

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Μια Ευρώπη αποτελεσμάτων — Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου»**

COM(2007) 502 τελικό

(2008/C 204/02)

Στις 5 Σεπτεμβρίου 2007, και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την

*«Ανακοίνωση της Επιτροπής: Μια Ευρώπη αποτελεσμάτων — Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου»*

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 27 Φεβρουαρίου 2008 με εισηγητή τον κ. RETUREAU.

Κατά την 443<sup>η</sup> σύνοδο ολομέλειας, της 12<sup>ης</sup> και 13<sup>ης</sup> Μαρτίου 2008 (συνεδρίαση της 12<sup>ης</sup> Μαρτίου) η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την παρούσα γνωμοδότηση με 59 ψήφους υπέρ και 2 αποχές.

## 1. Εισαγωγή

1.1 Στην ανακοίνωσή της «Μια Ευρώπη αποτελεσμάτων — Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου», της 5ης Σεπτεμβρίου 2007 [COM(2007) 502 τελικό], η Επιτροπή επισημαίνει ότι, από περισσότερες των 9 000 νομοθετικές πράξεις, οι 2000 είναι οδηγίες, για την καθεμιά από τις οποίες χρειάζονται από 40 έως 300 μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο. Και ότι, λόγω του μεγάλου αριθμού των ευρωπαίων πολιτών που θα μπορούσαν να επικαλεσθούν δικαιώματα βάσει της κοινοτικής νομοθεσίας, πρέπει, στο πλαίσιο της επιδίωξης του στόχου της βελτίωσης της νομοθεσίας, να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην εφαρμογή του δικαίου και στον εντοπισμό των λόγων για τους οποίους εξακολουθούν να υφίστανται δυσκολίες για την εφαρμογή και τον έλεγχο της εφαρμογής του δικαίου.

Προτείνει, λοιπόν, να βελτιωθεί η ισχύουσα μέθοδος διαχείρισης των προβλημάτων που αφορούν την εφαρμογή και τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

1.2 Προς τον σκοπό αυτόν, η Επιτροπή εντοπίζει τέσσερις πιθανές κατευθύνσεις για τη βελτίωση της εφαρμογής του δικαίου:

- α) *πρόληψη*: καλύτερες αξιολογήσεις του αντικτύπου, εκτιμήσεις των κινδύνων που ενέχουν οι προτάσεις της Επιτροπής, συμπερίληψη πίνακα αντιστοιχίας σε κάθε πρόταση, κατάρτιση του προσωπικού των εθνικών αρχών στο κοινοτικό δίκαιο
- β) *ουσιαστική και αποτελεσματική αντίδραση*: βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών με τις επιχειρήσεις και τους πολίτες, αλλά και με τις εθνικές αρχές — η γενίκευση των «συνεδριάσεων-πακέτο» έχει σημαντικό ρόλο στο θέμα αυτό
- γ) *βελτίωση των μεθόδων εργασίας*: διορισμός ενός κεντρικού σημείου επαφής σε κάθε κράτος μέλος, επιφορτισμένου με τις διασυνδέσεις μεταξύ της αρμόδιας εθνικής αρχής και της Επιτροπής: βελτίωση της διαχείρισης των διαδικασιών παράβασης, κυρίως με καθορισμό των προτεραιοτήτων
- δ) *ενίσχυση του διαλόγου και της διαφάνειας*: βελτίωση του διοργανικού διαλόγου, δημοσίευση των γενικών πληροφοριών σχετικά με την αποτελεσματικότητα της «νέας προσέγγισης».

1.3 Η ΕΟΚΕ επικροτεί τη βούληση της Επιτροπής να βελτιώσει τους μηχανισμούς για τη βελτίωση της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους των κρατών μελών.

Επιθυμεί να διατυπώσει επ' αυτού τις ακόλουθες παρατηρήσεις:

## 2. Ο εντοπισμός του προβλήματος

2.1 Τα περισσότερα προβλήματα κακής εφαρμογής και εκτέλεσης του κοινοτικού δικαίου απορρέουν από τη μη μεταφορά των οδηγιών. Ως «μεταφορά» νοείται η λειτουργία βάσει της οποίας ένα κράτος μέλος αποδέκτης της οδηγίας προβαίνει στην υιοθέτηση όλων των μέτρων που απαιτούνται για την ουσιαστική ενσωμάτωσή της στην εθνική έννομη τάξη του, μέσω των κατάλληλων κανονιστικών πράξεων.

