 1993 για τα διευρωπαϊκά τηλεματικά δίκτυα των δημοσίων διοικήσεων - (COM(93)69 τελικό).

- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 2ας Ιουνίου 1993, "Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της εσωτερικής αγοράς - προς ένα Στρατηγικό Πρόγραμμα για την εσωτερική αγορά" (COM(93) 256 τελικό).

- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 22ας Δεκεμβρίου 1993, "Αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων της εσωτερικής αγοράς : Στρατηγικό πρόγραμμα" (COM(93)632 τελικό).

β) Ψηφίσματα

- Ψήφισμα του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992, για την αποτελεσματική λειτουργία της εσωτερικής αγοράς (ΕΕ αριθ. C334 18.12.1992, σ. 1).

4.2 Περίοδος που καλύπτεται από την ενέργεια

Μόνιμου χαρακτήρα ενέργεια η οποία θα εξακολουθήσει να εφαρμόζεται και μετά το 1993 - όπως ορίζεται στο άρθρο 7Α της Συνθήκης ΕΟΚ - και αποσκοπεί στην εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και την επίτευξη προόδου προς την Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

5. Κατάταξη της δαπάνης

5.1 Μη υποχρεωτική δαπάνη

5.2 Διαχωριζόμενες πιστώσεις

5.3 μ.α

6. Είδος της δαπάνης

Οι δαπάνες λειτουργίας που θα αποτελέσουν ή αποτελούν ήδη αντικείμενο χωριστών ενεργειών περιλαμβάνουν κυρίως :

- χρηματικές συνεισφορές και επιδοτήσεις (ιδιαίτερα εκείνες που προορίζονται για τους ευρωπαϊκούς φορείς - υπεύθυνους για την διοικητική συνεργασία σε ειδικούς τομείς).
- χρηματοδοτικές υποχρεώσεις στο πλαίσιο συμβάσεων για την εκπόνηση προκαταρκτικών μελετών καθώς και μελετών σκοπιμότητας ή αξιολόγησης που συμβάλλουν στη συνεργασία μεταξύ των διοικήσεων για την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς, (που αφορούν ιδιαίτερα την εγκατάσταση τηλεματικών δικτύων μεταξύ διοικήσεων) και στην επίτευξη άλλων πολιτικών στόχων που συνδέονται με την ολοκλήρωση και τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς.
- επιδοτήσεις για τη στήριξη σχεδίων κοινοτικού ενδιαφέροντος, την υλοποίηση των οποίων έχουν αναλάβει εξωτερικοί φορείς.
- τη χρηματοδότηση της ανταλλαγής εθνικών υπαλλήλων, της κατάρτισης καθώς και των προγραμμάτων πληροφόρησης και επικοινωνίας.

7. Δημοσιονομικές επιπτώσεις

7.1 Τρόπος υπολογισμού του συνολικού κόστους

Προϋπόθεση για τη συνέχιση των δραστηριοτήτων μετά την προθεσμία του 1993 - όπου η έμφαση είχε δοθεί στην επίτευξη των νομοθετικών στόχων του Λευκού Βιβλίου - ήταν η ουσιαστική τροποποίηση των κονδυλίων για την εσωτερική αγορά, ώστε να καταστεί δυνατή η κατάρτιση του προσχεδίου προϋπολογισμού για το 1994. Η αναθεώρηση αυτή εστιάστηκε στην τροποποίηση των κανονικών ενεργειών που ήταν σύμφωνες με τους πολιτικούς προσανατολισμούς των ανακοινώσεων της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, της 2ας Δεκεμβρίου 1992 "Η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς μετά το 1992 - Συνέχεια που δόθηκε στην έκθεση Sutherland" (SEC(92)2277 τελικό) και της 2ας Ιουνίου 1993 "Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της εσωτερικής αγοράς - προς ένα Στρατηγικό Πρόγραμμα για την εσωτερική αγορά (COM(92) 256 τελικό). Το στρατηγικό πρόγραμμα (COM(93)632 τελικό που εγκρίθηκε πρόσφατα, και του οποίου μια από τις βασικές συνιστώσες είναι η διοικητική συνεργασία, αποσκοπεί στην ανάπτυξη του τροποποιημένου αυτού τύπου ενεργειών με σκοπό την ποιοτική βελτίωση της φύσης των εργασιών που έχουν αναλάβει οι αρχές οι οποίες είναι υπεύθυνες για την παρακολούθηση της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας στο πλαίσιο της ενισχυμένης διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών.

