



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΓ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

Για έναν αποτελεσματικότερο έλεγχο και εφαρμογή του δικαίου της Ε.Ε.

Η ελληνική περίπτωση

Επιβλέπουσα:

Παρασκευή Δραμαλιώτη

Σπουδαστής:

Ευάγγελος Παπαδιόχος

ΑΘΗΝΑ - 2015

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η ανάδειξη του βαθμού συμμόρφωσης της χώρας μας με το δίκαιο της Ε.Ε. σε συνδυασμό με την αναζήτηση των αιτίων αλλά και προτάσεων για καλύτερα αποτελέσματα. Ειδικότερα, αναδεικνύεται κυρίως ο βαθμός συμμόρφωσης της Ελλάδας, τόσο κατά το στάδιο της τυπικής ενσωμάτωσης όσο και κατά την ουσιαστική ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, τονίζονται τα οργανωτικά προβλήματα σχετικά με τον συντονισμό των συναρμόδιων αρχών και τέλος παρουσιάζονται προτάσεις βελτίωσης που απορρέουν από καλές πρακτικές άλλων ευρωπαϊκών εθνικών διοικήσεων.

Η δομή της παρούσας μελέτης αναλύεται ως εξής:

Στην πρώτη ενότητα παρουσιάζεται το θεσμικό πλαίσιο για την ορθή εφαρμογή του δικαίου της Ε.Ε. Ειδικότερα, περιγράφεται η διαδικασία επί παραβάσει και η διαδικασία επιβολής των προστίμων σύμφωνα με τα άρθρα 258 και 260 της ΣΛΕΕ αντιστοίχως. Σε αυτό το πλαίσιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης οφείλουν να διασφαλίζουν την αποτελεσματική υλοποίηση του ενωσιακού δικαίου όταν παρατηρούνται παραβάσεις εκ μέρους των κρατών-μελών είτε κατά την μεταφορά των οδηγιών στο εγχώριο δίκαιο είτε κατά την εφαρμογή τους από τα αρμόδια εθνικά όργανα.

Έπειτα, στην δεύτερη ενότητα, αξιοποιώντας επικαιροποιημένα στατιστικά στοιχεία της Επιτροπής, του ΔΕΕ, της Eurostat και λοιπών πηγών, δίνεται μια ολοκληρωμένη εικόνα σχετικά με τις επιδόσεις των κρατών-μελών όσον αφορά την συμμόρφωση τους με την ενωσιακή νομοθεσία. Με αυτό τον τρόπο, είναι εφικτή μία κατηγοριοποίηση των χωρών ανάλογα με τον βαθμό συμμόρφωσης τους και σε αυτό το πλαίσιο αναδεικνύεται η συγκριτική θέση της Ελλάδας.

Ακολούθως, στην τρίτη ενότητα παρουσιάζονται ορισμένες βέλτιστες πρακτικές με εστίαση στην βελτίωση του οργανωτικού και συντονιστικού πλαισίου εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου και οι οποίες θα μπορούσαν να αποτελέσουν παράδειγμα για την χώρα μας. Σε αυτό το πλαίσιο, αναλύονται οι περιπτώσεις των κεντρικών συντονιστικών οργάνων της Εσθονίας και της Φινλανδίας.

Στη συνέχεια, στην τέταρτη ενότητα εξετάζεται η ελληνική περίπτωση. Ειδικότερα, αναλύονται περαιτέρω οι καλές επιδόσεις της Ελλάδας σχετικά με την τυπική ενσωμάτωση, οι αδυναμίες της που αφορούν πρωτίστως την ανάπτυξη των

πραγματικών αποτελεσμάτων των οδηγιών- ιδίως όσον αφορά ρυθμίσεις περιβαλλοντικών ζητημάτων- και διαπιστώνεται ο δημοσιονομικός αντίκτυπος των όποιων καθυστερήσεων ή εμπλοκών. Επίσης, περιγράφεται το εθνικό νομοθετικό και οργανωτικό πλαίσιο και δίνεται έμφαση στις δομές συντονισμού και παρακολούθησης της υλοποίησης των οδηγιών. Επισημαίνεται έτσι η αποσπασματικότητα και η πολυπλοκότητα της υλοποίησης λόγω των πολλών εμπλεκόμενων αρμόδιων φορέων και κατατίθενται προτάσεις βελτίωσης προς αυτή την κατεύθυνση.

Από μεθοδολογικής άποψης, η εργασία στηρίχθηκε σε στατιστικά στοιχεία της Επιτροπής, του ΔΕΕ, της Eurostat, και άλλων φορέων, σε σχετικές μελέτες, ανακοινώσεις και αποφάσεις, σε σχετική ελληνική και αγγλόφωνη βιβλιογραφία, στην μελέτη του σχετικού ενωσιακού και εθνικού κανονιστικού πλαισίου και σε περαιτέρω έρευνα στο διαδίκτυο.

Λέξεις-κλειδιά: ενωσιακό δίκαιο, συμμόρφωση, ενσωμάτωση, υλοποίηση, οδηγίες, Επιτροπή, Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κράτος μέλος, παράβαση, πρόστιμο, συντονισμός.

ABSTRACT

The aim of this thesis is to present the compliance performance of our country concerning the EU law, to look for the causes and to make suggestions for better results. More specifically, the thesis highlights the performance of Greece during the transposition and the application of EU law and it put emphasis on organizational problems related to the coordination of all the competent authorities. Finally, it presents some improvement suggestions connected with best practices.

The study is structured as follows:

The section 1 presents the institutional framework for the implementation of EU law which concerns the infringement procedure and the financial sanctions procedure which are based on the articles 258-260 of The Treaty on the Function of the European Union. According to these, the Commission and the Court of Justice of the European Union have the obligation to ensure that EU law is effectively implemented i.e. to avoid infringements either during the transposition of directives into national law or during their application by the competent national authorities.

The section 2, utilizing updated statistics from Commission, Court of Justice of the E.U., Eurostat and other sources, gives a complete picture concerning the compliance of member states with EU law. In this way, it is feasible to classify countries by their compliance performance and to highlight the comparative position of Greece.

The section 3 presents some best practices putting emphasis on the enhancement of the organizational and coordinating framework which concerns the application of EU Law. In this sense, two typical examples are Finland and Estonia.

The section 4 makes further analysis of Greece's compliance performance and underlines the difficulties in application, especially as far as the environmental issues are concerned, and their financial impact. In addition, it describes the national legislative and organizational framework, emphasizes the structures of coordination and monitoring of EU law implementation and makes improvement suggestions towards this direction.

In terms of methodology, the thesis was based on statistics from the Commission, the Court of Justice of the European Union, Eurostat and other sources, on relevant studies,

reports and decisions, on bibliographic research, on analysis of regulation at a national and EU level and on internet searching.

Key words: EU law, compliance, transposition, application, directives, Commission, Court of Justice of the European Union, member state, infringement, financial sanction, coordination.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	12
2. ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	14
2.1 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΙ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙ	15
2.2. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΤΙΜΩΝ	18
3. ΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΤΗΝ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	21
3.1 ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΤΥΠΙΚΗ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ	22
3.2 ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ	25
4. ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ: Ο ΕΘΝΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	27
5. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ.....	40
5.1 ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	40
5.1.1 ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	40
5.1.2 ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	44
5.2 ΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ΣΤΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ	54
5.2.1 ΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΣΤΟ ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΟ ΣΤΑΔΙΟ	59
5.2.2 ΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΤΥΠΙΚΗ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ.....	61
5.2.3 ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ	67
5.3 ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ: ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ.....	74
6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	79
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ.....	83

ΠΙΝΑΚΕΣ ΕΙΚΟΝΟΓΡΑΦΗΣΗΣ

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

Διάγραμμα 1 Ροή διαδικασίας επί παραβάσει	20
Διάγραμμα 2 Εξέλιξη ελλείμματος μεταφοράς οδηγίων στην Ε.Ε.	23
Διάγραμμα 3 Εξέλιξη Ποσοστού μη ολοκληρωμένης ενσωμάτωσης οδηγίων στην Ε.Ε.	23
Διάγραμμα 4 Αριθμός οδηγίων και νέων διαδικασιών επί παραβάσει για καθυστερημένη μεταφορά στην Ε.Ε. 2010-2014	24
Διάγραμμα 5 Αριθμός υποθέσεων ΔΕΕ ανά είδος 2010-2014	25
Διάγραμμα 6 Εξέλιξη συνολικού αριθμού εκκρεμών υποθέσεων στην Ε.Ε.	26
Διάγραμμα 7 Διάρκεια υποθέσεων παραβίασης ανά τομέα στην Ε.Ε.	26
Διάγραμμα 8 Ποσοστό υποθέσεων παραβίασης ανά είδος στην Ε.Ε.	27
Διάγραμμα 9 Ισχύς συστημάτων εθνικού συντονισμού και έλλειμμα ενσωμάτωσης στα νέα κράτη μέλη το 2006	30
Διάγραμμα 10 Ισχύς συστημάτων κεντρικού συντονισμού σε διάφορα Υπουργεία	31
Διάγραμμα 11 Ισχύς συστημάτων κεντρικού συντονισμού σε διάφορα Υπουργεία σε σχέση με το ποσοστό των έγκαιρα μεταφερόμενων Οδηγίων	32
Διάγραμμα 12 Έλλειμμα ενσωμάτωσης στην Εσθονία	33
Διάγραμμα 13 Έλλειμμα συμμόρφωσης στην Εσθονία	33
Διάγραμμα 14 Αριθμός υποθέσεων παραβίασης στην Εσθονία	34
Διάγραμμα 15 Έλλειμμα ενσωμάτωσης στη Φινλανδία	34

Διάγραμμα 16 Έλλειμμα συμμόρφωσης στη Φινλανδία	35
Διάγραμμα 17 Αριθμός παραβιάσεων στη Φινλανδία	35
Διάγραμμα 18 Κεντρικοί κυβερνητικοί θεσμοί στην Εσθονία	37
Διάγραμμα 19 Κεντρικού κυβερνητικοί θεσμοί στη Φινλανδία	39
Διάγραμμα 20 Αποτελεσματικότητα Δημόσιας Διοίκησης σε σχέση με το ποσοστό παραβιάσεων	45
Διάγραμμα 21 Η συμμόρφωση ως συνάρτηση της διοικητική ικανότητας και της ισχύος των κρατών μελών	46
Διάγραμμα 22 Δομή εθνικού συντονιστικού συστήματος εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου	53
Διάγραμμα 23 Αριθμός νέων καταγγελιών εναντίον της Ελλάδας από πολίτες 2011-2014	59
Διάγραμμα 24 Αριθμός νέων υποθέσεων εναντίον της Ελλάδας στο EU PILOT 2011-2014	60
Διάγραμμα 25 Κατάταξη κρατών μελών βάσει του χρόνου αντίδρασης σε ημέρες στο EU PILOT το 2014	60
Διάγραμμα 26 Κατάταξη κρατών μελών βάσει ποσοστό επίλυσης υποθέσεων EU PILOT το 2014	61
Διάγραμμα 27 Εξέλιξη του ελλείμματος ενσωμάτωσης στην Ελλάδα	62
Διάγραμμα 28 Κατάταξη των κρατών μελών βάσει του ελλείμματος ενσωμάτωσης το 2014	62
Διάγραμμα 29 Συνολική καθυστέρηση ενσωμάτωσης ανά κράτος μέλος το 2014	63
Διάγραμμα 30 Κατάταξη κρατών μελών βάσει του αριθμού υποθέσεων καθυστερημένης μεταφοράς οδηγιών	64

Διάγραμμα 31 Κατάταξη κρατών μελών βάσει του αριθμού νέων παραβιάσεων για καθυστερημένη μεταφορά	64
Διάγραμμα 32 Νέες υποθέσεις παραβάσεων λόγω καθυστερημένης μεταφοράς 2010-2014	65
Διάγραμμα 33 Μεταβολή αριθμού σημαντικών οδηγιών κατά το τελευταίο εξάμηνο του 2014	65
Διάγραμμα 34 Εξέλιξη ελλείμματος συμμόρφωσης στην Ελλάδα	66
Διάγραμμα 35 Κατανομή κρατών μελών βάσει του ελλείμματος συμμόρφωσης	66
Διάγραμμα 36 Αριθμός υποθέσεων παραβίασης εναντίον της Ελλάδας 2010-2014	67
Διάγραμμα 37 Εξέλιξη αριθμού εκκρεμών υποθέσεων παραβίασης εναντίον της Ελλάδας	68
Διάγραμμα 38 Κατάταξη κρατών μελών βάσει του αριθμού εκκρεμών υποθέσεων το 2014	68
Διάγραμμα 39 Κατάταξη κρατών μελών βάσει της διάρκειας των παραβιάσεων το 2014	69
Διάγραμμα 40 Κατάταξη κρατών μελών βάσει της διάρκειας των παραβιάσεων μέχρι την έκδοση δικαστικής απόφασης το 2014	69
Διάγραμμα 41 Κατανομή κρατών μελών βάσει του αριθμού εισερχόμενων υποθέσεων στο ΔΕΕ το 2014	70
Διάγραμμα 42 Συνολικές ασκηθείσες προσφυγές λόγω παράβασης την περίοδο 1952-2014	70
Διάγραμμα 43 Κατάταξη κρατών μελών βάσει αριθμού νέων παραβάσεων το 2014	71
Διάγραμμα 44 Κατανομή νέων παραβάσεων σε τομείς πολιτικής	72

Διάγραμμα 45 Κατάταξη κρατών μελών βάσει συνολικού αριθμού παραβάσεων το 2014	74
Διάγραμμα 46 Κατάταξη κρατών μελών βάσει του αριθμού παραβάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας το 2014	75
Διάγραμμα 47 Κατάταξη κρατών μελών βάσει του αριθμού παραβάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας το 2013	75
Διάγραμμα 48 Αριθμός παραβάσεων λόγω μη συμμόρφωσης με τις πρώτες δικαστικές αποφάσεις το 2014	76
Διάγραμμα 49 Εξέλιξη συνολικού αριθμού καταγγελιών στην Ε.Ε.	93
Διάγραμμα 50 Μέσο ποσοστό επίλυσης υποθέσεων EU PILOT 2011-2014	94
Διάγραμμα 51 Εξέλιξη συνολικού αριθμού υποθέσεων SOLVIT	95

ΠΙΝΑΚΕΣ

Πίνακας 1 Υπουργικές μονάδες συντονισμού και παρακολούθησης της ενσωμάτωσης της ενωσιακής νομοθεσίας στην Ελλάδα	54
Πίνακας 2 Εξέλιξη νέων υποθέσεων παραβίασης στην Ελλάδα	71
Πίνακας 3 Εξέλιξη του αριθμού των περιβαλλοντικών παραβάσεων στην Ελλάδα	76
Πίνακας 4 Εξέλιξη αριθμού παραβιάσεων λόγω μη συμμόρφωσης με τις πρώτες δικαστικές αποφάσεις	76
Πίνακας 5 Εκτίμηση ύψους προστίμων για ΧΑΔΑ	78
Πίνακας 6 Βάση δεδομένων παρακολούθησης παραβιάσεων της Ουγγαρίας	83

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΓΝΘΕΕ	Αυτοτελές Γραφείο Νομικών Θεμάτων Ευρωπαϊκής Ένωσης
αρθ.	άρθρο
ΓΓ	Γενική Γραμματεία
ΓΓΚ	Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης
ΓΓΣ	Γενική Γραμματεία Συντονισμού
ΓΔ	Γενική Διεύθυνση
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Δ/νση	Διεύθυνση
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Κ.	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΝΥ- ΥΠΕΞ/ΕΝΥ-ΕΕ	Ειδική Νομική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών (για θέματα ΕΕ)
Ε.Ο.Κ.	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΚΕΜΚΕ	Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων
κ-μ	κράτος μέλος
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΕΑ	Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία
ν.	νόμος
παρ.	παράγραφος
Σ.	Σύνταγμα
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΠΕΘΟ/ΥΠΟΟ	Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας/ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών
ΥΠΕΞ	Υπουργείο Εξωτερικών
ΧΑΔΑ	Χώροι Υγειονομικής Ταφής Α
ΧΥΤΑ	Χώροι Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης βασίστηκε εξ' αρχής στο ενωσιακό δίκαιο μέσω του οποίου παράγονται ρυθμίσεις που ισχύουν σταδιακά σε όλα τα κράτη μέλη για την εφαρμογή ενός κοινού πλαισίου αρχών και στόχων. Το ενωσιακό δίκαιο θεμελιώνεται στις βασικές αρχές της υπεροχής του έναντι οποιασδήποτε εθνικής έννομης τάξης και της άμεσης ισχύος του. Όμως, όπως είναι ευνόητο, αναγκαία προϋπόθεση για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι η ορθή, έγκαιρη και εν γένει αποτελεσματική υλοποίηση της ενωσιακής νομοθεσίας. Επιπλέον, η αποτελεσματική υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών έγκειται στην καθοριστική σημασία της ως παράγοντα θεμελίωσης της Ευρωπαϊκής έννομης και πολιτικής τάξης και παράλληλα ως στοιχείο αξιολόγησης της συνολικότερης λειτουργίας της ένωσης (Sverdrup, 2005: 6).

Η υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών συνιστά μια σχετικά πολύπλοκη διαδικασία που εμπεριέχει δύο ξεχωριστά στάδια, ένα ενωσιακό και ένα εθνικό. Στο ενωσιακό στάδιο η Επιτροπή εξουσιοδοτείται από το Συμβούλιο για να εκδίδει κανονιστικές πράξεις για την εκτέλεση των γενικών νομοθετημάτων και ιδίως των οδηγιών (το φαινόμενο της «Επιτροπολογίας»). Το σύστημα της επιτροπολογίας περιελάμβανε συμβουλευτικές επιτροπές, διαχειριστικές επιτροπές, κανονιστικές επιτροπές και κανονιστικές επιτροπές με έλεγχο οι οποίες απαρτίζονταν από εκπροσώπους των κρατών μελών, προεδρεύονταν από την Επιτροπή και συγκροτούνταν από τον Ενωσιακό νομοθέτη για να συνδράμουν και να ελέγχουν την Επιτροπή μέσω επίσημων γνωμοδοτήσεων κατά τη λήψη των μέτρων υλοποίησης της ενωσιακής νομοθεσίας¹. Ενώ, στο εθνικό στάδιο περιλαμβάνεται η φάση της ενσωμάτωσης του Ενωσιακού δικαίου (transposition-execution normative) και η φάση της καθαυτής υλοποίησης (street level implementation-execution administrative).