2.2 Η μεταφορά απαιτεί από τα κράτη μέλη να εκτελέσουν δύο υποχρεώσεις:

- αφενός, την εισαγωγή στο εθνικό δίκαιο του συνόλου του κανονιστικού περιεχομένου της οδηγίας
- αφετέρου, την κατάργηση ή την τροποποίηση του συνόλου των προϋπαρχόντων εθνικών κανόνων που αντιβαίνουν προς την οδηγία.

2.3 Η ίδια απαίτηση ισχύει και για τη μεταφορά των αποφάσεων-πλαίσιο που προβλέπονται στο άρθρο 34 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), οι οποίες, όπως ακριβώς και οι οδηγίες που αναφέρονται στο άρθρο 249 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ), «δεσμεύουν τα κράτη μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα αλλά αφήνουν στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών την επιλογή του τύπου και των μέσων».

2.4 Κατά τη μεταφορά των αποφάσεων-πλαίσιο ενδέχεται επίσης να ανακύψουν δυσκολίες. Ωστόσο, σε αντίθεση με την ΣΕΚ, η οποία, στα άρθρα 226 και 228, προβλέπει διαδικασία επί παραβάσει, η ΣΕΕ δεν προβλέπει κανέναν τέτοιο μηχανισμό ελέγχου με πρωτοβουλία της Επιτροπής σε περίπτωση μη μεταφοράς ή πλημμελούς μεταφοράς. Αυτό, βέβαια, δεν σημαίνει ουδόλως ότι τα κράτη μέλη δεν οφείλουν να τηρούν την υποχρέωση της μεταφοράς των αποφάσεων-πλαίσιο.

2.5 Διαπιστώνεται, δυστυχώς, ότι τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν ακόμη δυσκολίες όσον αφορά την προσαρμογή των διαδικασιών κατάρτισης των κανόνων μεταφοράς, οι οποίοι, αντίθετα απ' ό,τι φαίνεται, προσκρούουν σε περίπλοκους νομικούς περιορισμούς και κάποιες φορές έρχονται σε σύγκρουση με τις εθνικές νομικές παραδόσεις.

### 3. Τα όρια της υποχρέωσης μεταφοράς και οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη

3.1 Τα κράτη μέλη έχουν αποκλειστική αρμοδιότητα για να αποφασίζουν τη μορφή που θα δώσουν στη μεταφορά των οδηγιών και για να καθορίζουν τα ίδια, υπό την εποπτεία των εθνικών δικαστών, ως δικαστών κοινού δικαίου της κοινοτικής νομοθεσίας, τα κατάλληλα μέσα ώστε η οδηγία να παράγει αποτελέσματα στο εσωτερικό δίκαιο. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί η υποχρέωση της Επιτροπής ως θεματοφύλακα των συνθηκών, να διασφαλίσει την ορθή εφαρμογή του δικαίου και την ομαλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς, προβαίνοντας, αν χρειαστεί, στην σταδιακή ανάληψη δράσεων, που διαθέτει για το σκοπό αυτό, κατά των κρατών μελών (ατιολογημένη γνωμοδότηση, προσφυγή στο ΔΕΚ, χρηματική ποινή). Τέλος, καθυστερημένη, πλημμελής ή ατελής μεταφοράς δεν στερούν τους θιγόμενους πολίτες από το δικαίωμα προσφυγής εφόσον υπερισχύει η οδηγία του εσωτερικού δικαίου, δύναμι της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου.

3.2 Η άρτια μεταφορά προϋποθέτει, λοιπόν, την υιοθέτηση εθνικών κανόνων δεσμευτικού χαρακτήρα, οι οποίοι πρέπει να αποτελούν αντικείμενο επίσημης δημοσίευσης<sup>(1)</sup>, και κατά συνέπεια το Δικαστήριο επικρίνει την απλή γενική παραπομπή στο κοινοτικό δίκαιο εν είδει μεταφοράς<sup>(2)</sup>.

