

EL

EL

EL



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 25.9.2009
COM(2009) 504 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ

(16η έκθεση «Βελτίωση της νομοθεσίας» για το 2008)

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ

(16η έκθεση «Βελτίωση της νομοθεσίας» για το 2008)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα έκθεση αποτελεί τη 16η έκθεση για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, που η Επιτροπή υποβάλλει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σύμφωνα με το πρωτόκολλο που προσαρτάται στη συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας¹. Όπως και στην έκθεση του 2007, η παρούσα έκθεση δεν καλύπτει τα ευρύτερα ζητήματα που άπτονται της βελτίωσης της νομοθεσίας, τα οποία εξετάστηκαν στην τρίτη στρατηγική επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας².

2. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

2.1. Οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

Οι ορισμοί της επικουρικότητας και της αναλογικότητας διατυπώνονται στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 5 της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ). Το πρωτόκολλο 30 της ΣΕΚ περιλαμβάνει περαιτέρω ρυθμίσεις για το πώς πρέπει να εφαρμόζονται οι δυο αρχές.

Η επικουρικότητα συνιστά κατευθυντήρια αρχή για την οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών και της ΕΕ, δηλαδή για το *ποιος πρέπει να παρέμβει*; Εάν ο οικείος τομέας εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας, δεν υπάρχει αμφιβολία ως προς το ποιος πρέπει να παρέμβει και δεν είναι εφαρμοστέα η αρχή της επικουρικότητας. Εάν η Κοινότητα είναι αρμόδια από κοινού με τα κράτη μέλη, η αρχή καθιερώνει σαφώς τεκμήριο υπέρ της ανάληψης δράσης εκ μέρους των κρατών μελών. Η Κοινότητα πρέπει να αναλαμβάνει δράση μόνον εφόσον οι επιδιωκόμενοι στόχοι δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη (κριτήριο αναγκαιότητας) και εφόσον μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα από την Κοινότητα (κριτήριο προστιθεμένης αξίας ή αποτελεσματικότητας σε σχέση με άλλα μέσα).

Η επικουρικότητα αποτελεί δυναμική έννοια και κάθε αξιολόγησή της εξελίσσεται με την πάροδο του χρόνου. Επιτρέπει την επέκταση της δράσης της Κοινότητας, εντός των ορίων

¹ Πρωτόκολλο (αριθ. 30) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (1997).

² COM(2009) 15 της 28.01.2009.

των αρμοδιοτήτων της, όταν τούτο επιβάλλεται από τις περιστάσεις, και αντιστρόφως, τον περιορισμό ή τη διακοπή της κοινοτικής δράσης, όταν αυτή δεν δικαιολογείται πλέον³.

Η αναλογικότητα συνιστά κατευθυντήρια γραμμή για τον καθορισμό του τρόπου με τον οποίο η Ένωση πρέπει να ασκεί τις αρμοδιότητές της, είτε αυτές είναι αποκλειστικές είτε είναι συντρέχουσες (ποια πρέπει να είναι η μορφή και η φύση της δράσης της ΕΕ;). Τόσο το άρθρο 5 ΣΕΚ όσο και το πρωτόκολλο ορίζουν ότι η δράση δεν πρέπει να υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων της ΣΕΚ. Η κάθε απόφαση πρέπει να ευνοεί τη λιγότερο περιοριστική εναλλακτική δυνατότητα.

2.2. Μέθοδοι εφαρμογής, δυνατότητα υποβολής παρατηρήσεων και εκ των υστέρων έλεγχος

Όλα τα θεσμικά όργανα της Ένωσης οφείλουν να σέβονται αμφότερες τις αρχές. Ειδικές υποχρεώσεις καθορίζονται στο πρωτόκολλο και στη διοργανική συμφωνία του 1993 περί επικουρικότητας⁴, τα βασικά στοιχεία των οποίων παρουσιάζονται συνοπτικά στην παρούσα έκθεση.

Η Επιτροπή οφείλει: να διεξάγει ευρείες διαβουλεύσεις πριν προτείνει νομοθεσία· να παραθέτει στην αιτιολογική έκθεση κάθε νομοθετικής πρότασης τους λόγους βάσει των οποίων κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η πρόταση συνάδει με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας· και να συνυπολογίζει το βάρος που η πρόταση συνεπάγεται για την Κοινότητα, τις εθνικές κυβερνήσεις, τις τοπικές αρχές, τους οικονομικούς φορείς και τους πολίτες.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο οφείλουν να παρέχουν αιτιολόγηση σχετικά με την επικουρικότητα σε περίπτωση που μια τροποποίηση που επιφέρουν επηρεάζει την έκταση της κοινοτικής δράσης⁵. Αν είναι εφαρμοστέα η διαδικασία διαβουλεύσεων ή συνεργασίας, το Συμβούλιο οφείλει να ενημερώσει το Κοινοβούλιο για τη θέση του σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, εξηγώντας τους σχετικούς λόγους⁶.

Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Επιτροπή των Περιφερειών διατυπώνουν τις απόψεις τους είτε όταν ζητείται η γνώμη τους είτε με γνώμες που εκδίδουν ιδία πρωτοβουλία. Η «Διάσκεψη των επιτροπών κοινοτικών και ευρωπαϊκών υποθέσεων των Κοινοβουλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (COSAC) δύναται επίσης να εκδίδει γνώμη σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας⁷.

Από τον Σεπτέμβριο του 2006, η Επιτροπή διαβιβάζει πλέον τις νέες νομοθετικές προτάσεις στα εθνικά κοινοβούλια, καλώντας τα να διατυπώσουν τις απόψεις τους επ' αυτών. Μολονότι οι εν λόγω ανταλλαγές απόψεων αφορούν ένα πεδίο πολύ ευρύτερο από την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, πολλές από τις παρατηρήσεις που διαβιβάζουν τα εθνικά κοινοβούλια σχετίζονται με τις εν λόγω αρχές.

³ Άρθρο 3 του πρωτοκόλλου.

⁴ Εκδόθηκε στις 17.11.93, ΕΕ C 329 της 06.12.1993, σ. 132.

⁵ Μέρος 2, σημείο 3 της διοργανικής συμφωνίας περί επικουρικότητας του 1993.

⁶ Άρθρο 12 του πρωτοκόλλου.

⁷ Σημείο 6 του πρωτοκόλλου σχετικά με το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, συνθήκη του Άμστερνταμ.

Τέλος, το Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο δύνανται να ελέγχουν τη νομιμότητα πράξεων των θεσμικών οργάνων από τη σκοπιά της συμμόρφωσης με την αρχή της επικουρικότητας.

3. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΟ 2008

3.1. Πώς η Επιτροπή εφαρμόζει τις αρχές

Το πρωτόκολλο ορίζει ότι η Επιτροπή οφείλει να αιτιολογεί τους λόγους για τους οποίους θεωρεί ότι μια νομοθετική πρόταση τηρεί τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Η Επιτροπή το πράττει με διάφορους τρόπους: η επικουρικότητα και η αναλογικότητα εξετάζονται ως μέρος της εκτίμησης των επιπτώσεων που παρέχει η Επιτροπή για όλες τις σημαντικές της πρωτοβουλίες, και αναλύονται στις αιτιολογικές εκθέσεις και στο σκεπτικό των νομοθετικών προτάσεων.

Ένα βασικό στοιχείο του συστήματος εκτίμησης επιπτώσεων της Επιτροπής είναι ο ανεξάρτητος έλεγχος ποιότητας που παρέχεται από την επιτροπή για τις αναλύσεις επιπτώσεων (ΕΑΕ). Στις γνωμοδοτήσεις της, η ΕΑΕ συνιστά βελτιώσεις στα βασικά στοιχεία των αναλύσεων επιπτώσεων, περιλαμβανομένης της εκτίμησης της επικουρικότητας και αναλογικότητας. Οι γνωμοδοτήσεις της ΕΑΕ αποτελούν τμήμα της εσωτερικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Επιτροπής και είναι επίσης διαθέσιμες για τα λοιπά θεσμικά όργανα και το γενικό κοινό, από τη στιγμή που η Επιτροπή έχει αναλάβει τη σχετική πρωτοβουλία.

Η έκθεση της ΕΑΕ για το 2008 δείχνει ότι υπάρχει αύξηση του αριθμού των συστάσεων της ΕΑΕ σχετικά με την επικουρικότητα και την αναλογικότητα (29 υποθέσεις το 2007, 48 το 2008). Βάσει των εργασιών της ΕΑΕ και εμπνεόμενη από τον «πίνακα εκτίμησης» που εκπόνησε η Επιτροπή Περιφερειών στο πλαίσιο των εργασιών της για την επικουρικότητα⁸, η Επιτροπή βελτίωσε τον τρόπο εκτίμησης της επικουρικότητας και αναλογικότητας στις αναθεωρημένες κατευθυντήριες γραμμές για την εκτίμηση επιπτώσεων που εξέδωσε τον Ιανουάριο του 2009. Αυτή τη στιγμή περιέχουν δύο σαφείς δέσμες ερωτήσεων⁹ που βασίζονται στο πρωτόκολλο 30 και που θα μπορούσαν να βελτιώσουν την ποιότητα των αναλύσεων των επιπτώσεων. Για παράδειγμα, οι ερωτήσεις εστιάζονται στην παρουσία διεθνών πτυχών, οι οποίες θα μπορούσαν να αποτελέσουν ένδειξη ότι τα κράτη μέλη δεν επιτυγχάνουν ικανοποιητικά από μόνα τους τους στόχους.