Σε αυτό το πλαίσιο, βάσει του άρθρου 197 παρ.2 ΣΛΕΕ, η υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών βασίζεται στην αρχή της «έμμεσης διοίκησης» (indirect administration) κατά την οποία αναγνωρίζεται η θεσμική αυτονομία των κρατών μελών τα οποία είναι υπεύθυνα για την αποτελεσματική υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών έχοντας

¹ Το σύστημα της Επιτροπολογίας τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας και προστέθηκαν σε αυτή οι πράξεις κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 290 ΣΛΕΕ (delegated acts) και οι εκτελεστικές πράξεις του άρθρου 291 (implementing acts) οι οποίες συνιστούν ένα νέο είδος μη νομοθετικών πράξεων.

διακριτική ευχέρεια στην επιλογή των μέσων υλοποίησης. Παράλληλα, η αρμοδιότητα της Επιτροπής έγκειται στην παρακολούθηση και τον έλεγχο της εφαρμογής από τα κράτη μέλη και την δυνατότητα ανάληψης υποστηρικτικών δράσεων στα πλαίσια της διοικητικής συνεργασίας των κρατών για την βελτίωση των επιδόσεων τους στην υλοποίηση των πολιτικών (αρθ. 211 ΣΛΕΕ). Συνεπώς, γίνεται φανερός ο κρίσιμος ρόλος των κρατών-μελών για την ομαλή τήρηση του ενωσιακού δικαίου και την αποφυγή παραβιάσεων, παραλείψεων και λοιπών ατελειών τόσο κατά την μεταφορά των οδηγιών όσο και κατά την ανάπτυξη των πραγματικών τους αποτελεσμάτων.

Ωστόσο, μπορεί εύκολα να διαπιστωθεί ότι βασικό χαρακτηριστικό του προαναφερόμενου πολύπλοκου συστήματος υλοποίησης αποτελεί το λεγόμενο «έλλειμμα υλοποίησης» (implementation deficit) το οποίο μπορεί να οριστεί ως το χάσμα μεταξύ των εκάστοτε θεσμοθετημένων πολιτικών στόχων και της αδυναμίας της πραγματικής επίτευξης τους και το ύψος του οποίου διαφοροποιείται εμφανώς μεταξύ των κρατών μελών και των τομέων πολιτικής. Το έλλειμμα υλοποίησης διακρίνεται στο έλλειμμα ενσωμάτωσης των οδηγιών στο εγχώριο δίκαιο και στο έλλειμμα εφαρμογής το οποίο οδηγεί σε παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου που εκδικάζονται από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μπορούν να επιφέρουν πρόστιμα έναντι των χωρών που παρανομούν. Ως βασικότερες αιτίες εμφάνισης του ελλείμματος υλοποίησης έχουν αναγνωριστεί η πλημμελής διαμόρφωση της πολιτικής σε ενωσιακό επίπεδο, η πλημμελής ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στο εγχώριο δίκαιο, η ηθελημένη επιδίωξη αποτυχίας της ρύθμισης, οι ανεπάρκειες των εθνικών θεσμών και δομών υλοποίησης, οι εθνικές διοικητικές παραδόσεις και κουλτούρα και η ατελής παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης των οδηγιών από τους αρμόδιους εθνικούς φορείς (Dimitrakopoulos and Richardson, 2001:16). Σε αυτό το πλαίσιο, δεδομένης της εμπλοκής πολλών θεσμικών παραγόντων όπως παρατηρείται και στην Ελλάδα, ιδιαίτερη σημασία έχει ο επαρκής συντονισμός τους και κυρίως στο επίπεδο της ανάπτυξης των πραγματικών αποτελεσμάτων.

2. ΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Όπως προαναφέρθηκε, τα κράτη μέλη φέρουν την κύρια ευθύνη για την ορθή και έγκαιρη εφαρμογή των Συνθηκών και του παράγωγου ενωσιακού δικαίου (κανονισμοί, οδηγίες, αποφάσεις) , η οποία παρακολουθείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Επιτροπή μπορεί να δρα επ’ αυτού είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν αναφορών και καταγγελιών από πολίτες, επιχειρήσεις και λοιπούς ενδιαφερόμενους φορείς σχετικά με προβλήματα υλοποίησης.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή μπορεί να λάβει μέτρα αν ένα κράτος μέλος:

- δε μεταφέρει τις οδηγίες της Ε.Ε. στο εθνικό του δίκαιο και δεν ανακοινώσει στην Επιτροπή τι μέτρα έχει λάβει ή/και
- αν υπάρχουν υποψίες ότι το κράτος μέλος παραβαίνει τη νομοθεσία της Ε.Ε.

Τα προβλήματα ενσωμάτωσης, ειδικά σε ό, τι αφορά τις οδηγίες, εκκινούν από τη στιγμή που παρέλθει η προθεσμία ενσωμάτωσης και συνεπώς διαπιστωθεί παράβαση. Σε αυτό το πλαίσιο, υφίσταται ένα προκαταρκτικό στάδιο το οποίο προηγείται της διαδικασίας επί παραβάσει του άρθρου 258 της ΣΛΕΕ και το οποίο συνίσταται σε έναν διαρθρωμένο διάλογο μεταξύ της Επιτροπής και του οικείου κράτους μέλους για τον έγκαιρο εντοπισμό και επίλυση των προβλημάτων και την αποφυγή της ενδεχόμενης προσφυγής στο ΔΕΕ. Συγκεκριμένα, ο διάλογος αυτός περιλαμβάνει κυρίως την πρωτοβουλία EU PILOT και το δίκτυο SOLVIT.² Πέραν των ανωτέρω, υπάρχουν και κάποια άλλα εργαλεία και πρακτικές της Επιτροπής που μπορούν να βοηθήσουν τα κράτη μέλη για την ορθότερη και ταχύτερη τυπική και ουσιαστική ενσωμάτωση των οδηγιών όπως οι πίνακες επιδόσεων για την μεταφορά και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη (scoreboards), η ανάδειξη των βέλτιστων πρακτικών (best practices) και το ηλεκτρονικό χρονοδιάγραμμα μεταφοράς των οδηγιών.³

² Οι διαδικασίες ταχείας επίλυσης διαφορών αναλύονται στο Παράρτημα.

³ Τα εν λόγω εργαλεία και πρακτικές αναλύονται επίσης στο Παράρτημα.

2.1 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΙ ΠΑΡΑΒΑΣΕΙ

Σε περίπτωση που δεν είναι δυνατή η εξεύρεση λύσης σε αρχικό στάδιο μέσω των διαδικασιών ταχείας επίλυσης των διαφορών, η Επιτροπή μπορεί να κινήσει επίσημη διαδικασία επί παραβάσει και, ενδεχομένως, να παραπέμψει το κράτος μέλος στο ΔΕΕ σύμφωνα με το άρθρο 258 της ΣΛΕΕ. Οι διαδικασίες επί παραβάσει μπορούν επίσης να κινηθούν βάσει άλλων διατάξεων του ενωσιακού δικαίου όπως το άρθρο 106 σε συνδυασμό με το άρθρο 101 ή 102 της ΣΛΕΕ. Η Επιτροπή ασκεί προσφυγή ενώπιον του ΔΕΕ κατά ενός κράτους μέλους που κατηγορείται ότι παραβίασε άρθρο των Συνθηκών, δεν ενσωμάτωσε οδηγία, δεν εφάρμοσε Κανονισμό ή Απόφαση, παραβίασε τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου ή διεθνείς συμφωνίες που έχει υπογράψει η Ένωση. Η διαδικασία των προσφυγών επί παραβάσει αφορά κυρίως τα άρθρα 226-228 ΕΚ. Η Επιτροπή μπορεί καταρχάς να κινηθεί αυτεπαγγέλτως ή μετά από αίτημα ιδιώτη και σε κάθε περίπτωση διαθέτει την ευρεία διακριτική ευχέρεια για την εκκίνηση ή μη της διαδικασίας καθώς και για το χρονικό σημείο εκκίνησης της.

Ειδικά όσον αφορά την εφαρμογή των οδηγιών, η διαδικασία επί παραβάσει μπορεί να κινηθεί εξαιτίας:

- α) μη ενσωμάτωσης οδηγίας
- β) μη ορθής μεταφοράς οδηγίας (κακή ή πλημμελής ενσωμάτωση)
- γ) μη ορθής εφαρμογής
- δ) μερικής ενσωμάτωσης

Η επίσημη διαδικασία επί παραβάσει περιλαμβάνει μια σειρά από μέτρα τα οποία εμπεριέχονται σε πέντε διακριτά στάδια:

1. Προειδοποιητική επιστολή (έγγραφο οχλήσεως)
2. Αιτιολογημένη γνώμη
3. Παραπομπή στο ΔΕΕ
4. Απόφαση του ΔΕΕ
5. Αναπομπή στο ΔΕΕ (δεύτερη κρίση)

Κατά το στάδιο της προειδοποιητικής επιστολής, η Επιτροπή καλεί την Κυβέρνηση του οικείου κράτους μέλους να υποβάλλει εντός προθεσμίας ίσης ή μικρότερης των δύο μηνών παρατηρήσεις με τις οποίες θα αιτιολογεί την μη συμμόρφωση της. Το έγγραφο οχλήσεως της Επιτροπής περιλαμβάνει τα ουσιώδη στοιχεία της παράβασης καθώς και συγκεκριμένες αιτιάσεις προς το κράτος μέλος τις οποίες το τελευταίο θα μπορεί να αντικρούσει.

Κατά το στάδιο της αιτιολογημένης γνώμης, αν το κράτος μέλος δεν απαντήσει ή δεν δώσει ικανοποιητική απάντηση στην Επιτροπή ή δεν άρει την παράβαση, η τελευταία απαριθμεί τους λόγους για τους οποίους πιστεύει ότι το κράτος μέλος παραβίασε την ενωσιακή νομοθεσία (αιτιολογημένη γνώμη) και θέτει στην κυβέρνηση του προθεσμία ίση ή μικρότερη των δύο μηνών για να συμμορφωθεί με τις αιτιάσεις της ή να καταθέσει εκ νέου τις απόψεις της.

Έπειτα, αν το κράτος μέλος δεν απαντήσει ή δεν δώσει ικανοποιητική απάντηση, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από το ΔΕΕ να κινήσει διαδικασία προσφυγής. Αξίζει να σημειωθεί ωστόσο ότι περίπου το 85% των περιπτώσεων επιλύονται πριν από αυτό το στάδιο με το κράτος μέλος να συμμορφώνεται και να μη γίνεται παραπομπή στο ΔΕΕ. Ειδικά όσον αφορά την περίπτωση των οδηγιών, αν το κράτος μέλος δεν ανακοινώσει συγκεκριμένα μέτρα μεταφοράς, η Επιτροπή μπορεί να ζητήσει από το ΔΕΕ την επιβολή προστίμου υπό μορφή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής ή σωρευτικά και των δύο, σύμφωνα με το άρθρο 260 παρ. 3 της ΣΛΕΕ. Σύμφωνα επίσης με την παράγραφο 3 του άρθρου 260 ΣΛΕΕ, αν το ΔΕΕ διαπιστώσει την παράβαση δύναται να επιβάλει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος την καταβολή προστίμου έως του ορίου του ποσού που υπέδειξε η Επιτροπή ήδη από το στάδιο της πρώτης δίκης. Εάν μετά την προσφυγή το κράτος μέλος συμμορφωθεί, είναι στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής να παραιτηθεί από την προσφυγή της.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να σημειωθεί ότι η μη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου δεν αντιμετωπίζεται διαφορετικά στις περιπτώσεις όπου ήταν προϊόν βούλησης και εσκεμμένης ενέργειας ή απλώς και μόνο αμέλειας εκ μέρους του κράτους μέλους και ότι η αποδεδειγμένη και καταφανής αδυναμία συμμόρφωσης μπορεί να γίνει δεκτή μόνο εκτάκτως και με συσταλτική ερμηνεία.

Ακολούθως, το ΔΕΕ αποφαινεται αν το κράτος μέλος έχει παραβιάσει την ενωσιακή νομοθεσία και σε περίπτωση καταδίκης το κράτος οφείλει να συμμορφωθεί άμεσα στα προτεινόμενα μέτρα. Η Επιτροπή από την πλευρά της είναι υπεύθυνη για την επίβλεψη της τήρησης της δικαστικής απόφασης και οφείλει να διασφαλίσει πως τα μέτρα που λαμβάνονται οδηγούν όντως στην ουσιαστική συμμόρφωση.

Τέλος, αν το κράτος μέλος εξακολουθεί να μην συμμορφώνεται με την πρώτη δικαστική απόφαση, η Επιτροπή στέλνει νέα προειδοποιητική επιστολή ζητώντας τις παρατηρήσεις του. Σε περίπτωση που το κράτος μέλος δεν απαντήσει ή δεν δώσει ικανοποιητική απάντηση, η Επιτροπή μπορεί να αναπέμψει την υπόθεση ενώπιον του ΔΕΕ και να προτείνει την επιβολή (μη δεσμευτικού για το Δικαστήριο) κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής. Ωστόσο, το κράτος μέλος μπορεί να ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου κατά της αιτιολογημένης απόφασης της Επιτροπής.

Όταν τελικώς η υπόθεση φτάσει στο ΔΕΕ, αυτό αποφαινεται για το αν υπήρξε συμμόρφωση με την πρώτη απόφαση του σχετικά με την παράβαση και για το αν το κράτος μέλος έλαβε όλα τα απαραίτητα μέτρα για να άρει την παράβαση και για να αποζημιώσει τυχόν θιγόμενους από την τελευταία. Η δίκη περιλαμβάνει δύο επιμέρους στάδια, το γραπτό και το προφορικό. Στο έγγραφο στάδιο η Επιτροπή και το κατηγορούμενο για παράβαση κράτος μέλος υποβάλουν γραπτές δηλώσεις στον δικαστή ο οποίος συνάπτει αυτές και το νομικό ιστορικό. Στο προφορικό στάδιο διεξάγεται η δημόσια συνεδρίαση όπου οι δύο πλευρές αναπτύσσουν τα νομικά τους επιχειρήματα και δέχονται τις ερωτήσεις των δικαστών και του εισαγγελέα. Ακολούθως, ο εισαγγελέας διατυπώνει μη δεσμευτική γνώμη, σε περίπτωση που υφίστανται νέα νομικά ζητήματα και εν τέλει οι δικαστές λαμβάνουν απόφαση κατά πλειοψηφία η οποία και ανακοινώνεται δημοσίως.

Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι, πέραν της Επιτροπής, είναι δυνατόν να προσφύγει ενώπιον του ΔΕΕ και ένα κράτος μέλος έναντι κάποιου άλλου κράτους μέλους που παραβιάζει την ενωσιακή νομοθεσία βάσει του άρθρου 259 της ΣΛΕΕ. Βέβαια, η περίπτωση αυτή είναι σπάνια και παραδοσιακά αποφεύγεται καθώς θεωρείται οίονει εχθρική ενέργεια και για αυτό το λόγο έλαβε χώρα μόνο έξι φορές στην ιστορία της ένωσης. Σε αυτή την περίπτωση το κράτος μέλος που εκκινεί τη διαδικασία απευθύνεται σε πρώτη φάση στην Επιτροπή η οποία καλεί τα δύο κράτη να

διατυπώσουν τις απόψεις τους και έπειτα εκδίδει αιτιολογημένη γνώμη εντός τριών μηνών από την υποβολή της αίτησης. Αν η Επιτροπή δεν διατυπώσει γνώμη εντός αυτής της προθεσμίας, το προσφεύγον κράτος δύναται να απευθυνθεί στο ΔΕΕ χωρίς τη γνώμη της Επιτροπής.

2.2. Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΠΙΒΟΛΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΣΤΙΜΩΝ

Όπως προαναφέρθηκε, το ΔΕΕ μπορεί να επιβάλει οικονομικές κυρώσεις σε ένα κράτος μέλος που δεν συμμορφώνεται, βάσει του άρθ. 260 παρ. 2 ή παρ. 3 της ΣΛΕΕ, οι οποίες μπορούν να έχουν τη μορφή του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής, και η Επιτροπή μπορεί κατά την προσφυγή να προβάλει μη δεσμευτικό αίτημα για συγκεκριμένο είδος και ύψος κυρώσεων. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή υποχρεούται να προτείνει ποινή στο ΔΕΕ σε περίπτωση προσφυγής λόγω μη συμμόρφωσης σε προηγούμενη απόφαση του Δικαστηρίου. Ενώ, σε περίπτωση προσφυγής λόγω μη ανακοίνωσης μέτρων συμμόρφωσης με οδηγία, είναι στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής να υποδείξει ποινή. Ωστόσο, αν προχωρήσει σε σχετική πρόταση, το ΔΕΕ δεν μπορεί να επιβάλει ποινή ανώτερη από την τελευταία. Ειδικά για την περίπτωση μη συμμόρφωσης σε δικαστική απόφαση σχετικά με την μη ανακοίνωση μέτρων μεταφοράς οδηγίας, προβλέπεται η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων από το στάδιο της πρώτης δίκης βάσει του άρθ. 260 παρ. 3.

Τα πρόστιμα στοχεύουν αφενός στην αποτροπή νέων παραβάσεων και αφετέρου στην ταχύτερη δυνατή συμμόρφωση των κρατών για την επίτευξη ασφάλειας δικαίου εντός της Ένωσης. Η επιβολή των προστίμων πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις αρχές της αναλογικότητας και της ίσης μεταχείρισης και ο τρόπος υπολογισμού τους είναι γνωστός εκ των προτέρων σε όλα τα κράτη μέλη. Οι αρχές αυτές επιτάσσουν το ύψος των προστίμων να είναι λογικό με την έννοια ότι αφενός θα ασκεί την απαραίτητη πίεση για συμμόρφωση και αφετέρου δεν θα είναι υπερβολικά υψηλό λαμβάνοντας υπόψη τυχόν έκτακτες συνθήκες που δυσχεραίνουν την εφαρμογή των οδηγιών αλλά και ενδεχόμενες βελτιωμένες αποδόσεις στην ενσωμάτωση.