3.3 Είναι πιθανό ορισμένες γενικές αρχές του συνταγματικού ή του διοικητικού δικαίου να καθιστούν περιττή τη μεταφορά της οδηγίας μέσω της υιοθέτησης ειδικών νομοθετικών ή κανονιστικών μέτρων. Αυτό, όμως, προϋποθέτει ότι οι εν λόγω γενικές αρχές θα εξασφαλίζουν πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από την εθνική διοίκηση.

3.4 Η μεταφορά των οδηγιών πρέπει, λοιπόν, να είναι όσο το δυνατόν πιο πιστή. Οι οδηγίες που εναρμονίζουν τις εθνικές νομοθεσίες πρέπει να μεταφέρονται, κατά το δυνατόν, κατά γράμμα, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η τήρηση της ενιαίας ερμηνείας και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου<sup>(3)</sup>.

3.5 Αυτό, θεωρητικά, φαίνεται απλό. Στην πράξη, όμως, συμβαίνει κάποιες αυτοτελείς έννοιες του κοινοτικού δικαίου<sup>(4)</sup> να μην έχουν αντίστοιχη έννοια στην εθνική νομική ορολογία, ή ακόμη κάποιες τέτοιες έννοιες να μην παραπέμπουν ρητά στο δίκαιο των κρατών μελών ώστε να προσδιορίζεται το νόημα και το περιεχόμενό τους<sup>(5)</sup>.

3.6 Συμβαίνει, επίσης, η οδηγία να περιλαμβάνει άρθρο σύμφωνα με το οποίο οι εθνικές διατάξεις μεταφοράς της οδηγίας πρέπει να περιλαμβάνουν αναφορά στην οδηγία ή να συνοδεύονται από τέτοια αναφορά κατά τη δημοσίευσή τους. Η αθέτηση της ρήτηρας αυτής, της καλούμενης «ρήτρας διασύνδεσης», επισύρει κυρώσεις του Δικαστηρίου, το οποίο αρνείται να κάνει δεκτή την

εξαιρέση που επικαλούνται τα κράτη μέλη με το επιχείρημα ότι το ισχύον εσωτερικό τους δίκαιο είναι ήδη σύμφωνο προς την οδηγία<sup>(6)</sup>.

3.7 Η δυσκολία της άρτιας μεταφοράς των οδηγιών οφείλεται επίσης στον κυμαινόμενο βαθμό του κανονιστικού τους χαρακτήρα. Υπάρχουν δύο κύριες κατηγορίες διατάξεων στις οδηγίες:

- οι «προαιρετικές» διατάξεις, οι οποίες περιορίζονται να διακηρύττουν γενικούς στόχους, ενώ αφήνουν στα κράτη μέλη αρκετά ευρέα περιθώρια ελιγμών για την επιλογή των εθνικών μέτρων μεταφοράς
- οι «δεσμευτικές/απαλλαγμένες αιρέσεων» διατάξεις, οι οποίες επιβάλλουν στα κράτη μέλη υποχρέωση συμβατότητας των εθνικών μέτρων μεταφοράς προς τις διατάξεις της οδηγίας, όπως είναι οι ορισμοί, οι «δεσμευτικές/απαλλαγμένες αιρέσεων» διατάξεις που επιβάλλουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις στα κράτη μέλη, τα παραρτήματα των οδηγιών που ενδέχεται να περιλαμβάνουν καταλόγους ή πίνακες όπου αναγράφονται ουσίες, αντικείμενα ή προϊόντα, τα υποδείγματα εντύπων που είναι εφαρμοστέα σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

3.8 Στην περίπτωση των «προαιρετικών» διατάξεων, η αξιολόγηση του κατά πόσον έχει γίνει πλήρης, πιστή και πραγματική μεταφορά δεν πρέπει να αφορά την ίδια την διατύπωση των εθνικών μέτρων, αλλά το περιεχόμενο των εθνικών μέτρων, το οποίο πρέπει να οδηγεί στην επίτευξη των στόχων της οδηγίας.

3.9 Στην περίπτωση των «δεσμευτικών/απαλλαγμένων αιρέσεων» διατάξεων, η προσοχή της Επιτροπής και του Δικαστηρίου επικεντρώνεται περισσότερο στην ταυτότητα διατύπωσης μεταξύ των εθνικών μέτρων και των διατάξεων της οδηγίας.