3.2. Παραδείγματα για την εφαρμογή των αρχών εκ μέρους της Επιτροπής μέσω της εκτίμησης επιπτώσεων

Η δέσμη «συμφιλίωση»¹⁰. Η δέσμη αυτή συνίσταται σε αναθεωρήσεις δύο οδηγιών: η πρώτη αφορά την προστασία των εγκύων εργαζομένων (επεκτείνοντας το δικαίωμα της άδειας μητρότητας από 14 σε 18 εβδομάδες, καταρχήν με πλήρεις αποδοχές) και η δεύτερη αφορά την κατάσταση των συμμετεχουσών συζύγων και των γυναικών που ασκούν ανεξάρτητη δραστηριότητα (παρέχοντας στις συμμετέχουσες συζύγους, κατόπιν αιτήματός τους, τις ίδιες διατάξεις κοινωνικής ασφάλισης με τους συζύγους τους που ασκούν ανεξάρτητη δραστηριότητα). Τα αρχικά αποτελέσματα της εκτίμησης επιπτώσεων απέδειξαν, ιδίως για τη δεύτερη πρόταση, ότι το κόστος εφαρμογής θα ήταν σημαντικό για αρκετά κράτη μέλη. Κατά

⁸ <http://subsidiarity.cor.europa.eu/Help/tabid/283/Default.aspx>

⁹ SEC(2009) 92 της 15.1.2009· βλέπε τμήμα 5.2 για την επικουρικότητα και τμήμα 7.2 για την αναλογικότητα.

¹⁰ COM(2008) 636 και COM(2008) 637 της 3.10.2008.

συνέπεια, για να διασφαλίσει ότι τα μέτρα θα αναλογούν με τους στόχους, η Επιτροπή πρότεινε την εκούσια εφαρμογή τους από τα κράτη μέλη.

*Μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ για τοπικές υπηρεσίες*¹¹. Η πρόταση της Επιτροπής να μειώσει τους συντελεστές ΦΠΑ για τις τοπικές υπηρεσίες υψηλής έντασης εργασίας εισάγει μεγαλύτερη ευελιξία για τα κράτη μέλη στον καθορισμό των συντελεστών ΦΠΑ για υπηρεσίες όπου η διάσταση της εσωτερικής αγοράς είναι αμελητέα. Αυτό είναι ένα παράδειγμα για το πόσο μια νέα θεώρηση της εφαρμογής ενός τμήματος της νομοθεσίας μπορεί να οδηγήσει σε μείωση της κλίμακας της παρέμβασης της ΕΕ.

*Οδηγία για την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης εκτός του χώρου εργασίας*¹². Η πρόταση για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης των προσώπων ανεξαρτήτως θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού περιέχει ορισμένες εγγυήσεις ώστε να καταστεί σαφές πότε τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητά τους (π.χ. περιεχόμενο των εκπαιδευτικών προγραμμάτων, λαϊκός χαρακτήρας του κράτους ή όχι, αναγνώριση του γάμου μεταξύ ομοφυλοφίλων ή όχι). Ανταποκρινόμενη στις ανησυχίες ότι τα μέτρα που αφορούν άτομα με ειδικές ανάγκες θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε δυσανάλογο κόστος για τις επιχειρήσεις, η Επιτροπή διασφάλισε ότι η πρόταση βασίζεται στην έννοια των εύλογων προσαρμογών, που είναι οικεία στις επιχειρήσεις εφόσον θεσπίστηκε στην οδηγία για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία¹³. Η πρόταση της Επιτροπής διευκρινίζει τους παράγοντες που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την εκτίμηση του «εύλογου» και η αιτιολογική έκθεση προβλέπει πώς η έννοια αυτή συνάδει με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Σύσταση του Συμβουλίου σχετικά με θέματα που συνδέονται με τα ναρκωτικά στις φυλακές. Η Επιτροπή ξεκίνησε εργασίες σχετικά με μια πρωτοβουλία που συνιστά στα κράτη μέλη να αναλάβουν δράσεις για τη διαχείριση ζητημάτων που συνδέονται με τα ναρκωτικά στις φυλακές. Αυτό θα συμπλήρωνε την ήδη υπάρχουσα σύσταση σχετικά με την εξάρτηση από τα ναρκωτικά. Η εκτίμηση επιπτώσεων κατέστησε σαφές ότι υπήρχε πρόβλημα αναλογικότητας, δεδομένης της περιορισμένης κλίμακας του προβλήματος, και μεταξύ των λόγων που η Επιτροπή δεν ανέλαβε την πρωτοβουλία ήταν οι ανησυχίες της σχετικά με την αναλογικότητα.

Σε ορισμένες άλλες υποθέσεις, η ΕΑΕ ζήτησε βελτιωμένη εκτίμηση της επικουρικότητας, όπως για παράδειγμα: στην πρόταση κανονισμού για τα δικαιώματα των επιβατών λεωφορείων και πούλμαν¹⁴, την πρόταση οδηγίας για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων¹⁵, την πρόταση οδηγίας για τη διευκόλυνση της διασυννοριακής επιβολής του νόμου στον τομέα της οδικής ασφάλειας¹⁶, την πρόταση οδηγίας για την προστασία των ζώων που χρησιμοποιούνται για επιστημονικούς σκοπούς¹⁷, την πρόταση κανονισμού για τη διανομή τροφίμων σε απόρους¹⁸, την πρόταση κανονισμού για την προώθηση της κατανάλωσης φρούτων στα σχολείων¹⁹, την πρόταση οδηγίας σχετικά με τη φάση II της ανάκτησης ατμών

¹¹ COM(2008) 428 της 07.07.2008.

¹² COM(2008) 426 της 02.07.2008.

¹³ 2000/78/EK.

¹⁴ COM(2008) 817 της 04.12.2008.