Σε αυτό το πλαίσιο, ελλείψει σχετικών διατάξεων στις Συνθήκες, τα πρόστιμα προτείνονται από την Επιτροπή βάσει αντικειμενικών συντελεστών βαρύτητας τα

μεγέθη των οποίων επικαιροποιούνται ετησίως για να λαμβάνουν υπόψη τις μεταβολές των μακροοικονομικών στοιχείων των κρατών μελών και ιδίως του ΑΕΠ και του πληθωρισμού και ταυτόχρονα καθορίζονται από την στάθμιση δικαιωμάτων ψήφου των κρατών στο Συμβούλιο. Τα κατ' αποκοπήν πρόστιμα σχετίζονται με τη συνέχιση της παράβασης από την πρώτη δικαστική απόφαση και οι χρηματικές ποινές επιβάλλονται για κάθε μέρα καθυστέρησης στη συμμόρφωση στοχεύοντας στην ταχεία συμμόρφωση. Το ενιαίο βασικό ποσό του κατ' αποκοπήν προστίμου αντιστοιχεί σε 220 ευρώ ανά ημέρα και το ενιαίο βασικό ποσό της χρηματικής ποινής σε 670 ευρώ ανά ημέρα. Κατόπιν σχετικής απόφασης του ΔΕΕ, μετά το 2005 τα δύο είδη προστίμων μπορούν να επιβάλλονται σωρευτικά. Ωστόσο, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, είναι δυνατόν η χρηματική ποινή να επιβάλλεται όχι ανά ημέρα αλλά βάσει μεγαλύτερων χρονικών περιόδων και υπάρχει ακόμα και πρόβλεψη για αναστολή πληρωμής της.

Ακόμα, μαζί με αυτά, πρέπει να τονίσουμε τη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής στην εκτίμηση της για την επίτευξη και τον χρόνο συμμόρφωσης ενός κράτους μέλους το οποίο μπορεί βέβαια να επηρεάσει άμεσα τον υπολογισμό του συνολικά οφειλόμενου ποσού. Ενώ ακόμα, πρέπει να επισημάνουμε ότι, ελλείψει και πάλι σχετικών διατάξεων των Συνθηκών, ο τρόπος είσπραξης των προστίμων καθορίζεται από την Επιτροπή καθώς τα ποσά αυτά συνιστούν έσοδα του προϋπολογισμού της Ένωσης.

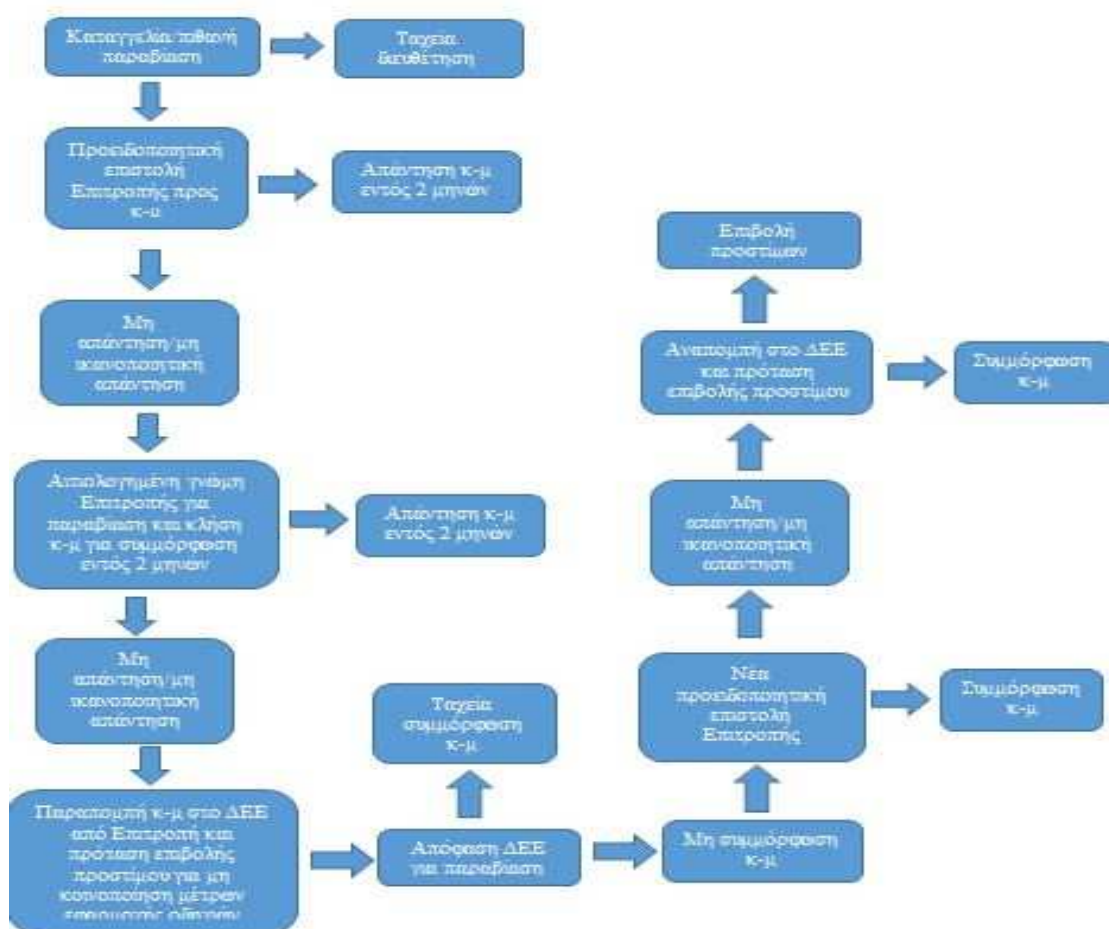
Σχετικά με τον ίδιο τον υπολογισμό των προστίμων, σημειώνουμε ότι τόσο τα κατ' αποκοπήν ποσά όσο και οι χρηματικές ποινές αποτελούν τη βάση των προστίμων και σταθμίζονται πολλαπλασιαστικά με συντελεστές σοβαρότητας και διάρκειας της παράβασης καθώς και έναν συντελεστή που αντιστοιχεί στην ικανότητα πληρωμής του ενεχόμενου κράτους μέλους.

-Ο συντελεστής σοβαρότητας αναφέρεται στην σημαντικότητα και στις συνέπειες επί γενικών και ειδικών συμφερόντων των διατάξεων που παραβιάστηκαν από το κράτος μέλος. Ως κατ' εξοχήν σημαντικές παραβάσεις θεωρούνται πρωτίστως εκείνες που σχετίζονται με προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των τεσσάρων θεμελιωδών ενωσιακών ελευθεριών (ελευθερία μετακίνησης, εμπορευμάτων, υπηρεσιών, προσώπων και κεφαλαίων) και σημαίνουσες βλάβες συμφερόντων αναγνωρίζονται περιπτώσεις όπως η απώλεια ιδίων πόρων της Ένωσης, οι ευθύνες έναντι τρίτων χωρών, η ζημία ιδιωτών, διάφορες ανεπανόρθωτες βλάβες κτλ.

-Η διάρκεια της παράβασης υπολογίζεται σε μέρες και βάσει του μήνα που παρήλθε της πρώτης δικαστικής απόφασης.

-Τέλος, ο συντελεστής ικανότητας πληρωμής βασίζεται στα μακροοικονομικά δεδομένα του κράτους και συγκεκριμένα συσχετίζει το ΑγγΕΠ του εκάστοτε μέλους σε εκατομμύρια ευρώ με το ΑΕγχπ του Λουξεμβούργου και τον αριθμό ψήφων που διαθέτει στο Συμβούλιο με τον αντίστοιχο αριθμό ψήφων του Λουξεμβούργου. Ακόμα, βάσει του συντελεστή ικανότητας πληρωμής, ορίζεται το κατώτατο κατ' αποκοπήν πρόστιμο το οποίο λαμβάνει υπόψη τον πληθωρισμό και αξιοποιείται όταν οι αθροιζόμενες κατ' αποκοπήν πληρωμές δεν τις υπερβαίνουν συνιστώντας ένα ελάχιστο κατώφλι προστίμου. Με αυτόν τον τρόπο εμποδίζεται η ενδεχόμενη επιλογή συνειδητής παραβίασης ή μη εφαρμογής ενωσιακών κανόνων εκ μέρους ενός κράτους μέλους σε περίπτωση που κρίνει ότι το κόστος του από μια τέτοια ενέργειας είναι μικρότερο του όποιου οφέλους.

Προκειμένου να γίνει περισσότερο κατανοητή η συνολική διαδικασία, παρατίθενται ακολούθως και μία σχηματική της απεικόνιση:



Διάγραμμα 1: Ροή διαδικασίας επί παραβάσει

3. ΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΣΤΗΝ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Η συγκριτική μελέτη των επιδόσεων των κρατών μελών ως προς την συμμόρφωση τους με την ενωσιακή νομοθεσία καταδεικνύει ότι υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ τους. Όπως προαναφέρθηκε, μία πιθανή αιτία για αυτό είναι τα διαφορετικά χαρακτηριστικά μεταξύ των χωρών σε ό,τι αφορά τον νομοθετικό και διοικητικό τους πολιτισμό. Φυσικά, είναι ευνόητο ότι η υλοποίηση της ενωσιακής πολιτικής συνιστά μια σαφώς σύνθετη διαδικασία που επηρεάζεται από πολλούς παράγοντες με το πλαίσιο των νομικών και διοικητικών παραδόσεων των κρατών μελών να είναι μόνο ένας από αυτούς. Ωστόσο, μέσω αυτού, μπορεί να γίνει μια κατηγοριοποίηση των κρατών μελών ανάλογα με τις επιδόσεις τους και να αναγνωριστούν ορισμένοι διαφορετικοί ιδεότυποι υλοποίησης. Βέβαια, πρέπει να επισημανθεί ότι ο όρος “ιδεότυποι” χαρακτηρίζει την θεωρητική αξία της συγκεκριμένης κατηγοριοποίησης η οποία γίνεται με αυτόν τον τρόπο διακριτή από την κατάταξη των χωρών βάσει στατιστικών στοιχείων που ακολουθεί.

Έτσι, πρώτον, αναγνωρίζεται ένας “κόσμος της νομιμοφροσύνης” (world of law observance), στον οποίο επικρατεί μια κουλτούρα συμμόρφωσης με το ενωσιακό δίκαιο, η ορθή και έγκαιρη ενσωμάτωση των οδηγιών είναι η συνήθης περίπτωση και η υλοποίηση της εθνικής νομοθεσίας είναι επιτυχημένη και σπάνια συγκρούεται με την ευρωπαϊκή. Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει τις τρεις σκανδιναβικές χώρες μέλη: Δανία, Σουηδία και Φινλανδία. (Falkner et al, 2005: 321, Falkner and Treib, 2007:11).

Δεύτερον, ορίζεται ένας “κόσμος της εσωτερικής πολιτικής” (world of domestic politics) όπου υφίσταται συχνά μια σύγκρουση μεταξύ των κανόνων του ενωσιακού και του εθνικού δικαίου, λόγω της εμπλοκής εγχώριων πολιτικών και λοιπών συμφερόντων, και η ορθή και έγκαιρη ενσωμάτωση εξαρτάται από το εκάστοτε αποτέλεσμα αυτής της διαμάχης. Οι επιδόσεις των κρατών μελών αυτής της κατηγορίας είναι χαμηλότερες και ιδιαίτερα όσον αφορά την τυπική ενσωμάτωση. Ωστόσο, η εν γένει αποτελεσματική λειτουργία των εθνικών διοικήσεων και των δικαστικών αρχών τους επιτρέπει να επιτυγχάνουν σχετικά ικανοποιητικά αποτελέσματα. Στην κατηγορία αυτή θεωρείται ότι υπάγονται η Αυστρία, το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ολλανδία, η Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο. (Falkner et al, 2005: 323, Falkner and Treib, 2007:12).

Τρίτον, στον λεγόμενο “κόσμο της αδράνειας” (world of transposition neglect) εντάσσονται κράτη μέλη που διακρίνονται συχνά κυρίως από διοικητική ανεπάρκεια, , μη ισχυρή πολιτική βούληση για συμμόρφωση και την ανάγκη παρέμβασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την επίτευξη της ουσιαστικής ενσωμάτωσης. Σε πολλές περιπτώσεις, οι χώρες αυτές δίνουν έμφαση στην ταχεία τυπική ενσωμάτωση των οδηγιών, μέσω της απλής μεταφοράς αυτούσιου του ενωσιακού κειμένου στο εθνικό δίκαιο. Αποτέλεσμα αυτού είναι να δημιουργούνται συχνά προβλήματα στην εφαρμογή των οδηγιών λόγω ακριβώς της μη ορθής προσαρμογής τους στα εγχώρια δεδομένα. Στην κατηγορία αυτή γίνεται αποδεκτό ότι εντάσσεται η χώρα μας καθώς και η Γαλλία, το Λουξεμβούργο και η Πορτογαλία. (Falkner et al, 2005: 323, Falkner and Treib, 2007:12).

Τέλος, έχει προταθεί μια επιπλέον κατηγορία χωρών (“world of dead letters”) στην οποία παρατηρούνται σημαντικά προβλήματα παρακολούθησης και εφαρμογής, λόγω μη ορθής λειτουργίας των δικαστικών συστημάτων και των ελεγκτικών οργάνων, ενώ οι επιδόσεις στην τυπική ενσωμάτωση είναι συνάρτηση της έμφασης που αποδίδει σε αυτές η εκάστοτε κυβέρνηση. Στην κατηγορία αυτή θεωρείται ότι περιλαμβάνονται η Ιταλία, η Ιρλανδία και τα κράτη που εισήλθαν στην Ένωση με τις δύο τελευταίες διευρύνσεις. (Falkner and Treib, 2007:22).

3.1 ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΤΥΠΙΚΗ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ

Αρχικά, θα δώσουμε μια γενική εικόνα σχετικά με τις παραβάσεις λόγω καθυστερημένης, μη ολοκληρωμένης ή μη ορθής μεταφοράς στην Ε.Ε. των 28 κρατών μελών με βάσει τα τελευταία σχετικά διαθέσιμα στοιχεία.

Επομένως, ως κυριότερα σημεία, μπορούμε πρώτον να συμπεράνουμε ότι το έλλειμμα μεταφοράς των οδηγιών στις εθνικές έννομες τάξεις- δηλαδή το ποσοστό των οδηγιών που δεν μεταφέρθηκαν- βαίνει διαχρονικά μειούμενο. Έτσι, σύμφωνα με τα αντίστοιχα στοιχεία της Eurostat και τους τελευταίους Πίνακες Επιδόσεων Ενιαίας Αγοράς, το έλλειμμα μεταφοράς στο σύνολο των κρατών μελών ήταν 6.3 % το 1997, 3.6% το 2004 και 0.5% στο τέλος του 2014 (το καλύτερο αποτέλεσμα ως τώρα) και πλέον είναι το σταθερά κάτω του στόχου του 1% που προκρίνει η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Σημαντικότεροι λόγοι αυτής της βελτίωσης είναι, σύμφωνα με την

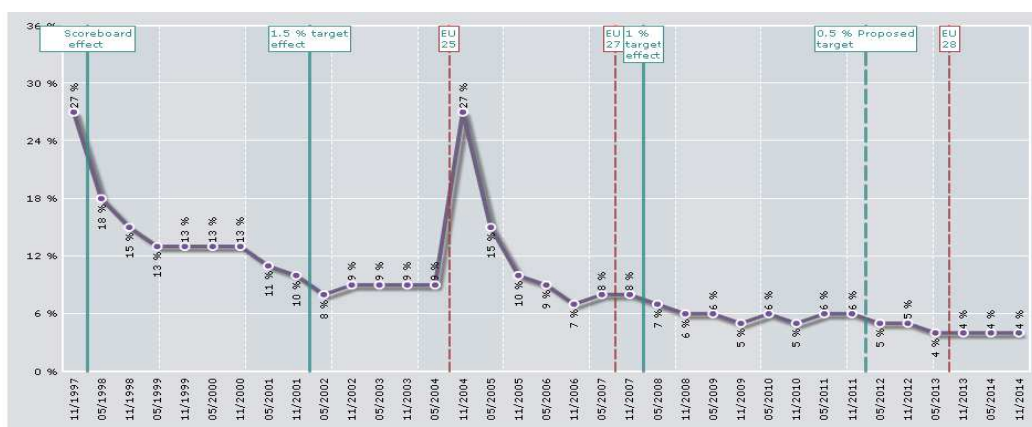
Επιτροπή, η ενίσχυση της πολιτικής βούλησης όσον αφορά την τυπική ενσωμάτωση των οδηγιών στα περισσότερα κράτη μέλη καθώς και η αποτελεσματική διοικητική διαχείριση και συντονισμός των αρμόδιων εθνικών φορέων.



Διάγραμμα 2 Εξέλιξη ελλείμματος μεταφοράς οδηγιών στην Ε.Ε.

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm

Επίσης, μία παρόμοια εικόνα βελτίωσης καταδεικνύει και η πτωτική πορεία του ποσοστού μη ολοκληρωμένων στην ενσωμάτωση τους σημαντικών οδηγιών ως προς τον συνολικό αριθμό των οδηγιών που αφορούν την Ενιαία Αγορά το οποίο έχει πλέον σταθεροποιηθεί στο 4%.



Διάγραμμα 3 Εξέλιξη Ποσοστού μη ολοκληρωμένης ενσωμάτωσης οδηγιών στην Ε.Ε.

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm

Οι τομείς στους οποίους εμφανίζεται το μεγαλύτερο έλλειμμα μεταφοράς είναι κυρίως οι μεταφορές (27% οδηγίων που δεν μεταφέρθηκαν το 2012) και το περιβάλλον (19 %) και έπονται οι χρηματοοικονομικές υπηρεσίες (9%), ζητήματα κοινωνικής πολιτικής (7%) και κτηνιατρική και φυτοϋγειονομική νομοθεσία (7%).

Έπειτα, οι οδηγίες που παραμένουν μη ενσωματωμένες για 2 ή περισσότερα χρόνια αυξήθηκαν συνολικά τον Μάιο του 2014 σε σχέση με το προηγούμενο εξάμηνο (από 5 σε 8) και αφορούν πλέον 9 κράτη μέλη (σε σχέση με 5 το προηγούμενο εξάμηνο) που έχουν από μία τέτοια οδηγία (η Ελλάδα δεν συμπεριλαμβάνεται σε αυτές).