Είναι προφανές ότι, μέχρι ένα ορισμένο βαθμό, οι υφιστάμενοι δημοσιονομικοί πόροι μπορούν να επαναδιατεθούν για την αντιμετώπιση των νέων αυτών αναγκών. Ωστόσο, απαιτείται λεπτομερής εξέταση των τρεχόντων κονδυλίων ώστε να προσδιοριστούν οι δυνατότητες επαναδιάθεσης. Επιπλέον είναι σαφές ότι, για ορισμένες ενέργειες, οι υφιστάμενοι πόροι θα αποδειχθούν ανεπαρκείς. Σε άλλες περιπτώσεις είναι επίσης προφανές ότι οι επιπτώσεις στα έσοδα είναι αδύνατον να υπολογιστούν εάν δεν έχουν προηγουμένως ολοκληρωθεί οι περιγραφόμενες στο στρατηγικό πρόγραμμα συμπληρωματικές ενέργειες, οπότε και θα είναι δυνατός ο ακριβής υπολογισμός των αναγκών.

Έτσι, το εν λόγω δημοσιονομικό δελτίο αποτελεί το πρώτο στάδιο μιας προσπάθειας κατάρτισης χρονοδιαγράμματος για τα δημοσιονομικά κονδύλια που συνδέονται με τις πολιτικές στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς, καθώς και υπολογισμού του ύψους των ποσών που πρέπει να διατεθούν για τη διοικητική συνεργασία για την ολοκλήρωση αυτών των πολιτικών. Πρέπει να προστεθεί ότι δεν θα διατεθούν για τη διοικητική συνεργασία όλα τα ποσά που αναφέρονται στη συνέχεια, δεδομένου ότι επί του παρόντος είναι αδύνατο να υπολογιστεί με ακρίβεια η κατανομή μεταξύ των διαφόρων πτυχών

7.2 Αναλυτική παράθεση των στοιχείων του συνολικού κόστους της ενέργειας

Τα παρακάτω στοιχεία έχουν ληφθεί από το προσχέδιο προϋπολογισμού για το 1994.

Αναλυτική παράθεση με βάση τους κεντρικούς άξονες του προγράμματος *(το σημείο αυτό υποδεικνύει ότι το κονδύλιο ενδέχεται να περιλαμβάνει και νέες ενέργειες)	Σχετικά κονδύλια του προϋπολογισμού (πλήρως ή εν μέρει)	Προϋπολογισμός 1993	Προϋπολογισμός 1994
- Διοικητική συνεργασία *	B3-4015	30.000.000	-
- Παρακολούθηση εφαρμογής*	B5-108	1.000.000	1.000.000
- KAROLUS:	B5-3000	1.420.000	2.130.000
- MATTHAEUS και MATTHAEUS-TAX	B5-3051	2.427.000	2.900.000
- Αυταλλαγές στον κτηνιατρικό τομέα	B2-5101	250.000	-
Διευρωπαϊκά δίκτυα*	B5-7210	17.000.000	20.000.000
	B5-7211	-	10.000.000
	B5-7212	9.800.000	12.900.000
	B5-7213	2.000.000	2.000.000
	B5-7214	700.000	900.000
ΣΥΝΟΛΑ		64.597.000	51.830.000

*(σημαίνει ότι το κονδύλιο περιλαμβάνει και νέες ενέργειες).

7.3. Ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα των πιστώσεων

Οι ανακοινώσεις που αναφέρονται στις συγκεκριμένες ενέργειες παρέχουν όλα τα απαραίτητα στοιχεία για την εκτίμηση.