¹⁵ COM(2008) 780 της 13.11.2008.

¹⁶ COM(2008) 151 της 19.03.2008.

¹⁷ COM(2008) 543 της 05.11.2008.

¹⁸ COM(2008) 563 της 17.09.2008.

¹⁹ COM(2008) 442 της 08.07.2008.

βενζίνης κατά τη διάρκεια του ανεφοδιασμού επιβατικών οχημάτων²⁰. Περιέχονται λεπτομερέστερες πληροφορίες σχετικά με τις υποθέσεις αυτές στις ιστοσελίδες της Επιτροπής για τις εκτιμήσεις επιπτώσεων²¹.

4. ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΕΘΝΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΩΝ

4.1. Γνωμοδοτήσεις που αποστέλλονται στην Επιτροπή

Από το 2006, η Επιτροπή διαβιβάζει όλες τις νέες προτάσεις στα εθνικά κοινοβούλια και θέσπισε μια διαδικασία για την παροχή απαντήσεων στις γνωμοδοτήσεις που εκδίδονται από αυτά²². Ο αριθμός των γνωμοδοτήσεων που υποβάλλονται στην Επιτροπή σχεδόν διπλασιάζονται κάθε έτος, από 53 το 2006 σε 115 το 2007, και σε 200 το 2008²³. Αυτό αποδεικνύει ότι τα εθνικά κοινοβούλια προοδευτικά προβαίνουν στις αναγκαίες ρυθμίσεις ώστε να ανταποκρίνονται στις πρωτοβουλίες της Επιτροπής. Παρότι ο στόχος της διαδικασίας αυτής είναι ευρύτερος από την επικουρικότητα και την αναλογικότητα, τα εθνικά κοινοβούλια συχνά αναφέρονται στα ζητήματα αυτά. Για παράδειγμα:

*Πρόταση για την εφαρμογή των δικαιωμάτων των ασθενών στη διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη*²⁴. Υποβλήθηκαν στην Επιτροπή τρεις γνωμοδοτήσεις. Η γαλλική Γερουσία τόνισε ότι, όσον αφορά την επικουρικότητα και την αναλογικότητα, η πρόταση θα πρέπει να αναγνωρίσει ότι η οργάνωση των υγειονομικών υπηρεσιών αποτελεί αρμοδιότητα των κρατών μελών. Και τα δύο σώματα του ολλανδικού Κοινοβουλίου αποφάνθηκαν ότι δεν ήταν σαφές για ποιους λόγους θα πρέπει να αναληφθεί δράση σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Εξέφρασαν επιφυλάξεις σχετικά με την τήρηση της εθνικής κυριαρχίας στην οργάνωση και χρηματοδότηση του συστήματος υγείας και σχετικά με την επιλογή του νομικού μέσου (οδηγία). Το γερμανικό Bundesrat τόνισε ότι οι υπηρεσίες κοινωνικών παροχών θα πρέπει να αποκλείονται από το πεδίο εφαρμογής. Προέβαλε ότι η χρήση του άρθρου 95 της συνθήκης ΕΚ ως νομική βάση θα μπορούσε να καταστρατηγήσει τα όρια της κοινοτικής δράσης στον τομέα της υγείας, όπως θεσπίζονται στο άρθρο 152. Το Bundesrat τόνισε επίσης ότι το άρθρο 5 της πρότασης που επιβεβαιώνει την αρμοδιότητα των κρατών μελών για την οργάνωση των συστημάτων υγείας θα πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω. Απαντώντας στις γνωμοδοτήσεις των εθνικών κοινοβουλίων, η Επιτροπή αποφάνθηκε ότι σύμφωνα με το άρθρο 152 παράγραφος 5 της συνθήκης ΕΚ τα κράτη μέλη παραμένουν αρμόδια σε ό,τι αφορά την οργάνωση και την παροχή των υγειονομικών υπηρεσιών και της ιατρικής περίθαλψης και ειδικότερα τον καθορισμό των δικαιωμάτων των ασθενών και τον τρόπο παροχής της ιατρικής περίθαλψης. Απαντώντας στη γνωμοδότηση του γερμανικού Bundesrat, η Επιτροπή αποφάνθηκε επίσης ότι η προταθείσα οδηγία εφαρμόζεται στα πρότυπα των παρεχόμενων υγειονομικών υπηρεσιών, αλλά δεν καλύπτει τις επιστροφές από την κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια υπέρ των θυμάτων.

²⁰ COM(2008) 812 της 04.12.2008.

²¹ http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2009_en.htm

²² «Ένα πρόγραμμα δράσης με βάση τα αιτήματα των πολιτών - Παράγοντας αποτελέσματα για την Ευρώπη», COM (2006) 211 της 10.05.2006.

²³ Στο παράρτημα 1 περιέχεται επισκόπηση της προέλευσης των γνωμοδοτήσεων που υποβάλλονται στην Επιτροπή.

²⁴ COM(2008) 414 της 02.07.2008.