Επιπλέον, η καθυστερημένη μεταφορά των οδηγιών στις εθνικές έννομες τάξεις εξακολουθεί να συνιστά ένα σημαντικό πρόβλημα και η επίλυση του είναι μια από τις προτεραιότητες της Επιτροπής. Έτσι, το 2014 σημειώθηκε αύξηση των νέων διαδικασιών επί παραβάσει λόγω καθυστερημένης μεταφοράς και ελαφρά μόνο μείωση των οδηγιών προς μεταφορά σε σχέση με το 2013. Επίσης, αυξήθηκαν οι εκκρεμούσες υποθέσεις καθυστερημένες μεταφοράς που κίνησε η Επιτροπή (από 390 το 2013 σε 421 το 2014). Οι τομείς στους οποίους σημειώθηκαν οι περισσότερες νέες διαδικασίες επί παραβάσει λόγω καθυστερημένης μεταφοράς το 2014 ήταν η υγεία και οι καταναλωτές (128 υποθέσεις), το περιβάλλον (127 υποθέσεις), η κινητικότητα και οι μεταφορές (76 υποθέσεις) και η εσωτερική αγορά (76). Στο ΔΕΕ παραπέμφθηκαν, βάσει του άρθρου 260 παρ.3 της ΣΛΕΕ, το Βέλγιο, η Φινλανδία και η Ιρλανδία με πρόταση επιβολής ημερήσιων χρηματικών ποινών για οδηγίες σχετικά με την ενεργειακή πολιτική.

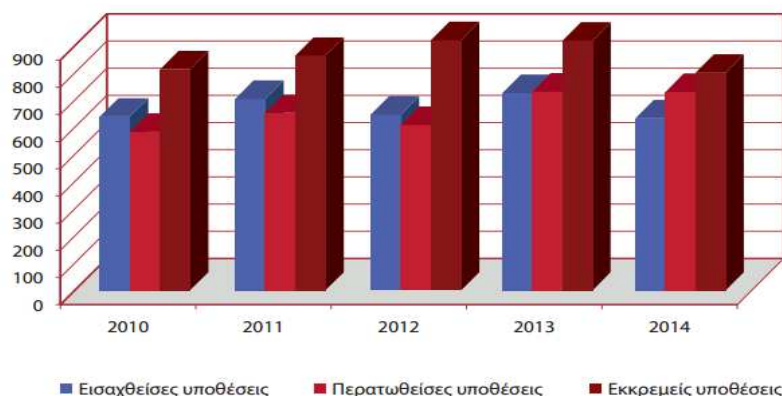


Διάγραμμα 4 Αριθμός οδηγιών και νέων διαδικασιών επί παραβάσει για καθυστερημένη μεταφορά στην Ε.Ε. 2010-2014

Πηγή: 32η ετήσια αναφορά της Επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου το 2014

3.2 ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ

Περνάμε τώρα στην παρουσίαση της εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας από τα κράτη μέλη που συνδέεται βέβαια άμεσα με τις ποσοτικές και ποιοτικές παραμέτρους των παραβάσεων στην ουσιαστική ενσωμάτωση των οδηγιών. Έτσι, σε πρώτη φάση, τα στατιστικά στοιχεία της τελευταίας ετήσιας έκθεσης του ΔΕΕ μας δίνει μία γενική εικόνα της δικαιοδοτικής δραστηριότητας για τα έτη 2010-2014. Εκεί παρατηρούμε ότι ο αριθμός των υποθέσεων που εισήχθησαν στο Δικαστήριο το 2014 μειώθηκε σε σχέση με το προηγούμενο έτος και αυτό το γεγονός είναι θετικό για την προώθηση της πρώιμης επίλυσης των διαφορών. Επίσης, αυξήθηκε ο αριθμός των περατωθεισών και μειώθηκε ο αριθμός των εκκρεμών υποθέσεων φανερώοντας έτσι τη βελτίωση της λειτουργίας του ΔΕΕ.



	2010	2011	2012	2013	2014
Εισαχθείσες υποθέσεις	631	688	632	699	622
Περατωθείσες υποθέσεις	574	638	595	701	719
Εκκρεμείς υποθέσεις	799	849	886	884	787

Διάγραμμα 5 Αριθμός υποθέσεων ΔΕΕ ανά είδος 2010-2014

Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων ΔΕΕ 2014

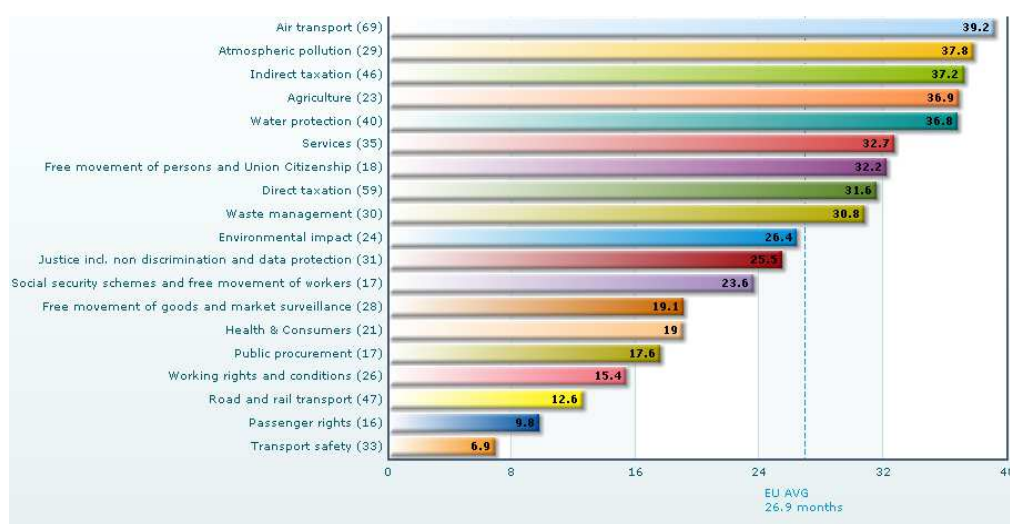
Επιπλέον, παρατηρείται μια σταθερή διαχρονική μείωση του αριθμού των εκκρεμών υποθέσεων στο σύνολο των κρατών μελών και μια σταθεροποίηση τους σε χαμηλά επίπεδα τα τελευταία χρόνια. Αυτή η βελτίωση συνδέεται στενά με την αποτελεσματική χρήση των μεθόδων ταχείας διευθέτησης (EU PILOT, SOLVIT).



Διάγραμμα 6 Εξέλιξη συνολικού αριθμού εκκρεμών υποθέσεων στην Ε.Ε.

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm

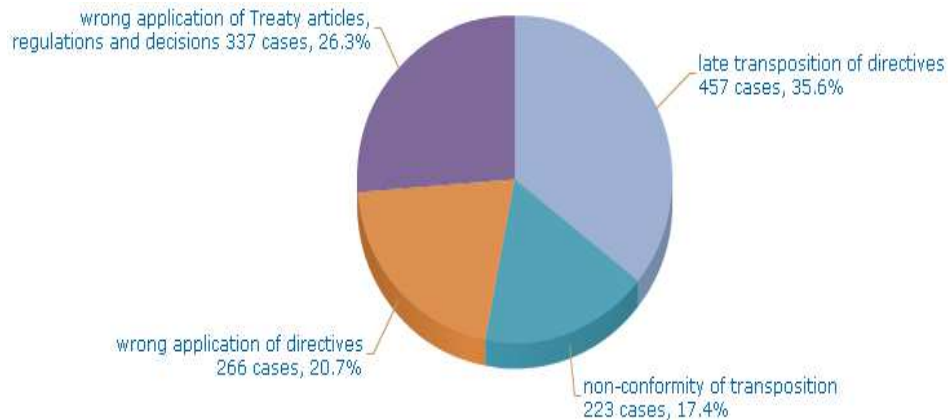
Οι περισσότερες υποθέσεις παραβίασης το τελευταίο έτος παρατηρήθηκαν στις μεταφορές (κυρίως αερομεταφορές και σιδηρόδρομοι), το περιβάλλον (κυρίως προστασία και διαχείριση υδάτων) και η άμεση και έμμεση φορολογία. Ακόμα, εξετάζοντας την κατάσταση βάσει διαφορετικών οικονομικών τομέων, βλέπουμε ότι τη μεγαλύτερη διάρκεια (σε μήνες) των υποθέσεων παράβασης παρουσιάζουν οι αερομεταφορές, η ατμοσφαιρική ρύπανση και η έμμεση φορολογία.



Διάγραμμα 7 Διάρκεια υποθέσεων παραβίασης ανά τομέα στην Ε.Ε.

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm

Τέλος, είναι σημαντικό να αναδειχθεί η συνολική εικόνα των επιδόσεων επί της τυπικής και ουσιαστικής ενσωμάτωσης. Έτσι, αρχικά ως προς την κατανομή των εκκρεμών υποθέσεων παραβίασης, τον Νοέμβριο του 2014, οι περισσότερες περιπτώσεις αφορούν καθυστερημένη (κυρίως) ή μη ορθή μεταφορά οδηγιών αλλά και η μη ορθή εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου-και ιδίως των οδηγιών- είναι επίσης σημαντική.



Διάγραμμα 8 Ποσοστό υποθέσεων παραβίασης ανά είδος στην Ε.Ε.

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm

4. ΒΕΛΤΙΣΤΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ: Ο ΕΘΝΙΚΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Προκειμένου να βελτιωθούν οι επιδόσεις στην τυπική και την ουσιαστική ενσωμάτωση, τόσο στο σύνολο της Ε.Ε. όσο και σε κάθε κράτος μέλος, η Επιτροπή καταγράφει και παρουσιάζει ορισμένα καλά παραδείγματα εθνικών δράσεων και πρωτοβουλιών που έχουν ληφθεί προς αυτή την κατεύθυνση. Με αυτό τον τρόπο ενθαρρύνεται η επικοινωνία μεταξύ των κρατών μελών για την αμοιβαία επωφελή ανταλλαγή και ενσωμάτωση των βέλτιστων πρακτικών. Σε αυτό το πλαίσιο, οι χώρες με τις περισσότερες πρωτοβουλίες και δράσεις είναι το Βέλγιο (4), η Ιταλία (3) και η Πορτογαλία (3). Για την Ελλάδα υπήρξαν δύο περιπτώσεις οι οποίες θα αναλυθούν στο επόμενο κεφάλαιο (Single Market Scoreboard-Best Practices, 2015).

Σε αυτό το πλαίσιο, ο συντονισμός των αρμόδιων εθνικών δομών αναγνωρίζεται ως ένα κομβικό σημείο για την βελτίωση των επιδόσεων των κρατών μελών στη μεταφορά και ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου. Ο αποτελεσματικός συντονισμός αποτελεί επιτακτική ανάγκη ήδη κατά το στάδιο πριν την υιοθέτηση μιας οδηγίας καθώς τα κράτη μέλη πρέπει να προετοιμαστούν κατάλληλα ώστε να ορίσουν προθεσμίες τυπικής ενσωμάτωσης λαμβάνοντας υπόψη τόσο τις διοικητικές δομές τους όσο και το σχετικό νομοθετικό πλαίσιο. Επομένως, είναι σημαντικό να υπάρχει ικανοποιητική επικοινωνία και αλληλεπίδραση μεταξύ όλων των εθνικών δομών που εμπλέκονται στον κύκλο ζωής μιας οδηγίας, δηλαδή από τη συμμετοχή στις διαπραγματεύσεις σε ενωσιακό επίπεδο μέχρι την εφαρμογή (Directorate General for Internal Policies, 2013:97).

Τα συστήματα εθνικού συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής διαθέτουν τα εξής πλεονεκτήματα (Dimitrova and Toschov, 2009:3):

1. παρέχουν τεχνική βοήθεια και πραγματογνωμοσύνη στα τομεακά Υπουργεία,
2. επηρεάζουν καταλλήλως τις ροές πληροφόρησης μεταξύ των κυβερνητικών μονάδων,
3. συμβάλουν αποφασιστικά στην παρακολούθηση και στην έγκαιρη προειδοποίηση σχετικά με την πορεία υλοποίησης,
4. ενισχύουν την επικοινωνία μεταξύ της Κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
5. προσδιορίζουν τις εκάστοτε αντίστοιχες προτεραιότητες και εστιάζουν στα κρίσιμα σημεία τους και
6. διευκολύνουν τη διευθέτηση των συγκρούσεων μεταξύ των κυβερνητικών μονάδων.

Μπορούν να αναγνωριστούν δύο βασικές μορφές συντονισμού: ο ουσιαστικός συντονισμός (substantive coordination) που στοχεύει στην επίλυση των διαφορών μεταξύ των αρμόδιων Υπουργείων κατά την μεταφορά του ενωσιακού δικαίου και ο νομικός συντονισμός (legal coordination) που επικεντρώνεται στη συμβατότητα της νέας νομοθεσίας με τη νομολογία του ΔΕΕ και λοιπών ενωσιακών οργάνων (Dimitrakopoulos, 2001:13).

Η παρακολούθηση της μεταφοράς του ενωσιακού δικαίου μέσω ενός συστήματος συντονισμού θεωρείται ότι πραγματοποιείται συνήθως σε τρία διακριτά στάδια (Zubek, 2011:17):

α. Σχεδιασμός ενσωμάτωσης, όπου παρακολουθείται η προετοιμασία των αρμόδιων υπουργικών δομών για την ενσωμάτωση και αξιολογούνται τα σχετικά νομοθετικά σχέδια. Συγκεκριμένα, εξετάζεται αν τα αρμόδια υπουργεία υιοθετούν όλα τα απαιτούμενα ενωσιακά μέτρα και αν τηρούν τις προθεσμίες ενσωμάτωσης. Σε αυτό το πλαίσιο, το εποπτεύον όργανο μπορεί να διοχετεύει τις σχετικές πληροφορίες στο σύνολο των κυβερνητικών φορέων. Την ευθύνη αυτού του έργου μπορεί να αναλάβει ένας Υφυπουργός, μία Γραμματεία ή μια ειδική υπουργική επιτροπή επί ευρωπαϊκών ζητημάτων.

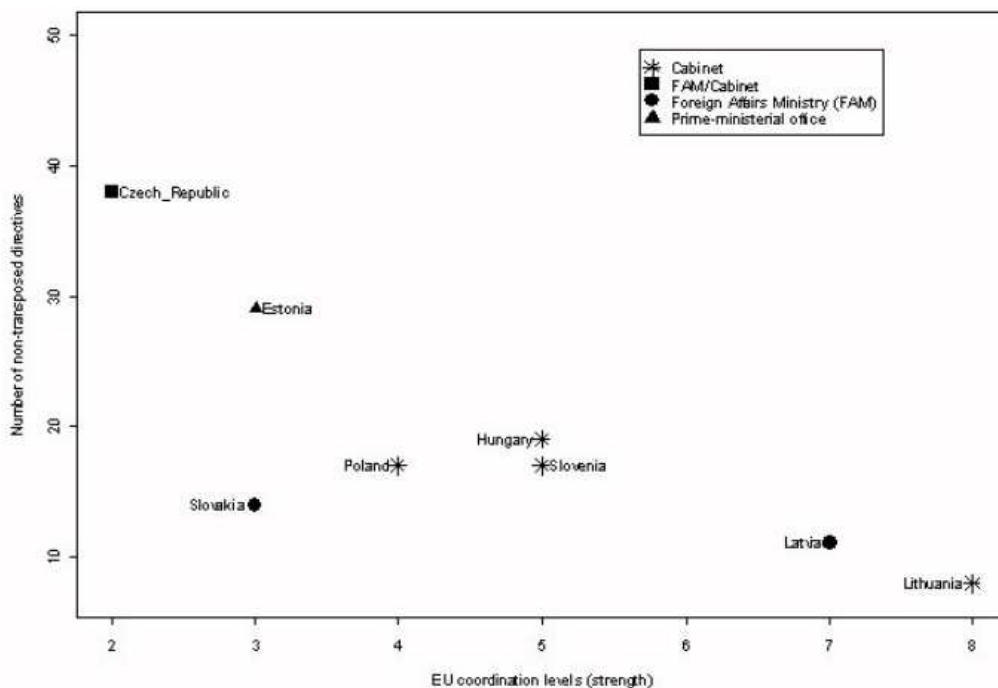
β. Ουσιαστική επανεξέταση της νομοθεσίας προς ενσωμάτωση, όπου το εποπτεύον όργανο ελέγχει αν τα νομοσχέδια ενσωματώνουν ορθά και πλήρως την ενωσιακή νομοθεσία και μπορεί να συντάξει νομοθεσία οριζόντιου χαρακτήρα. Την ευθύνη αυτού του έργου μπορεί να αναλάβει μια κεντρική νομική υπηρεσία που υπάγεται σε μία ΓΓ Ευρωπαϊκών Θεμάτων ή στο Γραφείο του Πρωθυπουργού.

γ. Παρακολούθηση προθεσμιών, όπου το εποπτεύον όργανο μπορεί να απαιτήσει πληροφόρηση, από τις αρμόδιες υπουργικές δομές, σχετικά με την πρόοδο ενσωμάτωσης, να λάβει διορθωτικά μέτρα αν χρειαστεί και να κάνει σχετική αναφορά στον Πρωθυπουργό ή το Υπουργικό Συμβούλιο αναφορικά με τον κίνδυνο επιβολής προστίμων.

Επιπλέον, μπορούν να αναγνωριστούν μεταξύ άλλων τρεις βασικοί παράγοντες που σχετίζονται με τον εγχώριο συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής και επηρεάζουν άμεσα την ποιότητα της τυπικής και ουσιαστικής ενσωμάτωσης. Αυτοί είναι το είδος και ο αριθμός των νομικών εργαλείων ενσωμάτωσης (Νόμος, Υπουργική Απόφαση κτλ.) που χρησιμοποιούνται και ο αριθμός των υπουργικών δομών που εμπλέκονται. Σε κάθε περίπτωση, ο μεγάλος αριθμός των εμπλεκόμενων δομών και η έλλειψη ενός επιτελικού συντονιστικού φορέα ή ενός συστήματος κεντρικής διαχείρισης δυσχεραίνει τον αποτελεσματικό συντονισμό και προκαλεί έλλειμμα ενσωμάτωσης. Ωστόσο, είναι απαραίτητος και ο συντονισμός των βασικών πολιτικών δρώντων για την επίτευξη υψηλού βαθμού συμμόρφωσης. Οι μονοκομματικές κυβερνήσεις, οι ισχυροί πολιτικοί

συνασπισμοί και τα πλειοψηφικά εκλογικά συστήματα (μαζί με τα χαμηλά επίπεδα διαφθοράς) προφανώς ευνοούν αυτή την εξέλιξη (Kaeding, 2005).