3.10 Ορισμένα κράτη μέλη, όμως, αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσκολίες για να επιτύχουν μια ικανοποιητική διατύπωση των κανόνων που μεταφέρουν τις «δεσμευτικές/απαλλαγμένες αιρέσεων» διατάξεις των οδηγιών. Οι δυσκολίες αυτές θα μπορούσαν να συνοψισθούν ως εξής: «για λόγους σαφήνειας του δικαίου, η θέσπιση των νέων διατάξεων πρέπει να συνοδεύεται από συστηματική επιμέλεια των κειμένων, ώστε να μην υπάρχει κίνδυνος να εξακολουθούν να υφίστανται επικαλυπτόμενες ή, ακόμη χειρότερο, αντιφατικές διατάξεις. Πρέπει, λοιπόν, να βρεθεί η σωστή ισορροπία ανάμεσα σε μια υπερβολικά στενά νοούμενη μεταγραφή και σε μια υπερβολικά ευρεία αναθεώρηση των σχετικών διατάξεων, και εδώ έγκειται, ίσως, κάποια πηγή δυσχερειών»<sup>(7)</sup>.

### 4. Οι μέθοδοι μεταφοράς που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη

4.1 Η επιλογή των τεχνικών διατύπωσης των μέτρων για τη μεταφορά των οδηγιών ποικίλλει ανάλογα με το εάν πρόκειται για «προαιρετικές» διατάξεις ή για διατάξεις «δεσμευτικές/απαλλαγμένες αιρέσεων»:

- Φαίνεται ότι η «μεταφορά δια της αντιγραφής» των «δεσμευτικών/απαλλαγμένων αιρέσεων» διατάξεων εφαρμόζεται ολοένα και περισσότερο από τα κράτη μέλη, καθώς η μεταφορά των

<sup>(1)</sup> Μελέτη του Συμβουλίου της Επικρατείας της Γαλλίας: «*Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national*»· μελέτη που υιοθετήθηκε από τη γενική συνέλευση του Συμβουλίου της Επικρατείας στις 22 Φεβρουαρίου 2007, Documentation française, Παρίσι, 2007.

<sup>(2)</sup> ΔΕΚ, 20 Μαρτίου 1997, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-96/95, Συλλ. σ. 1653.

<sup>(3)</sup> Εισηγητής ο κ. Van Iersel, EE C 24 της 31.01.2006.

<sup>(4)</sup> Βλέπε για παράδειγμα ΔΕΚ, 26 Ιουνίου 2003, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-233/00, Συλλ. σ. I-66.

<sup>(5)</sup> ΔΕΚ, 19 Σεπτεμβρίου 2000, Linster, C-287/98, Συλλ. σ. I-69.

<sup>(6)</sup> Πάγια νομολογία: ΔΕΚ, 23 Μαΐου 1985, Επιτροπή κατά ΟΔΓ, 29/84, Συλλ. σ. 1661· ΔΕΚ, 8 Ιουλίου 1987, Επιτροπή κατά Ιταλίας, 262/85, Συλλ. σ. 3073· ΔΕΚ, 10 Μαΐου 2001, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C-144/99, Συλλ. σ. I-3541.

<sup>(7)</sup> Εισηγητή του Συμβουλίου της Επικρατείας της Γαλλίας στο 19ο συνέδριο της Ένωσης των Συμβουλίων της Επικρατείας και των ανώτατων διοικητικών δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Χάγη, 14-15 Ιουνίου 2004 [Σ.τ.Μ.: η μετάφραση δική μας].

διατάξεων αυτού του είδους δεν αφήνει περιθώριο ελιγμού στα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα η προσοχή της Επιτροπής και του Δικαστηρίου να επικεντρώνεται περισσότερο στην ταύτιση ή και την ομοιότητα της διατύπωσης μεταξύ των μέτρων μεταφοράς και των «απαλλαγμένων αρέσεων» διατάξεων της οδηγίας. Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν έκρινε ποτέ ότι η υποχρέωση πιστής μεταφοράς των οδηγιών συνεπάγεται απαραίτητα μια καθαρή αντιγραφή.