*Πρόταση για ευρωπαϊκή ιδιωτική εταιρεία*²⁵. Το γερμανικό Bundesrat εξέφρασε επιφυλάξεις σχετικά με την τήρηση της επικουρικότητας και για το κατά πόσον η προταθείσα εναρμόνιση θα μπορούσε να επιτύχει τους επιδιωκόμενους στόχους. Και τα δύο σώματα του Ολλανδικού Κοινοβουλίου ζήτησαν σαφή αιτιολόγηση της νομικής βάσης. Εξέφρασαν την επιθυμία να αποφευχθεί μία κατάσταση όπου οι εθνικοί κανόνες που απαγορεύουν τις καταχρήσεις θα μπορούσαν να παρακαμφθούν από ευρωπαϊκούς κανόνες. Ζήτησαν επίσης να πληροφορηθούν την προστιθέμενη αξία της πρωτοβουλίας και την πρόβλεψη της Επιτροπής σχετικά με την αποτελεσματική χρήση της ευρωπαϊκής επιχείρησης. Απαντώντας στο γερμανικό Bundesrat, η Επιτροπή τόνισε ότι η διασυννοριακή προϋπόθεση για τη σύσταση μιας ευρωπαϊκής ιδιωτικής εταιρείας θα ήταν ασύμβατη με το στόχο της πρότασης και ιδίως με τη συμβολή στην ολοκλήρωση και βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς και στο να καταστεί περισσότερο προσβάσιμη για τις ΜΜΕ.

*Ανακοίνωση «Small Business Act για την Ευρώπη»*²⁶. Το γερμανικό Bundesrat εξέφρασε ορισμένες ανησυχίες σχετικά με την επικουρικότητα, για παράδειγμα σχετικά με το ζήτημα των προγραμμάτων για ευρωπαϊκά σχολεία που αφορούν την προώθηση του επιχειρηματικού πνεύματος. Αντίθετα, η ιταλική Γερουσία ακολούθησε όλες τις αρχές της «Small Business Act». Στις απαντήσεις της, η Επιτροπή κάλεσε και το γερμανικό Bundesrat και την ιταλική Γερουσία να συμμετέχουν ενεργά στη διαδικασία παρακολούθησης, ιδίως με την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών από τα μέτρα και τις πολιτικές για τις ΜΜΕ σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, όπως για παράδειγμα η συγκριτική ανάλυση.

Εφόσον κυρωθεί, η συνθήκη της Λισαβόνας θα ενισχύσει το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην εκπόνηση νομοθεσίας ΕΕ²⁷. Τα πρωτόκολλα 1 και 2 της Συνθήκης παρέχουν ένα ενισχυμένο σύστημα στα εθνικά κοινοβούλια για να εκφράζουν τις γνώμες τους σχετικά με προτάσεις νομοσχεδίων, όσον αφορά τη συμβατότητά τους προς την αρχή της επικουρικότητας. Θα ενημερώνονται για όλες τις νομοθετικές προτάσεις και, εκτός από δεόντως αιτιολογημένες επείγουσες περιπτώσεις, θα διαθέτουν οκτώ εβδομάδες για να γνωστοποιήσουν τις απόψεις τους²⁸. Θα έχουν το δικαίωμα να αποστείλουν αιτιολογημένη γνώμη στην Επιτροπή εφόσον θεωρούν ότι η νομοθετική πρόταση δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας²⁹. Ανάλογα με τον αριθμό των κοινοβουλίων που απαντούν, η συνθήκη θα προβλέπει δύο μηχανισμούς – την «κίτρινη κάρτα» και την «πορτοκαλί κάρτα» - που οδηγούν σε επανεξέταση και πιθανή τροποποίηση ή απόσυρση της πρότασης. Η Συνθήκη περιέχει επίσης νέες διατάξεις για εκ των υστέρων δικαστικό έλεγχο: τα εθνικά κοινοβούλια³⁰ και η Επιτροπή των Περιφερειών θα είναι σε θέση να υποβάλουν εικαζόμενες παραβιάσεις της αρχής της επικουρικότητας ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου³¹.

²⁵ COM(2008) 396 της 25.06.2008.

²⁶ COM(2008) 394 της 25.06.2008.

²⁷ Πρωτόκολλα αριθ. 1 και 2.

²⁸ Άρθρο 4 του πρωτοκόλλου για το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

²⁹ Αυτό αφορά: προτάσεις της Επιτροπής· πρωτοβουλίες μιας ομάδας κρατών μελών (βλέπε ποινική συνεργασία)· πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου· αιτήσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου· συστάσεις της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας· και αιτήσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων για τη θέσπιση μιας ευρωπαϊκής νομοθετικής πράξης.

³⁰ Μέσω μιας πράξης που κοινοποιήθηκε από το κράτος μέλος σύμφωνα με την εθνική του έννομη τάξη εξ ονόματος του εθνικού κοινοβουλίου ή ενός σώματος του Κοινοβουλίου.

³¹ Άρθρο 8 του πρωτοκόλλου για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

4.2. Διαδικασίες επικουρικότητας που ασκούνται από την COSAC

Το 2008 η Διάσκεψη των Επιτροπών Κοινοτικών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (COSAC) διεξήγαγε δύο νέες διαδικασίες επικουρικότητας για την ενίσχυση των διαδικασιών που προτείνονται από τη συνθήκη της Λισαβόνας. Βάσει των διαδικασιών αυτών υποβλήθηκαν στην Επιτροπή 27 γνωμοδοτήσεις.