8. Μέτρα που προβλέπονται για την καταπολέμηση της απάτης

Οι υπηρεσίες της Επιτροπής, με βάση τις συμβατικές υποχρεώσεις και τις αρχές της αποτελεσματικής και υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης, προβαίνουν, πριν από την πραγματοποίηση των πληρωμών, στον έλεγχο των επιδοτήσεων και της αποδοχής των υπηρεσιών καθώς και στον έλεγχο των συμπερασμάτων των προκαταρκτικών μελετών καθώς και των μελετών σκοπιμότητας ή αξιολόγησης. Διατάξεις για την καταπολέμηση της απάτης (εποπτεία, τακτικές εκθέσεις κλπ.) περιλαμβάνονται σε όλες τις συμφωνίες ή συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ της Επιτροπής και των δικαιούχων των πληρωμών.

Η σύμβαση-πλαίσιο που συνάφθηκε το 1992 μεταξύ της Επιτροπής και των Ευρωπαϊκών Οργανισμών Τυποποίησης περιέχει, παραδείγματος χάρη, μία ευκρινέστατη παρουσίαση των στοιχείων του κόστους για την κατάρτιση των υποχρεωτικών ευρωπαϊκών προτύπων, η οποία παρέχει την δυνατότητα αποτελεσματικού ελέγχου των πραγματοποιηθεισών δαπανών.

Γενικά, όλες οι μόνιμου χαρακτήρα ενέργειες υπόκεινται σε τακτική παρακολούθηση εκ μέρους των αρμόδιων υπηρεσιών, ενώ για τις περιορισμένης διάρκειας ενέργειες πραγματοποιείται εκ των υστέρων αξιολόγηση. Στατιστικά και άλλα πληροφοριακά στοιχεία είναι χρήσιμα για την αξιολόγηση της προόδου των κοινοτικών ενεργειών και συνεπώς συμβάλλουν στην αποτελεσματικότερη εφαρμογή των προσπάθειών καταπολέμησης των περιπτώσεων απάτης.

Πολυάριθμοι κανονισμοί περιλαμβάνουν ειδικά μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης, ενώ τα μέτρα του εσωτερικού ελέγχου συνίστανται στην επαλήθευση, εκ μέρους του αρμόδιου προϊσταμένου της διοικητικής μονάδας, ότι η επιτευχθείσα πρόοδος στο πλαίσιο των επί μέρους σχεδίων ή προγραμμάτων ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα.

9. Στοιχεία της ανάλυσης κόστους/αποτελεσματικότητας

9.1 Ειδικοί και ποσοτικοί στόχοι, πληθυσμός τον οποίο αφορά η ενέργεια

Στη συνέχεια παρατίθενται οι ειδικοί στόχοι της ενέργειας αυτής σχετικά με τη διοικητική συνεργασία στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς.

Πρόκειται για τη διαχείριση του τρόπου εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας η οποία υλοποιείται με την παρακολούθηση της τήρησης, εκ μέρους των κρατών μελών, των κοινοτικών τους υποχρεώσεων.

Πρέπει να εξασφαλίζεται η ποιότητα της εφαρμογής μέσω ενός συνεκτικού πλαισίου διοικητικής συνεργασίας με την απαραίτητη τεχνική υποστήριξη, την εποπτεία της εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων και τα μέσα για την επίλυση των δυσχερειών εφαρμογής.

Στο πλαίσιο της αρχής της επικουρικότητας, η Επιτροπή παρεμβαίνει μόνο στις περιπτώσεις στις οποίες, κατά την εξέταση των τομέων που προβλέπονται στην ανακοίνωση, διαπιστώνεται ότι οι υπάρχουσες δομές δεν εξασφαλίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά σε όλα τα κράτη μέλη, για ένα συγκεκριμένο τομέα. Για τους μη εναρμονισμένους τομείς, με την

ενίσχυση της διοικητικής συνεργασίας θα μπορούσε ακόμη και να αποφευχθεί η θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων.