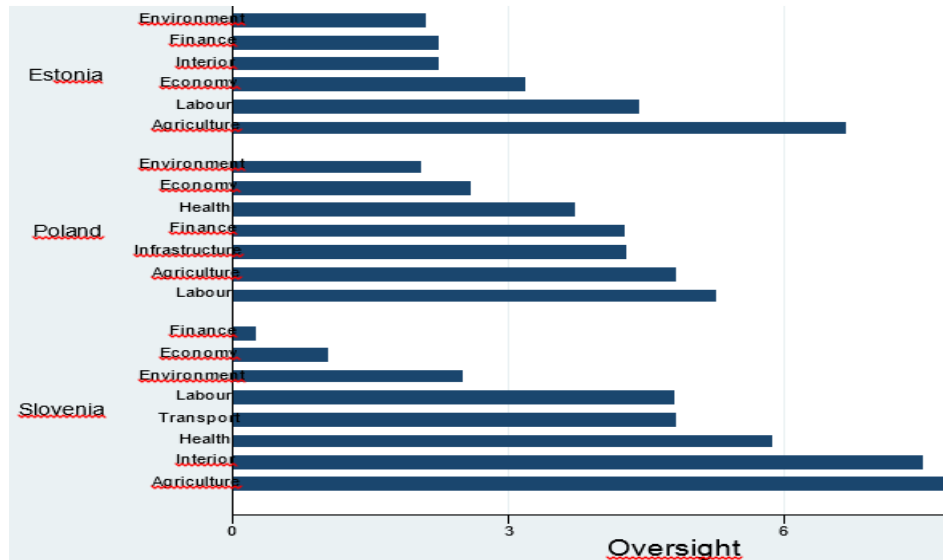
Προκειμένου να γίνει πιο ευδιάκριτη η σχέση μεταξύ του αποτελεσματικού εθνικού συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής και της συμμόρφωσης με το ενωσιακό δίκαιο, παρατίθεται το παρακάτω διάγραμμα. Σε αυτό μπορούμε να παρατηρήσουμε την ύπαρξη μιας αρνητικής συσχέτισης (τουλάχιστον σε μεγάλο βαθμό) μεταξύ της ισχύος των εθνικών συστημάτων συντονισμού και του αριθμού των οδηγιών που δεν μεταφέρθηκαν το 2006 (Dimitrova and Toschon, 2009:6). Επομένως, οι χώρες με επαρκέστερο συντονισμό (Λιθουανία, Λετονία) είχαν μεγαλύτερη συμμόρφωση και οι χώρες με ασθενέστερο συντονισμό (Τσεχική Δημοκρατία, Εσθονία) παρουσίασαν μικρότερη συμμόρφωση.



Διάγραμμα 9 Ισχύς συστημάτων εθνικού συντονισμού και έλλειμμα ενσωμάτωσης το 2006 Πηγή: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2009-019.pdf>

Περαιτέρω, η σημασία του κεντρικού συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής μπορεί να αποδειχθεί και μέσω μιας ανάλυσης των επιδόσεων επί της συμμόρφωσης ανά τομέα πολιτικής. Σε αυτό το πλαίσιο, αξιολογήθηκαν οι δυνατότητες και η συμβολή των υπουργικών συντονιστικών μονάδων της Εσθονίας, της Πολωνίας και της Σλοβενίας στο σχεδιασμό της τυπικής ενσωμάτωσης, την επανεξέταση της νομοθεσίας προς

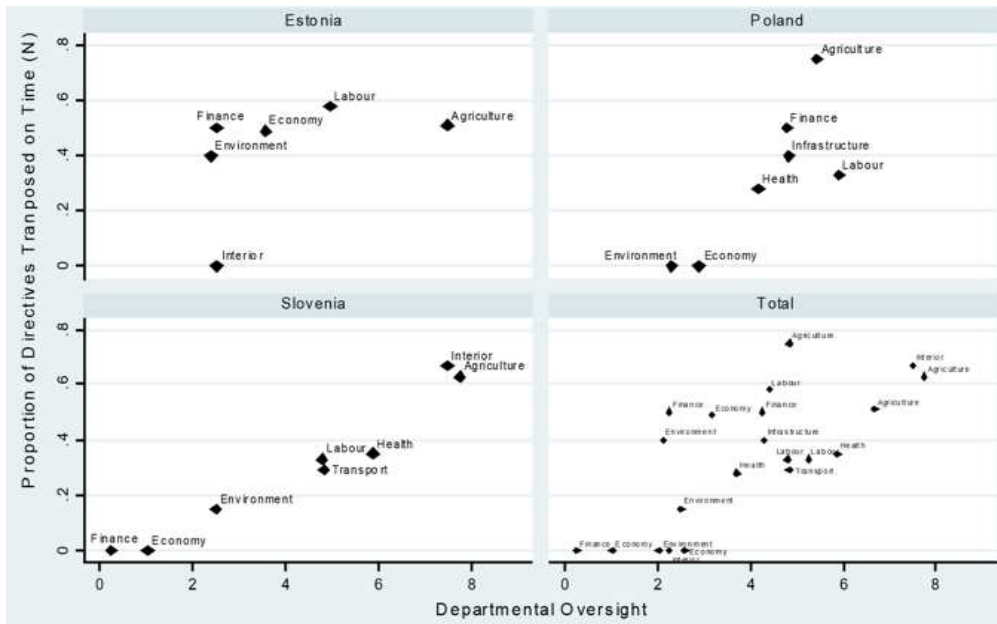
ενσωμάτωση και την παρακολούθηση των προθεσμιών. Έτσι, στην Εσθονία για παράδειγμα, το Υπουργείο Γεωργίας και το Υπουργείο Κοινωνικών Υποθέσεων είχαν τα πιο ανεπτυγμένα συστήματα συντονισμού της τυπικής ενσωμάτωσης σε σχέση με τα υπόλοιπα Υπουργεία το 2010 (Zubek and Staronova, 2010:21).



Διάγραμμα 10 Ισχύς συστημάτων κεντρικού συντονισμού σε διάφορα Υπουργεία

Πηγή: <https://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-09.pdf>

Όπως καταδεικνύει το παρακάτω διάγραμμα, τα Υπουργεία με ισχυρούς εσωτερικούς μηχανισμούς συντονισμού και παρακολούθησης επιτυγχάνουν συνήθως καλύτερες επιδόσεις στην τυπική συμμόρφωση με την ενωσιακή νομοθεσία. Συγκεκριμένα, διακρίνεται μια θετική σχέση μεταξύ του ποσοστού των οδηγιών που μεταφέρονται έγκαιρα στην εθνική έννομη τάξη και της ισχύος των υπουργικών συντονιστικών συστημάτων (Zubek and Staronova, 2010:28).



Διάγραμμα 11 Ισχύς συστημάτων κεντρικού συντονισμού σε διάφορα Υπουργεία σε σχέση με το ποσοστό των έγκαιρα μεταφερόμενων οδηγιών

Πηγή: <https://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-09.pdf>

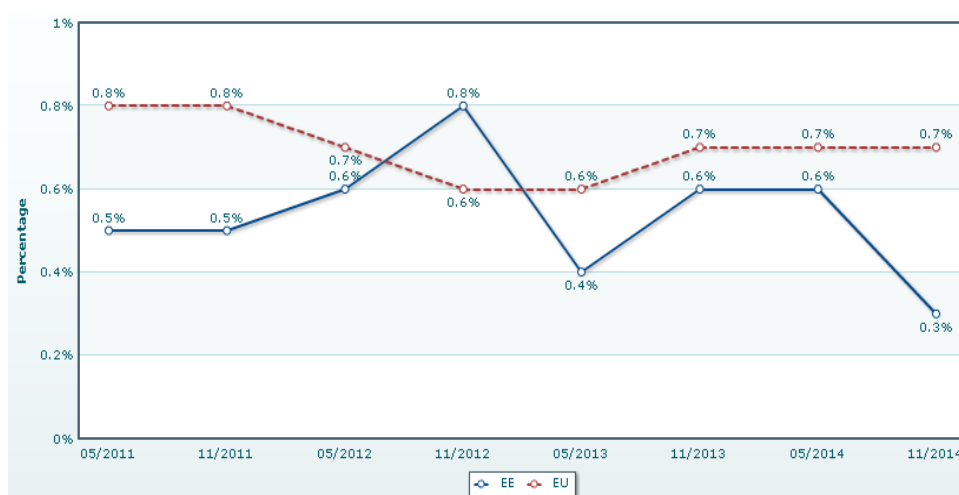
Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι οι διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που απαιτούσαν την ταχεία συμμόρφωση με το ευρωπαϊκό κεκτημένο, ευνόησαν σε κάποιες χώρες (κυρίως στην Ουγγαρία, την Πολωνία και την Τσεχία) τη δημιουργία κεντρικών συντονιστικών συστημάτων. Όμως, ο εξευρωπαϊσμός δεν οδηγεί υποχρεωτικά στην υιοθέτηση και παγίωση τέτοιων στρατηγικών. Έτσι, μόλις επιτευχθεί ο στόχος της ένταξης στην Ε.Ε. ο κεντρικός συντονισμός μπορεί εν μέρει να ατονήσει (Zubek, 2011:13).

Εξετάζοντας την περίπτωση της Εσθονίας, βλέπουμε μία αισθητή βελτίωση των επιδόσεων της τόσο στην τυπική όσο και στην ουσιαστική συμμόρφωση τα τελευταία χρόνια. Λαμβάνοντας υπόψη τα προηγούμενα, μπορούμε να εξάγουμε το συμπέρασμα ότι η βελτίωση του συστήματος εθνικού συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο σε αυτή τη βελτίωση. Επίσης, μια ανάλογη περίπτωση είναι και η Φινλανδία.



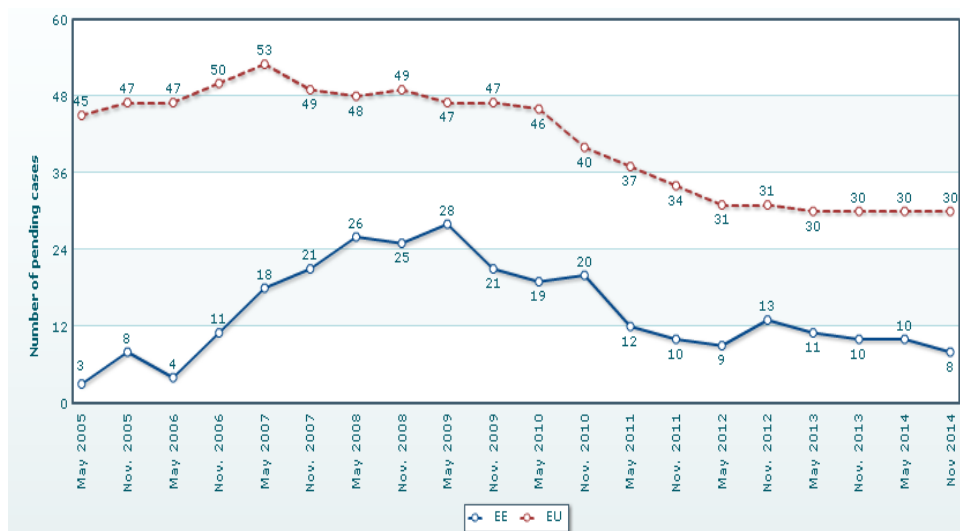
Διάγραμμα 12 Έλλειμμα ενσωμάτωσης στην Εσθονία

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/estonia/index_en.htm



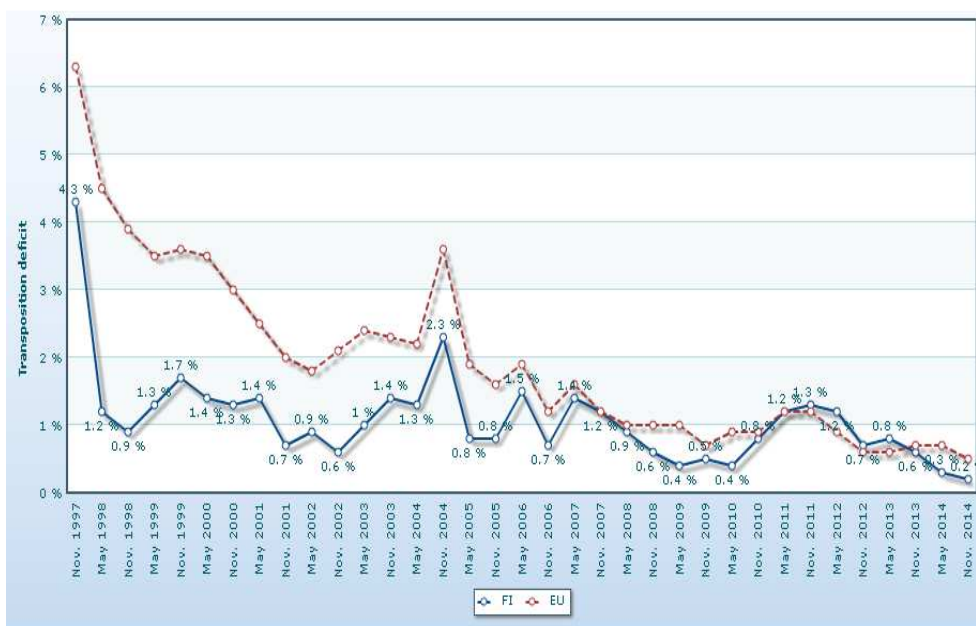
Διάγραμμα 13 Έλλειμμα συμμόρφωσης στην Εσθονία

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/estonia/index_en.htm



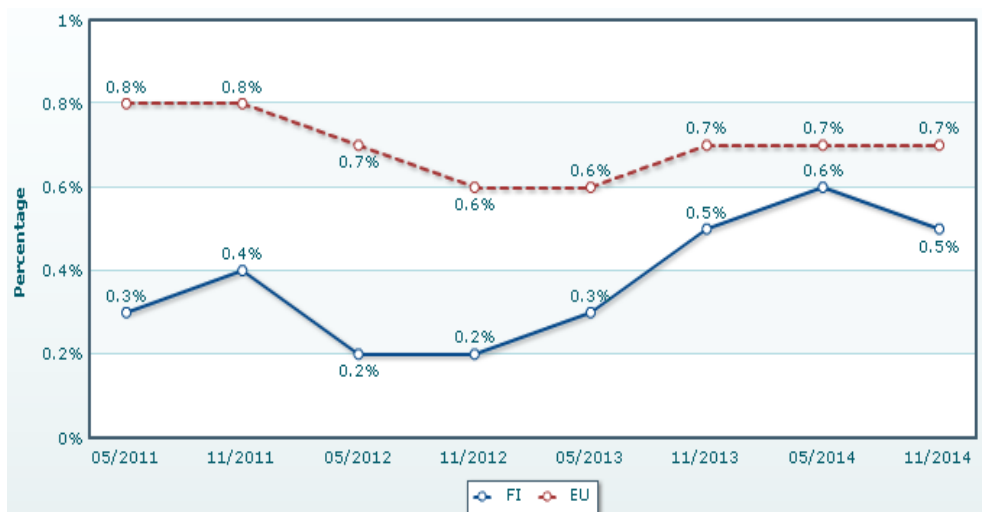
Διάγραμμα 14 Αριθμός υποθέσεων παραβίασης στην Εσθονία

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/estonia/index_en.htm

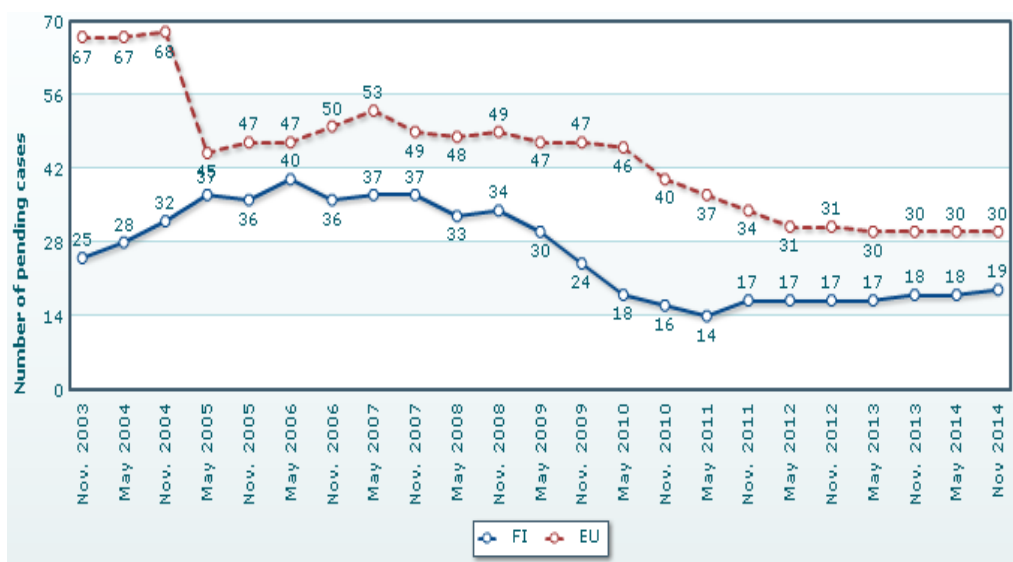


Διάγραμμα 15 Έλλειμμα ενσωμάτωσης στη Φινλανδία

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/finland/index_en.htm



Διάγραμμα 16 Έλλειμμα συμμόρφωσης στη Φινλανδία
 Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/finland/index_en.htm



Διάγραμμα 17 Αριθμός παραβιάσεων στη Φινλανδία

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/finland/index_en.htm

Ακολουθώς λοιπόν, θα εξετάσουμε αναλυτικότερα τη σημασία ενός αποτελεσματικού κεντρικού συντονιστικού οργάνου για την αποτελεσματική υλοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτικής, εστιάζοντας στις περιπτώσεις της Εσθονίας και της Φινλανδίας.