*Η απόφαση πλαίσιο του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας*³². Συνολικά υποβλήθηκαν 12 γνωμοδοτήσεις. Μόνον η Βουλή των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου υπέβαλε αρνητική γνωμοδότηση σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας. Πέντε σώματα εθνικών κοινοβουλίων ζήτησαν από την Επιτροπή να διευκρινίσει ορισμένα ζητήματα που συνδέονται με την επικουρικότητα· και 5 άλλα ζήτησαν διευκρινίσεις σχετικά με τη σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη της τρομοκρατίας.

*Οδηγία για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης εκτός της εργασίας*³³. Υποβλήθηκαν 15 γνωμοδοτήσεις σχετικά με την πρόταση εκ των οποίων οι 14 ήταν θετικές για την επικουρικότητα. Η μόνη αρνητική γνωμοδότηση προήλθε από την τσεχική Γερουσία.

5. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΑΠΟ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

*Οδηγία για τον καθορισμό πλαισίου προστασίας του εδάφους*³⁴. Η έντονη συζήτηση για την οδηγία αυτή επισημάνθηκε στην έκθεση του 2007 για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα. Παρά τις προσπάθειες της Προεδρίας, με υποστήριξη της Επιτροπής, το Συμβούλιο δεν κατόρθωσε να επιτύχει πολιτική συμφωνία σχετικά με την οδηγία αυτή το Δεκέμβριο του 2007. Η τελική συμβιβαστική λύση, που προέβλεπε ευρύ περιθώριο ελιγμών των κρατών μελών και μειωμένο κόστος εφαρμογής της οδηγίας, δεν έγινε δεκτή από την αναστέλλουσα μειοψηφία για λόγους που συνδέονται με την επικουρικότητα και την αναλογικότητα. Οι συζητήσεις σε τεχνικό επίπεδο συνεχίστηκαν το 2008.

*Οδηγία για τις υποχρεώσεις δημοσίευσης και μετάφρασης για ορισμένες μορφές εταιρειών*³⁵. Μία διάταξη της πρότασης αυτής καταργεί την υποχρέωση δημοσίευσης εταιρικών πράξεων σε έντυπη μορφή, προβλέποντας τη δημοσίευσή τους μέσω ενός κεντρικού ηλεκτρονικού φορέα, με στόχο τη μείωση του κόστους για τις επιχειρήσεις. Ορισμένα κράτη μέλη, που από κοινού αποτελούν μια αναστέλλουσα μειοψηφία, επιθυμούν να συνεχίσει να επιτρέπεται στα κράτη μέλη το να διατηρούν υποχρέωση δημοσίευσης στον εθνικό ή τοπικό τύπο, με δαπάνη των επιχειρήσεων. Δύο κράτη μέλη, που προέβαλαν επιχειρήματα βάσει της αρχής της επικουρικότητας, τόνισαν ότι η δημοσίευση στις εθνικές ή τοπικές εφημερίδες έχει πρόσθετη αξία για τις τοπικές κοινωνίες, ιδίως όπου η διαδικτυακή κάλυψη είναι μειωμένη. Αναφέρθηκαν επίσης στην ανάγκη διατήρησης αυτής της πηγής χρηματοδότησης για τον εθνικό τύπο.

*Οδηγία για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης εκτός της εργασίας*³⁶. Η Γερμανία αντιστάχθηκε στην πρόταση αυτή βάσει της επικουρικότητας. Η Ιρλανδία εξέφρασε τις ίδιες επιφυλάξεις και η τσεχική Γερουσία εξέδωσε ένα ψήφισμα προς την ίδια κατεύθυνση.

³² COM(2007) 650 της 06.11.2007.

³³ COM(2008) 426 της 02.07.2008.

³⁴ COM(2006) 232 της 22.09.2006.

³⁵ COM(2008) 194 της 17.04.2008.

³⁶ COM(2008) 426 της 02.07.2008.

Θεωρούν ότι η πρόταση υπερβαίνει τα όρια της νομικής βάσης (άρθρο 13 της συνθήκης ΕΚ) για την ενθάρρυνση, υποστήριξη ή συμβολή στις δράσεις των κρατών μελών. Άλλα κράτη μέλη (ειδικότερα οι Κάτω Χώρες και η Ιταλία) θεωρούν επίσης ότι η πρόταση δεν συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, δεδομένων των διοικητικών και οικονομικών δαπανών τις οποίες συνεπάγεται. Οι συζητήσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου σχετικά με την εν λόγω πρόταση συνεχίζονται υπό τη σουηδική Προεδρία.

*Οδηγία για την προστασία των εγκύων εργαζομένων*³⁷. Για ορισμένα κράτη μέλη (ιδίως τις Κάτω Χώρες) η πρόταση δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας: τα εν λόγω κράτη μέλη θα προτιμούσαν να παραμείνουν ελεύθερα για να αποφασίζουν ορισμένα ζητήματα που καλύπτονται από την πρόταση, σύμφωνα με τις πρακτικές τους και την πείρα τους σε εθνικό επίπεδο.