— Η Επιτροπή αντιμετωπίζει μάλλον θετικά αυτή τη διαδικασία αντιγραφής, αποδίδοντας παράλληλα ιδιαίτερη προσοχή στο να επαναλαμβάνονται πιστά στο κείμενο της μεταφοράς οι ορισμοί που θεσπίζονται στην οδηγία, ούτως ώστε να προλαμβάνονται τυχόν σημασιολογικές ή εννοιολογικές αποκλίσεις που θα έβλαπταν την ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στα κράτη μέλη και τη χρησιμότητά του.

— Ο έλεγχος της μεταφοράς των «προαιρετικών διατάξεων», αντίθετα, είναι πιο προβληματικός. Πρόκειται για την περίπτωση όπου σύμφωνα με το γράμμα του άρθρου 249 ΕΚ, η οδηγία διατυπώνει γενικούς στόχους, αφήνοντας στα κράτη μέλη τη διακριτική επιλογή του τρόπου και των μέσων επίτευξής τους. Η εκτίμηση της πληρότητας και της πιστότητας της μεταφοράς θα πρέπει, ως εκ τούτου, να αφορά το περιεχόμενο των εθνικών μέτρων και όχι την ίδια τη διατύπωση των μέτρων. Το Δικαστήριο υποστηρίζει συνεπώς ότι ο έλεγχος των μέτρων μεταφοράς πρέπει να ευνοεί μια πραγματιστική προσέγγιση, κατά περίπτωση, ανάλογα με τους στόχους της οδηγίας και τον τομέα τον οποίο αφορά, γεγονός που μπορεί να αποπροσανατολίσει την Επιτροπή<sup>(8)</sup>.

4.2 Τέλος, τα κράτη μέλη μπορούν επίσης να μεταφέρουν το κοινοτικό δίκαιο δια της αναφοράς, όταν πρόκειται για διατάξεις τεχνικού χαρακτήρα, όπως για παράδειγμα τα παραρτήματα οδηγιών που περιλαμβάνουν καταλόγους αντικειμένων ή υποδείγματα εντύπων, ή ακόμη που αποτελούν αντικείμενο συχών τροποποιήσεων.

4.3 Οι Κάτω Χώρες, η Σλοβακία, η Αυστρία, η Φινλανδία και η Εσθονία προσφεύγουν σε μεταφορά δια της αναφοράς για τα τεχνικά παραρτήματα οδηγιών που τροποποιούνται συχνά από οδηγίες υιοθετούμενες σύμφωνα με τη διαδικασία της επιτροπολογίας.

4.4 Εύκολα διαπιστώνουμε ότι η διαδικασία της μεταφοράς δεν είναι τόσο απλή όσο φαίνεται, και τούτο επειδή ο αναγκαστικός χαρακτήρας του περιεχόμενου των οδηγιών δεν έχει πάντοτε τον ίδιο βαθμό. Η διαφοροποίηση αυτή συνεπάγεται μία διαφοροποίηση και ως προς τις εθνικές διαδικασίες μεταφοράς.

4.5 Το Ηνωμένο Βασίλειο, για παράδειγμα, προσφεύγει σε ταχεία διαδικασία υιοθέτησης των εκ μεταφοράς νόμων, καλούμενη «*negative declaration*», σύμφωνα με την οποία η κυβέρνηση καταθέτει στο κοινοβούλιο το κείμενο μεταφοράς που έχει προκύψει από την διυπουργική διαβούλευση, το οποίο δεν αποτελεί αντικείμενο συζήτησης, εκτός εάν υπάρξει αντίθετο αίτημα.

(8) ΔΕΚ, 15 Ιουνίου 2006, Επιτροπή κατά Σουηδίας, C 459/04: το Δικαστήριο απέρριψε μια προσφυγή λόγω παραβάσεως, την οποία υπέβαλλε η Επιτροπή. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η Σουηδία δεν είχε τηρήσει τις υποχρεώσεις στις οποίες υπέκειτο δυνάμει της οδηγίας αριθ. 89/391/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 12ης Ιουνίου 1989 σχετικά με την εφαρμογή μέτρων για την πρόωση της βελτίωσης της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία. Το Δικαστήριο είχε εκτιμήσει ότι η οδηγία έπρεπε να εκλαμβάνεται ως «οδηγία-πλαίσιο», η οποία ως τέτοια δεν υπαγόρευε την πλήρη εναρμόνιση της νομοθεσίας των κρατών μελών σχετικά με τη βελτίωση της υγείας.