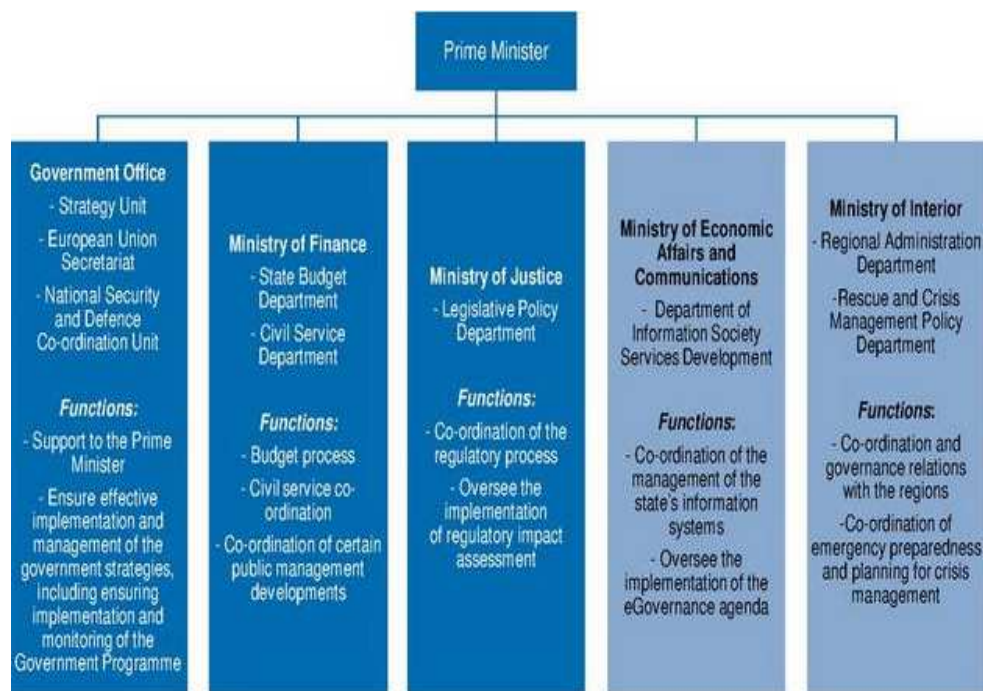
Παράδειγμα της Εσθονίας

Στην Εσθονία, οι κεντρικές συντονιστικές υπηρεσίες είναι το Γραφείο της Κυβέρνησης, το Υπουργείο Οικονομικών, το Υπουργείο Δικαιοσύνης και σε κάποιο βαθμό το Υπουργείο Οικονομικών Υποθέσεων και Επικοινωνίας και το Υπουργείο Εσωτερικών. Το Γραφείο της Κυβέρνησης είναι υπεύθυνο για την υποστήριξη του Πρωθυπουργού, στο οποίο και υπάγεται απευθείας, και για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής παρακολούθησης, διαχείρισης και υλοποίησης της κυβερνητικής πολιτικής. Το 2005 θεσμοθετήθηκε ο ευρύτερος συντονιστικός του ρόλος μία πτυχή του οποίου αφορούσε τη διαπραγμάτευση και την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου και σε αυτό το πλαίσιο δημιουργήθηκε εντός του μία μονάδα υπεύθυνη για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις. Συγκεκριμένα, η Γραμματεία για θέματα της Ε.Ε. του Γραφείου της Κυβέρνησης αποτελεί την κεντρική συντονιστική υπηρεσία της ευρωπαϊκής πολιτικής της Εσθονίας. Βασική αποστολή της είναι να συντονίζει την ανάπτυξη των εθνικών θέσεων επί των ευρωπαϊκών θεμάτων και την ενσωμάτωση της ενωσιακής νομοθεσίας, να συμβουλεύει και να προετοιμάζει τον Πρωθυπουργό για θέματα της αρμοδιότητας της (όπως η προετοιμασία για τις Συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου), να διαχειρίζεται τις ευρωπαϊκές υποθέσεις όλων των κυβερνητικών σωμάτων και να δίνει κατευθυντήριες γραμμές για την εκπροσώπηση της χώρας σε ενωσιακό επίπεδο. Επίσης, προεδρεύει της Αναπληρώτριας Γενικής Γραμματείας και των υψηλόβαθμων επιτροπών για κάθε ζήτημα σχετικά με την ανάπτυξη των εθνικών θέσεων κατά τη διαπραγμάτευση σε ενωσιακό επίπεδο και την μετέπειτα ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στην εθνική έννομη τάξη (Republic of Estonia Government Office, 2015).

Σε αυτό το πλαίσιο, μία κομβικής σημασίας λειτουργία της μονάδας είναι η ιεράρχηση των ευρωπαϊκών νομοθετημάτων βάσει της εθνικής σημασίας τους και η μεταφορά σχετικών πληροφοριών και δεδομένων-συμπεριλαμβανομένης της εκτίμησης των επιπτώσεων των σχεδιαζόμενων πολιτικών- στα υπόλοιπα κεντρικά κυβερνητικά όργανα και τα ενδιαφερόμενα τομεακά Υπουργεία. Έπειτα, η Μονάδα διοργανώνει μία διαβούλευση με τα άμεσα ενδιαφερόμενα Υπουργεία και θεσμούς για τη διαμόρφωση μιας εθνικής διαπραγματευτικής θέσης την οποία εγκρίνει το Υπουργικό Συμβούλιο. Ακολούθως, η Μονάδα Ευρωπαϊκών Υποθέσεων την κωδικοποιεί και την μεταφέρει, μέσω του Υπουργείου Εξωτερικών Υποθέσεων, στην Μόνιμη Εθνική Αντιπροσωπεία στις Βρυξέλλες και στους λοιπούς εθνικούς αντιπροσώπους στην Ε.Ε. Μέσω αυτής της λειτουργίας της, η Μονάδα υποστηρίζει το Υπουργικό Συμβούλιο στα ευρωπαϊκά ζητήματα, διευθετεί τις σχέσεις τις σχέσεις της Κεντρικής Κυβέρνησης, της Γενικής

Κυβέρνησης και του Κοινοβουλίου επί αυτών των θεμάτων και προωθεί τη συμμετοχή των εθνικών αντιπροσώπων στις κοινοβουλευτικές διαβουλεύσεις. Υφίσταται λοιπόν ένα κεντρικό διϋπουργικό συντονιστικό σύστημα που επιτρέπει στους κυβερνητικούς θεσμούς να δρουν συνεκτικά και στα πλαίσια μιας ενιαίας στρατηγικής («One Government- One Strategy»). Επιπλέον, η Μονάδα Ευρωπαϊκών Υποθέσεων μπορεί να κάνει την κατάλληλη διαχείριση προσωπικού προσελκύοντας ικανά και εξειδικευμένα στελέχη από τα τομεακά Υπουργεία ώστε να εργαστούν επί ευρωπαϊκών ζητημάτων εξέχουσας εθνικής σημασίας (OECD Public Governance Reviews, 2015).

Η γενικότερη δομή των κεντρικών κυβερνητικών θεσμών της Εσθονίας και η θέση του Γραφείου της Κυβέρνησης σε αυτή έχει ως εξής:



Διάγραμμα 18 Κεντρικοί κυβερνητικοί θεσμοί στην Εσθονία

Πηγή: Republic of Estonia (n.d.), Government Office homepage,

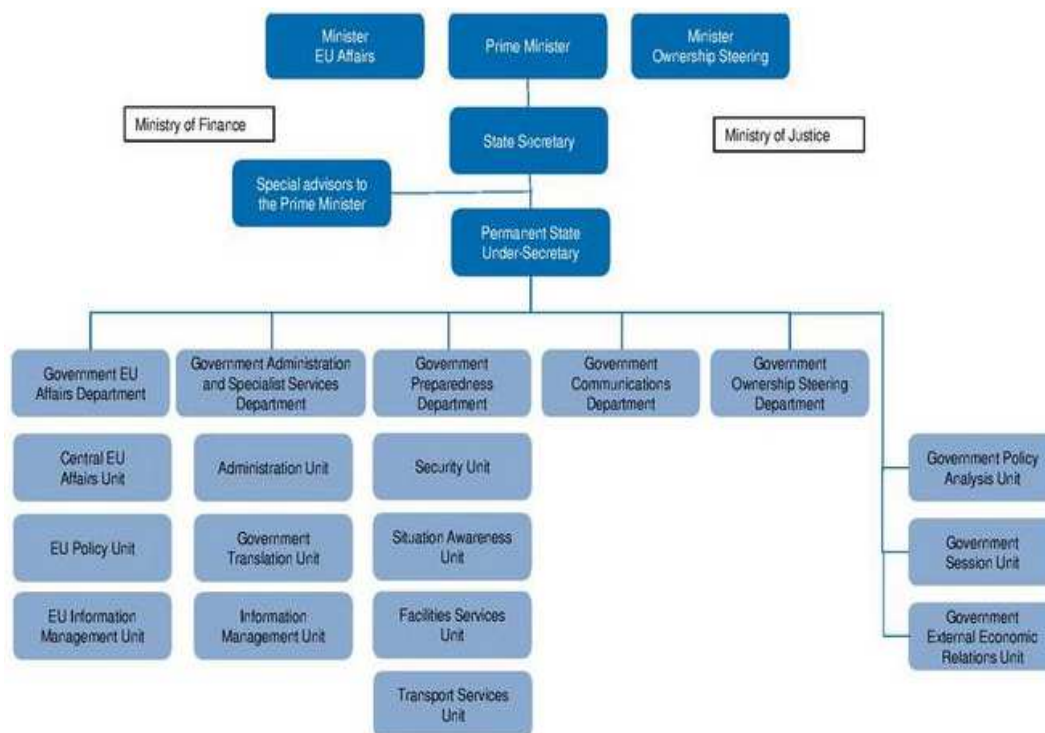
<https://riigikantselei.ee/en/government-office>

Παράδειγμα της Φινλανδίας

Η Φινλανδία, από το 1995, διαθέτει ένα σύστημα συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής, αρκετά διαφορετικό σε σχέση με τα άλλα κ-μ, που βασίζεται σε ένα δίκτυο ευρείας αντιπροσώπευσης των βασικών εθνικών δημόσιων φορέων. Συγκεκριμένα, υπάρχει μια διϋπουργική Επιτροπή Ευρωπαϊκών Θεμάτων προεδρευόμενη απ' τον Πρωθυπουργό, ένα Τμήμα Ευρωπαϊκών Θεμάτων που υπάγεται στο Γραφείο του Πρωθυπουργού, μια επιπλέον Επιτροπή Ευρωπαϊκών Θεμάτων υπό τον αρμόδιο Υφυπουργό στην οποία ανήκουν 37 υποεπιτροπές τομεακού χαρακτήρα, τις αρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές και την Μόνιμη Εθνική Αντιπροσωπεία. (Prime Minister's Office of Finland, 2015). Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Θεμάτων διαβουλεύεται τακτικά επί της εθνικής διαπραγματευτικής θέσης για τα ζητήματα εθνικής σημασίας στο Συμβούλιο των Υπουργών. Έπειτα η Κοινοβουλευτική Επιτροπή επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων ελέγχει και ψηφίζει επί της θέσης αυτής με αποτέλεσμα να υπάρχει κατά κανόνα εθνική συναίνεση κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (OECD Public Governance Reviews, 2015).

Σε αυτό το πλαίσιο, το Τμήμα Ευρωπαϊκών Θεμάτων που βρίσκεται υπό τον Υφυπουργό Ευρωπαϊκών Θεμάτων, φέρει την ευθύνη του γενικού συντονισμού της εθνικής ευρωπαϊκής πολιτικής εκτελώντας χρέη γραμματείας για την διϋπουργική Επιτροπή και την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Θεμάτων και εκπροσωπείται σε όλες τις τομεακές υποεπιτροπές. Επίσης, προετοιμάζει τον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό Ευρωπαϊκών Θεμάτων για την εκπροσώπηση της χώρας σε ενωσιακό επίπεδο, παρέχει κατευθύνσεις στην Μόνιμη Εθνική Αντιπροσωπεία και διευκολύνει την επικοινωνία της με τους αρμόδιους εθνικούς φορείς. Ακόμα, συμμετέχει στη διαχείριση και διάθεση των ενωσιακών εγγράφων μέσω του πληροφοριακού του συστήματος («Eutori- information management system for EU affairs») καθώς και στην εκπαίδευση των υπαλλήλων που προετοιμάζονται για ευρωπαϊκή σταδιοδρομία (Prime Minister's Office of Finland, 2015).

Η δομή των κεντρικών κυβερνητικών θεσμών της Φινλανδίας και η θέση του Τμήματος Ευρωπαϊκών Υποθέσεων σε αυτή έχει ως εξής:



Διάγραμμα 19 Κεντρικού κυβερνητικοί θεσμοί στη Φινλανδία

Πηγή: Prime Minister's Office of Finland (n.d.), Prime Minister's Office of Finland homepage, <http://vnk.fi/en/frontpage>.

Η αντίληψη της ενιαίας κυβερνητικής στρατηγικής που οι κυβερνήσεις των δύο χωρών έχουν υιοθετήσει θα μπορούσε να συνδυαστεί με θεσμικές διευθετήσεις στα συστήματα λήψης αποφάσεων τους για τη διατήρηση της διϋπουργικής συνοχής στη σύνθεση και υλοποίηση πολυτομεακών, ολοκληρωμένων πρωτοβουλιών και την επιδίωξη στρατηγικών στόχων που αφορούν το σύνολο της κυβέρνησης. Πρέπει να επισημανθεί ότι και στις δύο χώρες οι μονάδες συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής λειτουργούν σε ένα πλαίσιο περισσότερο επίσημο και τυπικό σε σχέση με την λιγότερο επίσημη αντίληψη που επικρατεί όσον αφορά το συντονισμό των εγχώριων πολιτικών ζητημάτων. Έτσι, και οι δύο χώρες θα μπορούσαν να αξιοποιήσουν τα συστήματα συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής που διαθέτουν σαν μία βέλτιστη πρακτική για

την προώθηση του διακυβερνητικού συντονισμού (OECD Public Governance Reviews, 2015).

5. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ

5.1 ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

5.1.1 ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στο εθνικό δίκαιο μπορεί να γίνει είτε με τυπικό νόμο, είτε με πράξη κανονιστικού περιεχομένου (Πρεδρικό Διάταγμα ή Υπουργική Απόφαση) ή και με αποφάσεις άλλων διοικητικών οργάνων (Πράξεις του Διοικητή της Τράπεζα της Ελλάδας, Αποφάσεις της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς, Αποφάσεις του Εθνικού Οργανισμού Φαρμάκων κτλ.). (ΓΓΚ-Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, 2013:11).

Η ενσωμάτωση με τυπικό νόμο είναι δυνατή τόσο για ζητήματα που καθορίζονται ρητά στο Σύνταγμα όσο και για λοιπά ιδιαίτερα σημαντικά θέματα. Οι καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες των εμπλεκόμενων Υπουργείων, που βρίσκονται σε άμεση επικοινωνία και συνεργασία με τα ενωσιακά όργανα ήδη από την αρχή της κατάρτισης των οδηγιών, φέρουν την ευθύνη της σύνταξης των τυπικών νόμων. Η σύνταξη των νομοσχεδίων για τη μεταφορά του ενωσιακού δικαίου ακολουθεί την τυπική νομοπαρασκευαστική διαδικασία. Έχει παρατηρηθεί ότι, η χρήση του τυπικού νόμου ως μέσου μεταφοράς των οδηγιών (ιδίως τεχνικού χαρακτήρα) απαιτεί συνήθως μεγάλη χρονική διάρκεια, λόγω της εμπλοκής πολλών ενδιαφερόμενων υπηρεσιών⁴, και για αυτό σε αυτές τις

⁴ Ωστόσο, βάσει του άρθ. 6 του ν.1338/1983, προβλέπεται η δυνατότητα σύστασης νομοπαρασκευαστικών επιτροπών για την κατάρτιση νομοθετημάτων προσαρμογής όταν υπάρχει συναρμοδιότητα μεταξύ πολλών υπουργείων ή προκαλούνται συγκρούσεις (Γιομπρέ-Καπιτσίνια, 2009:13).

περιπτώσεις η Διοίκηση προβαίνει στην κατάρτιση Υ. Α. (Γιομπρέ-Καπιτσίνα, 2009:10).

Ο Νόμος- Πλαίσιο 1338/1983 (ΦΕΚ 34 Α΄/17.3.83), βάσει του αρ. 43 παρ.4 του Σ., για την «Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου» όπως ισχύει, αποτελεί το βασικό μέσο ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη παρέχοντας τις βασικές κατευθύνσεις που πρέπει να ακολουθηθούν από τη Δημόσια Διοίκηση κατά την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων μεταφοράς του ενωσιακού δικαίου (Γιομπρέ-Καπιτσίνα, 2009:7). Συγκεκριμένα, με τον 1338/1983 παρέχονται αυτοτελείς εξουσιοδοτήσεις προς έκδοση Π.Δ. ή Υ.Α. για ζητήματα τεχνικού χαρακτήρα που απαριθμούνται ρητώς και εξουσιοδοτήσεις που παρέχονται σε προγενέστερους ή μεταγενέστερους νόμους. Επίσης, ο 1338/1983 δίνει τη δυνατότητα προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις των ενωσιακών Συνθηκών και δυνατότητα πρόβλεψης ποινικών κυρώσεων στις κανονιστικές πράξεις εφαρμογής.