*Μειωμένοι συντελεστές ΦΠΑ*³⁸. Ένα κράτος μέλος έθεσε θέμα επικουρικότητας στις συζητήσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου. Το εν λόγω κράτος μέλος δεν είχε πρόβλημα επικουρικότητας όσον αφορά την πρόταση της Επιτροπής του 2008· πάντως, προέβαλε αντιρρήσεις βάσει της επικουρικότητας για ένα στοιχείο της συμβιβαστικής λύσης που προτάθηκε από τη γαλλική Προεδρία (σύμφωνα με την οποία κάθε αίτηση κράτους μέλους για την εφαρμογή μειωμένου συντελεστή θα πρέπει να υπάγεται σε εκτίμηση των επιπτώσεων και ιδίως των δημοσιονομικών επιπτώσεων). Το στοιχείο αυτό δεν περιλήφθηκε στην πολιτική συμφωνία η οποία επιτεύχθηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων της 10ης Μαρτίου 2009.

6. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΑΠΟ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Κατά τη διάρκεια του 2008, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε δύο ψηφίσματα που εν μέρει αφορούν την επικουρικότητα και την αναλογικότητα. Τον Οκτώβριο το Κοινοβούλιο εξέδωσε ψήφισμα σχετικά με την έκθεση της Επιτροπής «*Βελτίωση της νομοθεσίας για το 2006 για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας*»³⁹ που αφορούσε το νέο ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων όσον αφορά την τήρηση της επικουρικότητας. Υποστήριξε την πρωτοβουλία της Επιτροπής να στέλνει τις νέες της προτάσεις στα εθνικά κοινοβούλια επιδιώκοντας την ανταπόκρισή τους, αλλά για να καταστεί ο διάλογος αυτός αποτελεσματικότερος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θεωρεί ότι είναι αναγκαίο να αναπτυχθεί μια κοινή προσέγγιση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Το δεύτερο ψήφισμα που εστιάζεται σε θέματα επικουρικότητας αποτελεί την απάντηση του Κοινοβουλίου προς την Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής «*Διαμόρφωση νέας παιδείας αστικής κινητικότητας*»⁴⁰. Παρότι το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι η αστική κινητικότητα αποτελεί αρμοδιότητα των τοπικών αρχών, αναγνωρίζει ένα ρόλο για την ΕΕ στην ανάπτυξη μιας ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής προσέγγισης του θέματος αυτού. Η ΕΕ δεν οφείλει να νομοθετήσει στον τομέα της αστικής κινητικότητας, αλλά το Κοινοβούλιο υποστηρίζει ότι η Ένωση θα πρέπει να λάβει υπόψη «ειδικές ανάγκες των αστικών μεταφορών στους τομείς πολιτικής όπου μπορεί να παρέμβει νομοθετικά (π.χ. δημοσιονομική πολιτική,

³⁷ COM(2008) 637 της 03.10.2008.

³⁸ COM(2008) 428 της 07.07.2008.

³⁹ 2008/2045(INI) της 21.10.2008.

⁴⁰ 2008/2041(INI) της 09.07.2008.

περιβαλλοντική πολιτική, κοινωνική πολιτική και απασχόληση, πολιτική ανταγωνισμού, βιομηχανική πολιτική, περιφερειακή πολιτική και πολιτική συνοχής, πολιτική μεταφορών και οδικής ασφάλειας, ενεργειακή πολιτική)».

7. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Το δίκτυο παρακολούθησης της επικουρικότητας της Επιτροπής των Περιφερειών εισήλθε στο δεύτερο έτος της λειτουργίας του το 2008. Το δίκτυο λειτουργεί μέσω διαδραστικού δικτυακού τόπου⁴¹ και στοχεύει κυρίως σε κυβερνητικά και κοινοβουλευτικά όργανα που εκπροσωπούν την Ευρώπη των περιφερειών και των πόλεων. Καλούνται επίσης να συμμετέχουν και τα εθνικά κοινοβούλια. Άλλοι οργανισμοί τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο μπορούν να παρακολουθούν τις διαδικτυακές δραστηριότητες ως παρατηρητές. Όταν η Επιτροπή των Περιφερειών εκδίδει γνωμοδότηση σχετικά με μια νέα πολιτική ή νομοθετική πρόταση, οι εγγεγραμμένοι συμμετέχοντες στο δίκτυο μπορούν να χρησιμοποιούν ένα τυποποιημένο ηλεκτρονικό έντυπο για να σχολιάζουν θέματα που αφορούν την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Επιπλέον, οι εισηγητές στο πλαίσιο της επιτροπής μπορούν να διεξάγουν ευρύτερες διαβουλεύσεις στο πλαίσιο του δικτύου όταν χρειάζονται περισσότερα στοιχεία για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα για τις εργασίες τους. Διεξάχθηκαν τρεις διαβουλεύσεις το 2008⁴².