Ο πληθυσμός στον οποίο απευθύνεται η ενέργεια είναι εκείνος των εθνικών διοικήσεων.

9.2 Αιτιολόγηση της ενέργειας

Όλη αυτή η πρωτοβουλία στηρίζεται στη αρχή της ανάθεσης, στην Επιτροπή, των εξουσιών εκτέλεσης των κανόνων που θέσπισε το Συμβούλιο στο πλαίσιο της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς. Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι το Συμβούλιο, στο ψήφισμά του της 7ης Δεκεμβρίου 1992 για την ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, κάλεσε τα κράτη μέλη και την Επιτροπή να εξετάσουν την ανάγκη ενίσχυσης της συνεργασίας για την επίλυση κάθε ενδεχόμενου πρακτικού προβλήματος. Το Κοινοβούλιο, στο ψήφισμά του της 18ης Δεκεμβρίου 1992, κάλεσε επίσης την Επιτροπή να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να αντιμετωπίσει την πρόκληση που αντιπροσωπεύει η εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή, με την απόφασή της της 23ης Δεκεμβρίου 1992, θέσπισε συμβουλευτική επιτροπή στον τομέα της εσωτερικής αγοράς.

Πράγματι, η ανάληψη των εν λόγω ενεργειών σε κοινοτικό επίπεδο αποτελεί τη μόνη εναλλακτική λύση, δεδομένου ότι οποιαδήποτε παράλειψη, εκ μέρους της Επιτροπής, κατά την ολοκλήρωση και λειτουργία της εσωτερικής αγοράς εγκυμονεί τον κίνδυνο εμφάνισης αποκλινουσών εθνικών πολιτικών.

Ωστόσο, η Επιτροπή εξετάζει σε μόνιμη βάση διάφορες εναλλακτικές λύσεις προκειμένου να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις για οικονομικότερη και αποτελεσματικότερη εφαρμογή των μέτρων αυτών.

Έτσι, η στρατηγική στον τομέα της τυποποίησης, η οποία αρχικά βασιζόταν στη λεπτομερή εναρμόνιση των εθνικών κανόνων, σήμερα επιδιώκει την επίτευξη δύο ακόμη στόχων :

- την αμοιβαία αναγνώριση των εθνικών κανόνων.
- την προσέγγιση της εθνικής με την κοινοτική νομοθεσία μόνο στις περιπτώσεις εκείνες όπου οι στόχοι της εθνικής νομοθεσίας δεν είναι ισοδύναμοι με τους κοινοτικούς στόχους.

Επιπλέον, η Επιτροπή, στο πλαίσιο της υλοποίησης του Πράσινου Βιβλίου για την τυποποίηση, θέσπισε σημαντικές αλλαγές στο σύστημα χρηματοδότησης της ευρωπαϊκής τυποποίησης.

Όσον αφορά το πρόγραμμα δράσης για την ανταλλαγή εθνικών υπαλλήλων μεταξύ εθνικών διοικήσεων των κρατών μελών (πρόγραμμα KAROLUS), οι συνεισφορές των συμμετεχουσών διοικήσεων καθορίστηκαν στο 50% της ημερήσιας αποζημίωσης κατά τη διάρκεια της περιόδου ανταλλαγής, ενώ τα άλλα έξοδα καλύπτονται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Το πρόγραμμα αυτό είναι συμπληρωματικό άλλων προγραμμάτων ανταλλαγών που θέσπισε το Συμβούλιο για ειδικούς τομείς, παραδείγματος χάρι MATTHAEUS, MATTHAEUS-TAX και στον κτηνιατρικό τομέα.

9.3 Παρακολούθηση και αξιολόγηση της ενέργειας

Επιλεγμένοι δείκτες απόδοσης

α) Αριθμός ανταλλαγών στο πλαίσιο των προγραμμάτων KAROLUS, MATTHAEUS, MATTHAEUS-TAX και των κτηνιατρικών προγραμμάτων.