Έπειτα, όπως προαναφέρθηκε, στά πλαίσια του άρθρου 43 παρ.2 του Συντάγματος, ως εναλλακτικοί τρόποι ενσωμάτωσης προσφέρονται τα Προεδρικά Διατάγματα και οι Υπουργικές Αποφάσεις. Η σύνταξη των σχεδίων Προεδρικών Διαταγμάτων πραγματοποιείται από τις αρμόδιες υπηρεσίες των ενδιαφερόμενων Υπουργείων βάσει ορισμένων νομοτεχνικών αρχών που έχουν θεσπιστεί από το ΔΕΕ και το ΣτΕ. Κατόπιν, αφού υπογραφεί και από όλους τους συναρμόδιους Υπουργούς, αποστέλλεται στη ΓΓΚ για έλεγχο από την κεντρική νομοπαρασκευαστική επιτροπή (ΚΕΝΕ) και διαβιβάζεται στο ΣτΕ για περαιτέρω επεξεργασία. Η ενσωμάτωση με Π.Δ. θεωρείται μια πιο χρονοβόρα διαδικασία κυρίως λόγω της εμπλοκής του ΣτΕ. Η σύνταξη του σχεδίου Υ.Α. ή ΚΥΑ γίνεται από τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες των εκάστοτε αρμόδιων Υπουργείων, προωθείται προς υπογραφή όλων των συναρμόδιων Υπουργείων και, αφού θεωρηθεί από το Νομικό Γραφείο της ΓΓΚ, αποστέλλεται στο Εθνικό Τυπογραφείο για δημοσίευση. Οι Υ.Α. (συνηθέστερα υπό τη μορφή των ΚΥΑ) μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την ταχύτερη ενσωμάτωση οδηγιών τεχνικού χαρακτήρα μέσω της εξουσιοδότησης που παρέχεται από το άρθρο 2 του ν. 1338/1983 (ΓΓΚ-Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Υποθέσεων, 2013:17). Η χρησιμοποίηση των Υ.Α. αποτελεί τον συνηθέστερο τρόπο ενσωμάτωσης των Οδηγιών στην ελληνική

έννομη τάξη⁵ λόγω ακριβώς της ταχύτερης ενσωμάτωσης που προσφέρει. Ωστόσο, δεν διασφαλίζεται με αυτό τον τρόπο η επαρκής διαβούλευση, η διαφάνεια και η συνοχή των ρυθμίσεων των Οδηγιών (Σπανού, 2001:155).

Στο προοίμιο των ΠΔ και των ΥΑ είναι απαραίτητο να γίνεται μνεία στον ν.1338/1983, στις εξουσιοδοτήσεις του ισχύοντος εθνικού νομοθετικού πλαισίου που χρησιμοποιούνται και στο άρθ.90 του ΠΔ 63/2005 (ΦΕΚ 98 Α'/22.4.2005) “Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά Όργανα”, με επιπλέον αναφορά αν η συγκεκριμένη ρύθμιση προβλέπει δαπάνες που επιβαρύνουν τον τακτικό προϋπολογισμό (Γιομπρέ-Δημητρίου και Καπιτσίνια, 2009:15).

Το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Υποθέσεων φέρει την ευθύνη της παρακολούθησης και του συντονισμού της τυπικής ενσωμάτωσης των Οδηγιών. Ειδικότερα, αφού δημοσιευτεί μία Οδηγία στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων κάνει άμεσα έγγραφη σχετική ενημέρωση στο αρμόδιο Υπουργείο, στο Τμήμα Δικαίου Ε.Ε. της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών (ΕΝΥ-ΕΕ) και στη Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία (ΕΜΑ). Επίσης, ζητά από το εν λόγω Υπουργείο να επιβεβαιώσει αν το αντικείμενο της συγκεκριμένης Οδηγίας ανήκει στην αρμοδιότητα του και αν υφίστανται συναρμόδιοι με αυτό φορείς. Ακολούθως, το Υπουργείο ενημερώνει το Γραφείο για τα μέσα, τις ενέργειες και το χρονοδιάγραμμα που θα υιοθετήσει προκειμένου να εξασφαλιστεί η εμπρόθεσμη ενσωμάτωση και να ολοκληρωθούν οι σχετικές διαδικασίες. Επιπλέον, το Υπουργείο οφείλει να καταρτίσει και να ανακοινώσει Επεξηγηματικά Έγγραφα, που μπορούν να λάβουν τη μορφή των Πινάκων Αντιστοιχίας (correlation tables) μεταξύ των διατάξεων της Οδηγίας και του μέτρου ενσωμάτωσης. Η κατάρτιση και ανακοίνωση αυτών είναι δυνατή και μετά την ενσωμάτωση των οδηγιών αλλά ενδείκνυται να γίνεται ταυτόχρονα γιατί διασφαλίζει την ορθότερη ενσωμάτωση. Σε περίπτωση που η ενσωμάτωση πραγματοποιείται στο

⁵ Έτσι, βάσει του Πίνακα ενσωμάτωσης των Οδηγιών από το 2010 μέχρι σήμερα που εξέδωσε η ΓΤΚ, οι ΚΥΑ χρησιμοποιήθηκαν συνολικά 209 φορές ως μέσο ενσωμάτωσης, οι Υ.Α. 28 φορές, τα Π.Δ. 123 φορές, οι νόμοι 112 φορές και οι λοιπές πράξεις (του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδας και της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς 13 φορές.

πλαίσιο της ισχύουσας εθνικής έννομης τάξης, δεν απαιτείται μεταφορά της Οδηγίας αλλά είναι απαραίτητη η κοινοποίηση των σχετικών εθνικών διατάξεων στην Επιτροπή.

Έπειτα, αφού ολοκληρωθεί η ενσωμάτωση κάθε Οδηγίας, τα αρμόδια Υπουργεία οφείλουν να ενημερώνουν άμεσα το Γραφείο σχετικά με τον βαθμό ενσωμάτωσης (ολική ή μερική) και το μέτρο ενσωμάτωσης (Νόμος, Π.Δ., Υ.Α., αρ. ΦΕΚ). Επιπλέον, προκειμένου να διασφαλιστεί η πλήρης ενσωμάτωση, οφείλουν να αποστέλλουν στην Επιτροπή τις κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσες πράξεις που προβλέπονται στο βασικό νομοθέτημα ενσωμάτωσης. Η δημοσίευση του αρχικού νομοθετήματος και των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων μέχρι τη λήξη της προθεσμίας ενσωμάτωσης αποτελεί προϋπόθεση για την αποφυγή της κίνησης της διαδικασίας επί παραβάσει από την Επιτροπή.

Τέλος, με τη δημοσίευση του μέτρου ενσωμάτωσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων προβαίνει σε σχετική ενημέρωση της ENY-EE, της MEA, των αρμόδιων Υπουργείων και λοιπών συναρμόδιων φορέων ζητώντας τους την άμεση κοινοποίηση των εθνικών μέτρων μεταφοράς στην Επιτροπή μέσω της σχετικής ηλεκτρονικής πλατφόρμας (Mesures Nationales d' Execution-Notification) (ΓΓΚ-Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Υποθέσεων, 2013:14-16).

Η έμφαση που έχει δοθεί τα τελευταία χρόνια από τις αρμόδιες εθνικές αρχές στην έγκαιρη και ορθή τυπική ενσωμάτωση των Οδηγιών αντικατοπτρίζεται και στην τήρηση ειδικών νομοτεχνικών αρχών και υποχρεώσεων. Σύμφωνα με τις πρακτικές οδηγίες που έχουν δοθεί για την προσαρμογή του εθνικού στο ενωσιακό δίκαιο, το κείμενο της Οδηγίας θεωρείται πλήρως δεσμευτικό για τον εθνικό νομοθέτη και βάσει αυτού γίνονται οι όποιες προσαρμογές του εθνικού νομοθετικού πλαισίου.

Μία πολύ σημαντική πρακτική για τη γρήγορη εναρμόνιση με το ενωσιακό δίκαιο είναι η αυτούσια, κατ' αρχήν, υιοθέτηση του κειμένου της Οδηγίας («copy-out-technique») στις περιπτώσεις που δεν επιτρέπονται περιθώρια διαφορετικής εκτίμησης ή ευχέρειας στα κράτη μέλη (περιπτώσεις ουσιαστικής ή διαδικαστικής ρύθμισης) και η εφαρμογή των διατάξεων πρέπει να λαμβάνει χώρα κατά τρόπο ακριβή, σαφή και δεσμευτικό. Ενώ, αν δίνεται η διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη να επιλέξουν τα κατάλληλα μέτρα ενσωμάτωσης, δεν ενδείκνυται η αυτούσια υιοθέτηση του κειμένου της Οδηγίας. Σε κάποιες περιπτώσεις, με τη χρήση της αυτούσιας υιοθέτησης του κειμένου

της Οδηγίας αποφεύχθηκαν πιθανές καταδίκες από το ΔΕΕ λόγω μη εμπρόθεσμης ενσωμάτωσης, αλλά ταυτόχρονα παρουσιάστηκαν προβλήματα κατά το στάδιο της εφαρμογής λόγω τη μη πραγματοποίησης των κατάλληλων προσαρμογών του εθνικού νομοθετικού πλαισίου (Dimitrakopoulos, 2007:12).

Τέλος, προκειμένου να τηρείται η συνήθης προθεσμία ενσωμάτωσης των 2 ετών από τη δημοσίευση τους, έχει προταθεί ότι η ολοκλήρωση του συνόλου των διαδικασιών ενσωμάτωσης με τυπικό νόμο πρέπει να γίνεται εντός το πολύ 21 μηνών. Η δε ενσωμάτωση με Π.Δ. να ολοκληρώνεται εντός το πολύ 24 μηνών και η ενσωμάτωση με Υ.Α. ή ΚΥΑ εντός το πολύ 17 μηνών (ΓΓΚ-Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Υποθέσεων, 2013:99).

5.1.2 ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Όπως καταδείχθηκε, η Ελλάδα αντιμετωπίζει σημαντικές δυσκολίες στην εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας οι οποίες μπορούν να οδηγήσουν στην επιβολή υψηλών προστίμων. Τα τελευταία μπορούν να αποτελέσουν ένα μεγάλο δημοσιονομικό βάρος δεδομένης της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας στην οποία βρίσκεται η χώρα. Όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, η προβληματική λειτουργία του εθνικού συντονιστικού συστήματος της ευρωπαϊκής πολιτικής συνιστά έναν κρίσιμο παράγοντα για τη διαμόρφωση των επιδόσεων στη συμμόρφωση με την ενωσιακή νομοθεσία. Ωστόσο, όπως είναι ευνόητο, η λειτουργία του συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής πρέπει να νοηθεί ως ένα μέρος του ευρύτερου προβληματικού πλαισίου λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης η οποία και πλήττεται από το λεγόμενο «μεσογειακό σύνδρομο». Σύμφωνα με αυτή τη θεώρηση, οι χαμηλές επιδόσεις των νοτιοευρωπαϊκών κρατών μελών στη συμμόρφωση με την ενωσιακή νομοθεσία οφείλονται κυρίως σε 3 λόγους (Koutalakis, 2002):

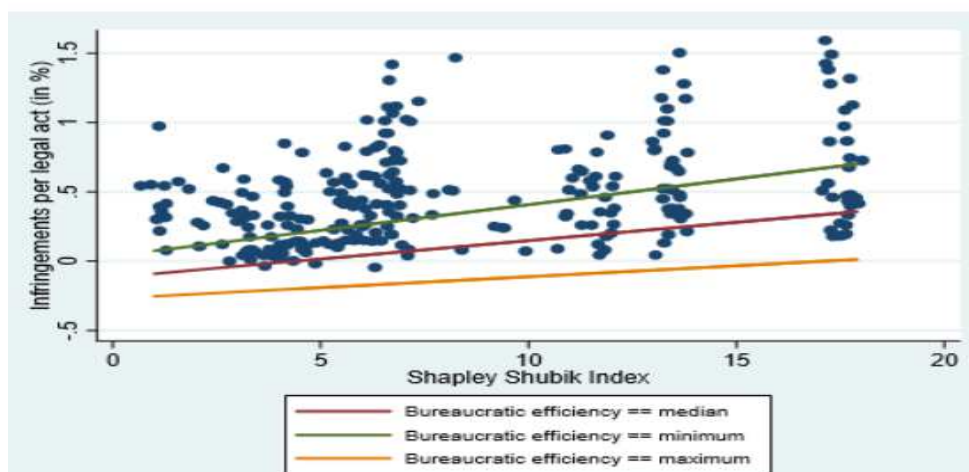
α) κοινωνικούς και ιστορικούς, όπως η προαναφερόμενη απουσία μιας γενικότερης νοοτροπίας συμμόρφωσης με τις επιταγές των νόμων, η αδύναμη κοινωνία των πολιτών και η χαμηλή εμπιστοσύνη στους θεσμούς,

β) διοικητικούς, όπως ο κατακερματισμός των δομών, ο αναποτελεσματικός συντονισμός και η έλλειψη σχετικής εξειδικευμένης γνώσης που οδηγούν σε έλλειμμα υλοποίησης των πολιτικών και

γ) η χαμηλή ποιότητα νομοθέτησης που χαρακτηρίζεται από αποσπασματικότητα, αδυναμία πρόληψης των προβλημάτων και κομματοκρατική λογική.

Επιπλέον, όσον αφορά την Ελλάδα, μπορούμε να προσθέσουμε σε αυτά την επιλεκτική τήρηση των κανόνων σε συνδυασμό με τη συχνή κυριαρχία άτυπων μορφών λειτουργίας, τον διοικητικό συγκεντρωτισμό, την παραδοσιακά μεγάλη έμφαση στους τυπικούς κανόνες έναντι των αποτελεσμάτων και τη διαχρονική απουσία στρατηγικών κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων σχετικά με την ευρωπαϊκή πολιτική της χώρας. Επομένως, όλοι αυτοί οι παράγοντες δυσχεραίνουν σημαντικά τον εθνικό συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής και φυσικά εμποδίζουν την υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών.

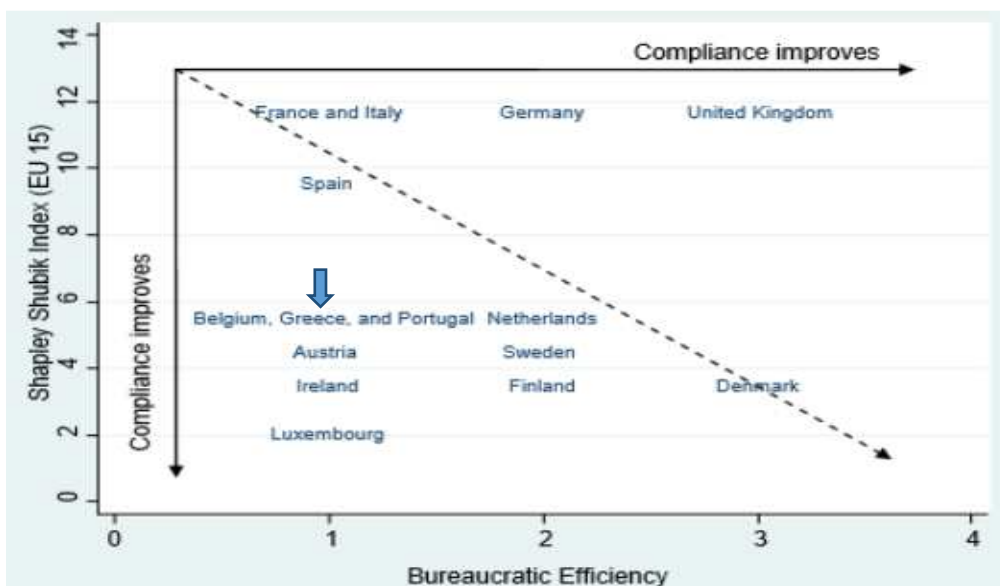
Ωστόσο, προτού αναλυθεί περαιτέρω το σχετικό εθνικό οργανωτικό πλαίσιο, αξίζει να τεκμηριωθεί και με ποσοτικούς όρους η σημασία της εύρυθμης λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης για τη συμμόρφωση με την ενωσιακή νομοθεσία που προαναφέρθηκε. Πως φαίνεται λοιπόν από το κατωτέρω διάγραμμα, τα κράτη μέλη με χαμηλότερη ικανότητα διακυβέρνησης («government capacity») τείνουν στο να παραβιάζουν την ενωσιακή νομοθεσία συχνότερα καθώς δεν διαθέτουν αποδοτικές διοικητικές δομές ή/και υλικοτεχνική υποδομή.



Διάγραμμα 20 Αποτελεσματικότητα Δημόσιας Διοίκησης σε σχέση με το ποσοστό παραβιάσεων Πηγή: Center for European Studies Working Paper Series #151 (2007).

Επίσης, έχει αποδειχθεί ότι τα ισχυρότερα από πολιτικής ή/και οικονομικής άποψης κράτη μέλη τείνουν να παραβιάζουν συχνότερα την ενωσιακή νομοθεσία σε σχέση με τα ασθενέστερα καθώς μπορούν να ανταπεξέλθουν ευκολότερα στο κόστος της μη συμμόρφωσης-δηλαδή στα πρόστιμα (Börzel et al, 2007).

Βάσει αυτών λοιπόν, παρατηρούμε ότι τα κράτη μέλη με αποδοτικότερη δημόσια διοίκηση, όπως η Δανία και το Ηνωμένο Βασίλειο, σημειώνουν και καλύτερες επιδόσεις στη συμμόρφωση. Ενώ, το αντίθετο φυσικά ισχύει για κράτη μέλη με διοικητικά προβλήματα όπως η Ελλάδα, το Βέλγιο και η Πορτογαλία. Όμως, δεδομένου ότι η χώρα μας είναι μία από τις ασθενέστερες πολιτικά και κυρίως οικονομικά χώρες, θα έπρεπε λογικά να επιδιώκει τη μεγαλύτερη την μεγαλύτερη δυνατή συμμόρφωση για τη μείωση του δημοσιονομικού αντίκτυπου των παραβιάσεων. Υπό αυτό το πρίσμα, μπορούμε να συμπεράνουμε ότι τα κράτη μέλη με αποδοτική δημόσια διοίκηση και σχετικά μικρή πολιτική δύναμη, όπως η Δανία και η Φινλανδία, είναι σε θέση να επιτύχουν καλύτερες επιδόσεις στη συμμόρφωση. Μπορεί έτσι να γίνει κατανοητή η σημασία της βελτίωσης της λειτουργίας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και του εθνικού συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής.



Διάγραμμα 21 Η συμμόρφωση ως συνάρτηση της διοικητική ικανότητας και της ισχύος των κρατών μελών

Πηγή: Center for European Studies Working Paper Series #151 (2007).