Η Επιτροπή των Περιφερειών προτίθεται να χρησιμοποιήσει τα συμβουλευτικά της δίκτυα και πλατφόρμες, συμπεριλαμβανομένου και του δικτύου παρακολούθησης της επικουρικότητας, για να παρέχει στοιχεία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με πιθανές επιπτώσεις των πρωτοβουλιών της σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Αυτό θα επιτρέπει στις τοπικές και περιφερειακές αρχές να συμμετέχουν έγκαιρα στην προπαρασκευαστική νομοθετική διαδικασία και να συμβάλλουν σε μια καλύτερη εκτίμηση των χωροταξικών επιπτώσεων της νομοθεσίας της ΕΕ και των πολιτικών της προτάσεων.

8. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΑΠΟ ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

Παρότι δεν έχει επισημανθεί σχετική νομολογία, εκκρεμεί αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης που θα οδηγήσει σε απόφαση του Δικαστηρίου σχετικά με την επικουρικότητα. Στις 13 Φεβρουαρίου 2008 το «High Court of Justice» (Μεγάλη Βρετανία και Ουαλία) υπέβαλε αίτηση στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για την έκδοση προδικαστικής απόφασης σχετικά με τον «κανονισμό για την περιαγωγή»⁴³. Εκτός από το ερώτημα σχετικά με τη νομική βάση, το «High Court» υπέβαλε ερώτημα στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για το κατά πόσον ο κανονισμός ήταν άκυρος *«λόγω του ότι το ανώτατο όριο των τιμών λιανικής της περιαγωγής παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας και/ή την αρχή της επικουρικότητας»*. Το Δικαστήριο αναμένεται να αποφανθεί εντός του 2010.

⁴¹ <http://subsidiarity.cor.europa.eu>

⁴² (i) για τη μετανάστευση και την απασχόληση COM (2007) 248, COM (2007) 249, COM (2007) 637 και COM (2007) 638· (ii) για τα δικαιώματα των ασθενών στη διασυνοριακή υγειονομική περίθαλψη COM (2008) 414· (iii) για την Πράσινη Βίβλο για την εδαφική συνοχή COM (2008) 616.

⁴³ Υπόθεση C-58/8 *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd* κατά του υπουργού εμπορίου, επιχειρήσεων και μεταρρυθμίσεων σχετικά με τον κανονισμό ΕΚ αριθ. 717/2007.

9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παραπάνω ανάλυση επιτρέπει να εξαχθούν τρία βασικά συμπεράσματα. Πρώτον, ενώ η εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας προκαλεί συχνά αποκλίσεις απόψεων στο πλαίσιο του Συμβουλίου, αυτό συμβαίνει σε μικρότερο βαθμό στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όπου φαίνεται να υπάρχει μια ευρύτερη συναίνεση σχετικά με την αναγκαιότητα και την προστιθέμενη αξία μιας κοινοτικής δράσης. Δεύτερον, ο αριθμός των γνωμοδοτήσεων που λαμβάνει η Επιτροπή εκ μέρους των εθνικών κοινοβουλίων σχετικά με τις προτάσεις της αυξάνεται με ταχείς ρυθμούς και στην πράξη διπλασιάζεται κάθε έτος. Η τάση αυτή αναμένεται να διατηρηθεί εάν επικυρωθεί η συνθήκη της Λισαβόνας και καταστούν λειτουργικές οι «κίτρινες και πορτοκαλί κάρτες». Αυτό θα πρέπει να εμπλουτίσει περισσότερο τη συζήτηση για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα. Τρίτον, οι εκτιμήσεις των επιπτώσεων κατέστησαν το βασικό μέσο για την εξέταση των ζητημάτων που άπτονται της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στο πλαίσιο της Επιτροπής κατά την εκπόνηση πολιτικών πρωτοβουλιών. Η επιτροπή για τις αναλύσεις επιπτώσεων διαδραματίζει βασικό ρόλο σχετικά με αυτό και οι αναθεωρηθείσες κατευθυντήριες γραμμές για την εκτίμηση των επιπτώσεων θα οδηγήσουν σε περαιτέρω πρόοδο στον τομέα αυτό.

Παράρτημα 1: Αριθμός γνωμοδοτήσεων που υποβλήθηκαν από εθνικά κοινοβούλια

	Σώματα εθνικών κοινοβουλίων	Υποβληθείσες γνωμοδοτήσεις
1	PT - Assembleia da República	65
2	DE - Bundesrat	18
3	SE - Riksdag	16
4	FR - Sénat	13
5	UK - House of Lords	12
6	DK - Folketing	11
7	CZ - Senát	11
8	IT - Senato della Repubblica	8
9	IE - Dáil Éireann and Seanad Éireann	7
10	IT - Camera dei deputati	6
11	NL - Staten Generaal	5
12	PL - Sejm	5
13	AT - Bundesrat	4
14	EL – Βουλή των Ελλήνων	3
15	DE - Bundestag	2
16	EE - Riigikogu	2
17	LU - Chambre des Députés	2
18	BE – Sénat/Senaat	2
19	CY – Βουλή των Αντιπροσώπων	2
20	LV - Saeima	2
21	UK - House of Commons	1
22	CZ - Poslanecká sněmovna	1
23	BE - Chambre des Représentants/ Kamer van volksvertegenwoordigers	1
24	BG - Narodno sabranie	1
	Σύνολο:	200