β) Εγκατάσταση και λειτουργία τηλεματικών δικτύων μεταξύ εθνικών διοικήσεων που είναι υπεύθυνες για την παρακολούθηση της εσωτερικής αγοράς και μεταξύ των διοικήσεων αυτών και της Επιτροπής.

Προβλεπόμενη μέθοδος και περιοδικότητα της αξιολόγησης

Η αξιολόγηση των εργασιών για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς πραγματοποιείται σε ετήσια βάση μέσω των ενεργειών και των παρεμβάσεων της επιτροπής που είναι αρμόδια για το συντονισμό της εσωτερικής αγοράς. Η ανακοίνωση της Επιτροπής της 2ας Δεκεμβρίου 1992, "Η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς μετά το 1992 - συνέχεια που δόθηκε στην έκθεση Sutherland" (SEC(92)2277 τελικό) προβλέπει την υποβολή ετήσιας έκθεσης.

Όσον αφορά το πρόγραμμα KAROLUS, στο άρθρο 18 της απόφασης της Επιτροπής (93/10/ΕΟΚ) για τον καθορισμό των διατάξεων εφαρμογής του προγράμματος, προβλέπεται ότι η Επιτροπή καταρτίζει ετήσια δημοσιονομική έκθεση για την εκτέλεση του προγράμματος, την οποία διαβιβάζει στις εθνικές υπηρεσίες συντονισμού, ώστε να δοθεί η δυνατότητα στις εν λόγω υπηρεσίες να παρακολουθήσουν την εφαρμογή του προγράμματος.

10. Διοικητικές δαπάνες (μέρος Α του προϋπολογισμού)

Σημείωση : Πρέπει στο σημείο αυτό να υπενθυμιστεί ότι το μέρος Α περιλαμβάνει ήδη σημαντικά ποσά που προορίζονται για ειδικές ενέργειες εποπτείας ορισμένων τομέων της εσωτερικής αγοράς, καθώς και για τα έξοδα συνεδριάσεων των επιτροπών, από τα οποία δεν μπορεί ακόμη να εκτιμηθεί το μερίδιο που αντιστοιχεί στη διοικητική συνεργασία.

10.1 Συνεπάγεται η προτεινόμενη ενέργεια αύξηση του προσωπικού της Επιτροπής; Εάν ναι, ποιά είναι η εν λόγω αύξηση;

Ναι. Είναι πιθανό ότι η ανάπτυξη ορισμένων ενεργειών στο πλαίσιο της πτυχής "διοικητική συνεργασία" του στρατηγικού προγράμματος θα επιφέρει πρόσθετες διοικητικές δαπάνες και αύξηση του προσωπικού. Παρά το γεγονός ότι μερικές

υπηρεσίες έχουν ήδη αποστείλει στη ΓΔ ΧV ορισμένες μερικού και προκαταρκτικού χαρακτήρα αξιολογήσεις, στο τρέχον στάδιο, και πριν από τη λεπτομερή ανάλυση αυτών των αναγκών, - η οποία θα γίνει, όπου αυτό είναι απαραίτητο, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη -, είναι αδύνατη η κατάρτιση αξιόπιστων εκτιμήσεων. Όσον αφορά τις ειδικές ενέργειες που θα αναληφθούν στο πλαίσιο του Στρατηγικού Προγράμματος, κατά την τυπική υποβολή τους προς έγκριση, θα συνοδεύονται από δημοσιονομικό δελτίο στο οποίο θα παρατίθενται όλα τα απαραίτητα στοιχεία για τον προσδιορισμό των δημοσιονομικών επιπτώσεων.