4.6 Το Βέλγιο εφαρμόζει επείγουσα διαδικασία, η οποία εφαρμόζεται για οποιονδήποτε νόμο, στην περίπτωση όπου η εκπνοή της προθεσμίας για τη μεταφορά επιβάλλει την ταχεία υιοθέτηση νόμου μεταφοράς.

4.7 Άλλα κράτη μέλη, αντίθετα, δεν διαθέτουν τέτοιου είδους ταχεία νομοθετική διαδικασία για την υιοθέτηση νόμων μεταφοράς: η Γερμανία, η Αυστρία και η Φινλανδία είναι μεταξύ αυτών.

4.8 Στη Γαλλία δεν υπάρχει διαφοροποιημένη ρυθμιστική αντιμετώπιση ανάλογα με το τι διακυβεύεται στις διάφορες προς μεταφορά οδηγίες, είτε με απλοποιημένη νομοθετική διαδικασία, είτε με κανονιστικά μέσα.

## 5. Ποιες συστάσεις μπορούν να διατυπωθούν για την καλύτερη μεταφορά των οδηγιών;

— Το θεμελιώδες ζήτημα είναι να καθοριστεί πώς μπορεί να καταρτίζεται σε κοινοτικό επίπεδο μια νομοθεσία που να είναι πιο εύκολη ως προς τη μεταφορά της, και που να χαρακτηρίζεται από την εννοιολογική συνοχή και τη σχετική σταθερότητα που απαιτούνται για τη δραστηριότητα των επιχειρήσεων και τη ζωή των πολιτών.

— Να προλαμβάνεται η επιλογή του κανονιστικού μέσου για τη μεταφορά, μέσω του καθορισμού, από την αρχή των συζητήσεων σχετικά με το σχέδιο οδηγίας, ενός πίνακα αντιστοιχίας σαφούς και που θα ενημερώνεται τακτικά, σύμφωνα με το παράδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου.

— Να επιταχυνθεί η διαδικασία μεταφοράς ήδη από τη δημοσίευση της οδηγίας στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την ανάθεση του εσωτερικού συντονισμού σε ένα εσωτερικό σημείο επαφής που θα διαθέτει μια βάση δεδομένων ειδικά σχεδιασμένη προς τον σκοπό αυτό, όπως προτείνει η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της, ή ακόμη και να διαθέτει το εν λόγω σημείο επαφής ένα σύστημα προειδοποίησης που θα ενεργοποιείται μερικούς μήνες πριν από την εκπνοή της προθεσμίας για τη μεταφορά. Το Βέλγιο, η Ουγγαρία και οι Κάτω Χώρες έχουν ήδη οργανωθεί κατ' αυτόν τον τρόπο.

— Να προκρίνεται η μεταφορά δια της αντιγραφής όταν πρόκειται για διατάξεις ακριβείς και μη επιδεχόμενες αρέσεων ή για ορισμούς.

— Να γίνεται δεκτή η μεταφορά δια της συγκεκριμένης και επακριβούς παραπομπής στις δεσμευτικές/μη επιδεχόμενες αρέσεων διατάξεις της οδηγίας, όπως οι κατάλογοι και πίνακες προϊόντων, ουσιών ή αντικειμένων, τα οποία αφορά η οδηγία, τα υποδείγματα εντύπων και πιστοποιητικών που περιλαμβάνονται σε παραρτήματα. Η παραπομπή πρέπει οπωσδήποτε να είναι συγκεκριμένη, δεδομένου ότι το Δικαστήριο φρονεί ότι ένα κείμενο εσωτερικού δικαίου που περιλαμβάνει γενική παραπομπή στην οδηγία δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αποδεκτή πράξη μεταφοράς<sup>(9)</sup>. Οι Κάτω Χώρες, η Σλοβακία, η Αυστρία, η Φινλανδία και η Εσθονία ακολουθούν τη μέθοδο αυτή για τη μεταφορά των τεχνικών παραρτημάτων των οδηγιών.