Ωστόσο, είναι δυνατό να εκτιμηθούν οι ανάγκες ως προς το αναγκαίο προσωπικό για την υλοποίηση της διοικητικής συνεργασίας στους 14 από τους 17 τομείς που αναφέρονται στο παράρτημα 2 (λαμβάνοντας υπόψη ότι τουλάχιστον τρεις τομείς έχουν ήδη συστήματα για τα οποία δεν απαιτείται πρόσθετο προσωπικό). Ένας υπάλληλος της κατηγορίας Α και ένας υπάλληλος της κατηγορίας C θεωρούνται αρκετοί για τις ανάγκες δύο τομέων, πράγμα που σημαίνει ότι απαιτούνται συνολικά 7 υπάλληλοι "Α" και 7 υπάλληλοι "C".

Ένα μέρος του προσωπικού θα μπορούσε να εξασφαλιστεί μέσω μιας ανακατανομής των πόρων ή ενός επαναπροσδιορισμού των καθηκόντων του προσωπικού που ασχολείται επί του παρόντος με τη διοργάνωση των συνεδριάσεων των επιτροπών για την προετοιμασία της νομοθεσίας. Αυτό ισχύει ιδίως για τους τομείς όπου έχουν μειωθεί οι νομοθετικές εργασίες. Έτσι, θα απαιτείται βαθμιαία προσωπικό καθώς θα αρχίσουν να εισάγονται νέες δομές διοικητικής συνεργασίας. Κατά πάσα πιθανότητα δεν θα χρειαστούν πρόσθετοι υπάλληλοι κατά τη διάρκεια του 1994, αλλά θα υποβληθούν αιτήσεις για τη διάθεση θέσεων στο πλαίσιο της κατάρτισης του προϋπολογισμού του 1995.

Είναι προφανές ότι οι αιτήσεις για τη διάθεση επιπλέον θέσεων προσωπικού που προβλέπονται στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης θα πρέπει να υποβάλλονται λαμβάνοντας υπόψη τις δημοσιονομικές προοπτικές και τα εγκεκριμένα κονδύλια του αντίστοιχου οικονομικού έτους.

10.2 Να αναφερθεί το ποσό των δαπανών λειτουργίας και προσωπικού, τις οποίες συνεπάγεται η πρόταση ανάληψης της συγκεκριμένης ενέργειας. Να αναφερθεί αναλυτικά ο τρόπος υπολογισμού.

Μπορεί να προβλεφθεί μια επιτροπή διοικητικής συνεργασίας ανά τομέα, η οποία θα συνεδριάζει μια φορά ετησίως. Υπολογίζοντας 15.000 ECU ανά συνεδρίαση (κονδύλιο Α-2510), επί 14 τομείς, προκύπτουν δαπάνες ανερχόμενες σε 210.000 ECU ετησίως. Ωστόσο, οι δαπάνες αυτές θα μπορούσαν εν μέρει να αντισταθμιστούν δεδομένου ότι είναι πιθανό να υπάρχουν λιγότερες συνεδριάσεις επιτροπών για διαβουλεύσεις σχετικά με νέα νομοθετικά μέτρα.

Για το προσωπικό που προβλέπεται στον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης που αναφέρεται στο σημείο 10.1, συνεπάγονται δαπάνες για 14 υπαλλήλους επί 90.000 ECU/έτος, δηλαδή 1.260.000 ECU ετησίως, στους τίτλους Α1, Α2 και Α5 του προϋπολογισμού.

Και πάλι, όλες αυτές οι δαπάνες θα κλιμακώνονται καθώς θα θεσπίζονται ενδεχομένως νέες δομές. Ο κατάλογος των τομέων δεν είναι οριστικός. Κατά τις συζητήσεις που θα προηγηθούν της μεταβολής οποιασδήποτε διάρθρωσης, ενδέχεται να διαπιστωθεί ότι σε ορισμένους τομείς δεν απαιτούνται συμπληρωματικά μέτρα, ή ότι θα πρέπει να προστεθούν άλλοι τομείς στον κατάλογο.

ISSN 0254-1483

COM(94) 29 τελικό

ΕΓΓΡΑΦΑ

GR

10 06 01

Αριθ. καταλόγου : CB-CO-94-053-GR-C

ISBN 92-77-65478-3

Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
L-2985 Luxembourg