(9) Προαναφερθείσα απόφαση ΔΕΚ, 20 Μαρτίου 1997, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-96/65, Συλλ. σ. 1653.

— Να προσαρμοστούν οι εθνικές διαδικασίες μεταφοράς σε συνάρτηση με την εμπέδωση της οδηγίας, με προσφυγή σε επιστευσμένες διαδικασίες, χωρίς ωστόσο να παραμελούνται οι υποχρεωτικές εσωτερικές διαβουλεύσεις που συνδέονται με την υιοθέτηση κανονιστικών πράξεων.

## 6. Συμπεράσματα

6.1 Η βελτίωση της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, όπως ζητά η Επιτροπή, αποτελεί στόχο κοινής λογικής, η επίτευξη του οποίου εξαρτάται κυρίως από τα κράτη μέλη, που αντιμετωπίζουν, όπως διαπιστώνεται, προβλήματα πολύ πιο περίπλοκα απ' ό,τι φαίνεται εκ πρώτης όψεως.

6.2 Τα κράτη μέλη δεν θα πρέπει να επωφελούνται από την πρόφαση της μεταφοράς των οδηγιών για να αναθεωρούν τμήματα της εθνικής τους νομοθεσίας, τα οποία δεν αφορά άμεσα η κοινοτική νομοθεσία («gold plating»), ή για να τροποποιούν αρνητικά ορισμένες διατάξεις του εσωτερικού τους δικαίου που ενδέχεται να περιορίζουν τα δικαιώματα των πολιτών ή των επιχειρήσεων — θα μπορούσε να γίνει λόγος για «downgrading» — επιρρίπτοντας στις «Βρυξέλλες» την ευθύνη για τις αλλαγές.

6.3 Τα κράτη μέλη θα πρέπει να προσφεύγουν πιο συστηματικά στη δυνατότητα που προσφέρουν το πρωτογενές δικαιο/οι συνθήκες να μεταφέρουν τις οδηγίες μέσω διαδικασιών συλλογικής διαπραγμάτευσης, ιδίως για τις οδηγίες με κοινωνικό και οικονομικό περιεχόμενο. Κατά τη διάρκεια της προπαρασκευαστικής διαδικασίας για τη μεταφορά<sup>(10)</sup>, και ανάλογα με τα θέματα, θα πρέπει να ζητείται η γνώμη των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών σχετικά με τις τροποποιήσεις ή προσθήκες που πρέπει να εισαχθούν στο εσωτερικό δικαιο με την ευκαιρία αυτή. Οι εν λόγω διαδικασίες διαπραγματεύσεων και διαβουλεύσεων, εκ φύσεως, προωθούν και διευκολύνουν τη μετέπειτα εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, εξασφαλίζοντας την υποστήριξη της κοινωνίας των πολιτών. Είναι γεγονός ότι η διαβούλευση με την κοινωνία των πολιτών πριν την υιοθέτηση εθνικών μέτρων μεταφοράς διαφωτίζει τη λήψη δημόσιων αποφάσεων, παρέχοντας στην εθνική διοίκηση τη δυνατότητα συλλογής των απόψεων των κοινωνικών εταίρων, εμπειρογνομόνων και αντιπροσώπων των επαγγελματιών του εκάστοτε κλάδου που επηρεάζεται από την εφαρμογή των μέτρων μεταφοράς. Έχει παιδαγωγικό χαρακτήρα, καθώς επιτρέπει στους εν λόγω φορείς να γνωρίζουν καλύτερα το περιεχόμενο των επικείμενων μεταρρυθμίσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Δανία, η Φινλανδία και η Σουηδία πραγματοποιούν διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς τους εταίρους και τους συμβουλευτικούς οργανισμούς τους, υποβάλλοντάς τους

ταυτόχρονα ένα κείμενο μεταφοράς και μια σειρά συγκεκριμένων ερωτήσεων σχετικά με το κείμενο.

6.4 Θα ήταν σκόπιμο να λαμβάνεται περισσότερο υπόψη η εσωτερική συνταγματική οργάνωση ορισμένων κρατών μελών (ομοσπονδιακά κράτη, περιφερειακή αποκέντρωση και άλλες μορφές μεταφοράς κυριαρχικών αρμοδιοτήτων σε υπο-κρατικό επίπεδο). Οι προθεσμίες μεταφοράς θα έπρεπε, κάποιες φορές, να παρατείνονται, κυρίως όταν πρόκειται για κοινοτικές διατάξεις που αφορούν τις εξουσίες που έχουν μεταβιβαστεί σε εδαφικές ενότητες (περιφερειακή πολιτική, εξόχως απομακρυσμένες περιφέρειες και νήσοι κλπ.).

6.5 Τα εθνικά κοινοβούλια και τα περιφερειακά κοινοβούλια ή συνελεύσεις (για παράδειγμα, της Σκωτίας, του Βελγίου ή των γερμανικών ομόσπονδων κρατιδίων) είναι άμεσα ενδιαφερόμενα και αρμόδια για τη μεταφορά του κοινοτικού δικαίου που υπάγεται στον τομέα της νομοθεσίας, για τον οποίο έχουν αρμοδιότητα είτε εξ' ανάθεσης είτε συμβουλευτική. Οι επιτροπές που συγκροτούν προς τον σκοπό αυτό, θα πρέπει να προβαίνουν σε ακροάσεις με ειδικούς και με εκπροσώπους ενδιαφερομένων κλάδων της κοινωνίας των πολιτών και να διαθέτουν ιδιαίτερες εξουσίες για τον προγραμματισμό της εξέτασης των προτάσεων νόμων μεταφοράς, έτσι ώστε να αποτρέπεται το ενδεχόμενο οι «επείγουσες υποθέσεις» της εσωτερικής νομοθεσίας να μεταθέτουν πέραν των διαθέσιμων προθεσμιών τα χρονοδιαγράμματα εξέτασης των εσωτερικών διατάξεων μεταφοράς. Αντίθετα, προκειμένου να μειωθεί αποφασιστικά το «απόδεμα» των οδηγιών που δεν μεταφέρονται εντός των προθεσμιών, για ορισμένα σχέδια που σημειώνουν καθυστέρηση, και επί των οποίων δεν υπάρχει ουσιαστική αντιπαράθεση μεταξύ των πολιτικών κομμάτων, θα μπορούσαν να εφαρμόζονται επείγοντα μέτρα (εκχώρηση νομοθετικής αρμοδιότητας στην εκτελεστική αρχή).

6.6 Ορισμένοι έχουν ήδη καταρτίσει συστήματα για την επιτάχυνση των διαδικασιών υιοθέτησης των κανόνων μεταφοράς, άλλοι έχουν τελειοποιήσει τεχνικές για τη βελτίωση της ποιότητας της μεταφοράς, άλλοι βρίσκονται σε πιο πρώιμο στάδιο και χρειάζονται ακόμη προσαρμογή. Για παράδειγμα, τα υπουργεία και τα κοινοβούλια θα μπορούσαν να συστήσουν στους κόλπους τους μια υπηρεσία μελέτης της μεταφοράς, η οποία θα καθοδηγεί και θα προσανατολίζει τις εργασίες μεταφοράς. Πρόκειται εδώ για μια ευκαιρία εκσυγχρονισμού της δημόσιας δράσης και όχι για επιβολή εξαναγκασμών εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων, με την Επιτροπή στην πρώτη γραμμή. Με άλλα λόγια, το θέμα που τίθεται εδώ είναι η πλήρης ανάληψη του ρόλου και της ευθύνης που αναλογεί στον καθένα για την ευρωπαϊκή οικοδόμηση<sup>(11)</sup>.

Βρυξέλλες, 12 Μαρτίου 2008.

Ο Πρόεδρος

της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Δημήτρης ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗΣ

<sup>(10)</sup> Εισηγητής ο κ. Retureau, EE C 24 της 31.01.2006, και εισηγητής ο κ. Van Iersel, EE C 24 της 31.01.2006.

<sup>(11)</sup> Κατ' ουσίαν, το συμπέρασμα της προαναφερθείσας μελέτης του Συμβουλίου της Επικρατείας της Γαλλίας με τίτλο «Pour une meilleure insertion des normes communautaires dans le droit national».