Όσον αφορά λοιπόν τη δομή του εγχώριου συντονιστικού συστήματος, πρέπει αρχικά να αναφερθεί ότι, ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, επικρατούσε ένας οργανωτικός δυϊσμός με την ύπαρξη δύο αρμόδιων Υπουργείων συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον ν.1104/80 (ΦΕΚ 298 Α΄/29.12.80), το Υπουργείο Εξωτερικών είχε το ρόλο του εθνικού αντιπροσώπου και διαπραγματευτή σε ενωσιακό επίπεδο και παράλληλα μοιραζόταν την αρμοδιότητα του συντονισμού και της υλοποίησης των ενωσιακών πολιτικών με το Υπουργείο Συντονισμού (αργότερα μετονομάστηκε σε Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας). Η συναρμοδιότητα αυτή αποδείχθηκε γρήγορα αναποτελεσματική καθώς οι σχέσεις μεταξύ των δύο Υπουργείων ήταν ανταγωνιστικές για πολλά χρόνια (Passas and Petraki, 2009:18-19).

Τελικά, διαμορφώθηκε μία τάση διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων επί ευρωπαϊκών ζητημάτων «υψηλής πολιτικής» με πολιτικό-θεσμικό χαρακτήρα («high politics») και «χαμηλής» πολιτικής» με τεχνικό-οικονομικό χαρακτήρα («low politics»), όπου το ΥΠΕΞ ανέλαβε την ευθύνη των πρώτων και το Υπουργείο Συντονισμού/Εθνικής Οικονομίας των δεύτερων. Παράλληλα, το κενό του διϋπουργικού συντονισμού κάλυπταν τα άτυπα δίκτυα που εξασφάλιζαν στα τεχνικά και κάθετης αρμοδιότητας Υπουργεία απευθείας επικοινωνία με τα κοινοτικά όργανα και τις άλλες εθνικές κυβερνήσεις εμποδίζοντας περαιτέρω τον συντονιστικό ρόλο του ΥΠΕΞ και του ΥΠΕΘΟ και εντείνοντας τον κατακερματισμό των αρμόδιων δομών (Passas and Petraki, 2009:26) .

Ακολούθως, το 1993, δημιουργήθηκε η πρώτη διϋπουργική επιτροπή με αρμοδιότητα επί ευρωπαϊκών υποθέσεων, η Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Επιτροπής στον Τομέα των σχέσεων Ελλάδας και Ευρωπαϊκής Ένωσης, που όμως λειτούργησε ελάχιστα και καταργήθηκε το 2000. Έπειτα, δημιουργήθηκαν οριζόντιου χαρακτήρα μονάδες ευρωπαϊκών υποθέσεων σε κάθε αρμόδιο Υπουργείο που είχαν την ευθύνη αφενός του ενδοϋπουργικού συντονισμού και τη παροχή σχετικής πληροφόρησης και αφετέρου τη συνεργασία με τις άλλες οριζόντιες υπηρεσίες και την Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία τη συμμετοχή σε διϋπουργικές επιτροπές και την εκπροσώπηση του Υπουργείου σε ενωσιακό επίπεδο. Ωστόσο, και αυτός ο τρόπος οργάνωσης αποδείχθηκε αναποτελεσματικός καθώς δεν επέτρεψε το συνδυασμό της εξειδικευμένης γνώσης του εκάστοτε ζητήματος, που έχουν τα κάθετα υπουργεία, με τη διαπραγματευτική τακτική σε ενωσιακό επίπεδο. Επίσης, παράλληλα με αυτό, σε άλλες περιπτώσεις υιοθετήθηκε μια συγκεντρωτική οργανωτική δομή στην οποία συνήθως το

ΥΠΕΘΟ/ΥΠΟΟ συντόνιζε τα κάθετα υπουργεία. Ωστόσο, και σε αυτές τις περιπτώσεις εμφανίστηκαν προβλήματα όπως επικάλυψη αρμοδιοτήτων ή πολιτικές παρεμβάσεις επί τεχνοκρατικών ζητημάτων (Passas and Petraki, 2009:27). Σε γενικές γραμμές μπορεί να επισημανθούν ως βασικά προβλήματα η έλλειψη θεσμικής σταθερότητας που οδηγούσε στην αποσπασματική λειτουργία των δομών ενδοϋπουργικού συντονισμού και η ανεπάρκεια του διυπουργικού συντονισμού που ευνοούσε την αυτονόμηση των κάθετης αρμοδιότητας υπουργείων.

Σχετικά με τους εθνικούς φορείς διοικητικής διαχείρισης της ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου, ιδιαίτερα αναφορά πρέπει να γίνει στο Αυτοτελές Γραφείο Νομικών Θεμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΑΓΝΘΕΕ) και στο Τμήμα Δικαίου Ε.Ε. της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του ΥΠΕΞ.

Το ΑΓΝΘΕΕ ιδρύθηκε το 2000 (ΠΔ 178/14.07.2000), υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομικών και ανέλαβε την ευθύνη του οριζόντιου συντονισμού, παρακολούθησης και ενημέρωσης σχετικά με την πορεία ενσωμάτωσης των οδηγιών, την προσαρμογή του εθνικού νομοθετικού πλαισίου στις πράξεις των ενωσιακών οργάνων και τον εν γένει συντονισμό και παρακολούθηση σε νομοθετικό επίπεδο της ορθής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου. Βάσει του ν.1338/1983, ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών είχε τον τελικό έλεγχο και υπέγραφε επί όλων των νομοθετημάτων προσαρμογής. Ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 3 του ν.1140/1980 είχε την ευθύνη του συντονισμού και της παρακολούθησης των ενεργειών της ελληνικής δημόσιας διοίκησης για την τήρηση των ενωσιακών υποχρεώσεων της χώρας (Γιομπρέ- Καπιτσίνια, 2009:13).

Η ΕΝΥ-ΥΠΕΞ ιδρύθηκε το 1986 (ν.1640/1986 ΦΕΚ 122 Α') υπάγεται στον Υπουργό Εξωτερικών και μαζί με το Νομικό Τμήμα της ΜΕΑ Βρυξελλών αποτελεί το συνδετικό κρίκο στην επικοινωνία της χώρας με την Επιτροπή. Επιπλέον, φέρει την ευθύνη του συντονισμού των αρμόδιων υπηρεσιών των εκάστοτε εμπλεκόμενων Υπουργείων για την αποφυγή και την αντιμετώπιση των παραβάσεων επί της τυπικής αλλά και ουσιαστικής συμμόρφωσης. Ειδικά η συμβολή του Τμήματος Δικαίου της ΕΝΥ-ΥΠΕΞ στον εθνικό συντονισμό της ενωσιακής πολιτικής αναλύεται παρακάτω.

Περαιτέρω, πρέπει να επισημανθεί ότι τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μία αισθητή βελτίωση που οφείλεται στην εν γένει καλύτερη συνεργασία της ελληνικής διοίκησης με την Επιτροπή, στην έμφαση που αποδίδεται στην ταχεία επίλυση των διαφορών και

κυρίως στην ανάληψη της ευθύνης της τυπικής ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου από την Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης το 2005. Σε αυτό το πλαίσιο, όπως προαναφέρθηκε, το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, ανέλαβε το 2010 (βάσει του ΠΔ 18/2010 ΦΕΚ 46 Α΄/16.3.2010) την αρμοδιότητα της ορθής και έγκαιρης ενσωμάτωσης των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο την οποία ασκεί μέσω της ενημέρωσης των αρμόδιων υπουργείων για τις νέες οδηγίες, της παρακολούθησης της προόδου ενσωμάτωσης τους και της μελέτης των υποθέσεων παραβίασης λόγω μη ενσωμάτωσης ή μη ορθής ενσωμάτωσης.

Όπως προαναφέρθηκε, η βελτίωση των επιδόσεων επί της τυπικής ενσωμάτωσης λόγω της βελτίωσης του συντονιστικού πλαισίου που επέφερε το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων καταγράφηκε στη λίστα των Βέλτιστων πρακτικών της Επιτροπής. Επίσης, στη λίστα των βέλτιστων πρακτικών καταγράφηκε και η συνδρομή του Γραφείου για τη δημιουργία επικαιροποιημένης ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων για κάθε οδηγία και αναφέρεται ακόμα η δημιουργία ενός ανεπίσημου διακυβερνητικού δικτύου που συνέδραμε στη βελτίωση των επιδόσεων της χώρας στην τυπική ενσωμάτωση. Αυτό το ηλεκτρονικό σύστημα παρακολούθησης της ενσωμάτωσης των οδηγιών αναπτύχθηκε το 2010 με πρωτοβουλία του Γραφείου του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, κατόπιν εντολής του Πρωθυπουργού, σε συνεργασία με το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων και το Τμήμα Δικαίου της ΕΝΥ-ΥΠΕΞ για την αναλυτική καταγραφή των μη ενσωματωμένων οδηγιών, των παραβάσεων και των προστίμων ανά Υπουργείο.

Όμως, από την άλλη πλευρά, ο συντονισμός επί της ουσιαστικής ενσωμάτωσης παραμένει προβληματικός και αυτό αντανακλάται στις πολύ χαμηλές επιδόσεις της χώρας ως προς την επίτευξη των πραγματικών αποτελεσμάτων των Οδηγιών. Αυτό το πρόβλημα συναρτάται άμεσα με τις συχνές ελλείψεις σε ανθρώπινο δυναμικό, οικονομικούς πόρους και υλικοτεχνική υποδομή, σε συνδυασμό με την γενικότερη παραδοσιακή υποτίμηση των επιτελικών λειτουργιών της παρακολούθησης και του ελέγχου εκ μέρους της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Ειδικά όσον αφορά τη διοικητική οργάνωση για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, σημειώνεται η ύπαρξη αρκετών φορέων με επικαλυπτόμενες δραστηριότητες που δεν επιτρέπουν την αποτελεσματική λειτουργία ενός συνεκτικού συστήματος συντονισμού και παρακολούθησης. Επιπλέον, δεν υπάρχει ένα κεντρικός διάυλος επικοινωνίας επί όλων των θεμάτων με τα ενωσιακά όργανα και η αρμοδιότητα αυτή μοιράζεται σε διάφορες

υπηρεσίες. Σε αυτό το πλαίσιο, διαπιστώνονται ενίοτε και ανταγωνιστικές σχέσεις μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών για τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους και την ενίσχυση τους με περισσότερους ανθρώπινους και υλικούς πόρους (Σπανού, 2001:186).

Συγκεκριμένα, οι αρμόδιοι φορείς είναι οι εξής (Μπαλαμπανίδης, 2014⁶):

Α. Το Τμήμα Δικαίου της Ε.Ε. (νυν Τμήμα Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου) της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του ΥΠΕΞ

Το Τμήμα Δικαίου της Ε.Ε. φέρει την ευθύνη της διαχείρισης ζητημάτων σχετικών με το ενωσιακό δίκαιο ή τη λειτουργία των ενωσιακών οργάνων και οργανισμών. Πιο συγκεκριμένα οι αρμοδιότητες του αφορούν:

- 1) Την παροχή γνωμοδότησης επί της ερμηνείας και εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου στην ηγεσία και τις Διευθύνσεις του ΥΠΕΞ καθώς και σε άλλα Υπουργεία και δημόσιους φορείς.
- 2) Τη διαχείριση υποθέσεων παραβίασης του ενωσιακού δικαίου, μαζί με τις καθ' ύλην αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες, λόγω μη ενσωμάτωσης, πλημμελούς ενσωμάτωσης και λοιπών προβλημάτων επί της ουσιαστικής εφαρμογής.
- 3) Την εκπροσώπηση της χώρας ενώπιον του ΔΕΕ και των λοιπών δικαιοδοτικών ή διαιτητικών ενωσιακών οργάνων, κατόπιν πληρεξουσιότητας από τον Υπουργό Εξωτερικών, για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.
- 4) Τη συμμετοχή σε ομάδες εργασίας, επιτροπές και δίκτυα του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την προώθηση του ενωσιακού δικαίου σε συγκεκριμένους τομείς, όπου εκφράζει τις εθνικές θέσεις και διαπραγματεύεται σχέδια νομοθετικών πράξεων.
- 5) Τη λειτουργία της εθνικής πλατφόρμας του EU PILOT και σε αυτό το πλαίσιο βρίσκεται σε στενή συνεργασία με το Νομικό Τμήμα της ΜΕΑ Βρυξελλών και έχει αναπτύξει πολλαπλά σημεία επαφής σε όλα τα Υπουργεία και λοιπές αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες (ΥΠΕΞ, 2013).

⁶ Εργασία στο πλαίσιο πρακτικής εκπαίδευσης του σπουδαστή Μπαλαμπανίδη Ιωάννη της ΚΓ' Εκπαιδευτικής σειράς της ΕΣΔΔΑ στον Τομέα Εξωτερικών & Εθνικής Άμυνας της ΓΓΣ, υπό την επίβλεψη της Π. Δραμαλιώτη (αδημοσίευτη).

Β. Το γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης

Όπως προαναφέρθηκε, το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων παρακολουθεί την πορεία της ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου και των διαδικασιών επί παραβάσει και ενημερώνει σχετικά τους αρμόδιους εθνικούς φορείς.

Γ. Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου

Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου συνιστά αυτοτελή υπηρεσία επιτελικού χαρακτήρα που υπάγεται απευθείας στον Πρωθυπουργό και φέρει την ευθύνη του προγραμματισμού, της οργάνωσης, της παρακολούθησης, του ελέγχου και του διυπουργικού συντονισμού του κυβερνητικού έργου. Συγκεκριμένα, βάσει του αρθ. 15 α του ν. 4109/2013 (ΦΕΚ 16 Α΄/23.1.2013), η ΓΓ Συντονισμού καταρτίζει το πρόγραμμα εφαρμογής του κυβερνητικού έργου ορίζοντας τις απαιτούμενες δράσεις ανά Υπουργείο, υποβοηθά τα κυβερνητικά όργανα για την προπαρασκευή της νομοθετικής παραγωγής και παρακολουθεί την εφαρμογή των κειμένων διατάξεων μετά τη δημοσίευσή τους. Επίσης, βάσει του αρθ.14 του ίδιου νόμου, είναι αρμόδια για την επίλυση συγκρούσεων λόγω συναρμοδιότητας και την προώθηση δράσεων απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών καθώς και τεκμηρίωσης και τήρησης αρχείων (Μπαλαμπανίδης, 2014 οπ. υποσ.8).

Δ. Η Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων (ΚΕΜΚΕ) της Γενικής Γραμματείας της Οικονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών

Η ΚΕΜΚΕ είναι ο μόνος εθνικός φορέας που επικοινωνεί επισήμως με την Επιτροπή και λοιπούς ενωσιακούς και διεθνείς φορείς για θέματα κρατικών ενισχύσεων και παράλληλα φέρει την ευθύνη του εθνικού συντονισμού των αρμόδιων φορέων μέσω ενός δικτύου Αποκεντρωμένων Μονάδων Κρατικών Ενισχύσεων. Σε αυτό το πλαίσιο εξετάζει τα προτεινόμενα σχέδια που της προωθούν τα Υπουργεία και οι εποπτευόμενοι φορείς τους ως προς τη συμβατότητα τους με τους ενωσιακούς κανόνες και καταθέτει σχετική σύμφωνη γνώμη. (ν. 4152/2013 υποπαρ. Β6, Β4 (ΦΕΚ 107 Α΄/09.05.2013). Επιπλέον, φέρει την ευθύνη της εφαρμογής των αποφάσεων για την ανάκτηση παράνομων κρατικών ενισχύσεων, παρέχει ενημέρωση στην Επιτροπή για την πορεία

εφαρμογής και καταθέτει προτάσεις βελτίωσης της (Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, 2014:21).

Ε. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)

Η ΕΑΑΔΗΣΥ, βάσει του αρθ.2 του ν.4013/2011 (ΦΕΚ 204 Α'/15.09.2011), φέρει την ευθύνη της παρακολούθησης, της αξιολόγησης και του συντονισμού της λειτουργίας των αρμόδιων για τις δημόσιες συμβάσεις εθνικών φορέων, της διαμόρφωσης της εθνικής στρατηγικής και της συμμόρφωσης με τη σχετική ενωσιακή νομοθεσία. Επίσης, αποτελεί τον μοναδικό διάυλο επικοινωνίας με τα ενωσιακά όργανα για τα θέματα αρμοδιότητας της, με την επιφύλαξη της αρμοδιότητας της ΕΝΥ-ΥΠΕΞ. Σε αυτό το πλαίσιο, προτείνει ρυθμίσεις και παρέχει ερμηνεία επί της σχετικής εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας στους αρμόδιους εθνικούς φορείς για τη βελτίωση των επιδόσεων επί της ενσωμάτωσης των οδηγιών (Μπαλαμπανίδης, 2014 οπ. υποσ.8).

ΣΤ. Γενική Γραμματεία Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων του Υπουργείου Εσωτερικών

Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων τέλος, υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και, βάσει του ΠΔ 4 (ΦΕΚ 9 Α'/10-1-2014), έχει την αρμοδιότητα του συντονισμού και παρακολούθησης του έργου των Υπουργείων Εσωτερικών, Παραγωγικής Ανασυγκρότησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Οικονομίας και λοιπών δημόσιων και ιδιωτικών φορέων που είναι αρμόδιοι με τη διαχείριση αποβλήτων. Επίσης, προωθεί τον Εθνικό και Περιφερειακό Σχεδιασμό και την Εθνική Στρατηγική Διαχείρισης Απορριμμάτων και παρακολουθεί τη συμμόρφωση με την εθνική και ενωσιακή περιβαλλοντική νομοθεσία προτείνοντας σχετικές ρυθμίσεις προς τους αρμόδιους εθνικούς φορείς. Επιπλέον, αποτελεί τον κυριότερο εθνικό φορέα επικοινωνίας και εκπροσώπησης της χώρας σε ενωσιακό και διεθνές επίπεδο σχετικά με θέματα διαχείρισης αποβλήτων (με την επιφύλαξη της αρμοδιότητας της ΕΝΥ-ΥΠΕΞ) και σε αυτό το πλαίσιο εκπροσωπεί τη χώρα στα ενωσιακά δικαιοδοτικά όργανα (Μπαλαμπανίδης, 2014 οπ. υποσ.8) .

Ζ. Η Ομάδα Δράσης της Επιτροπής για την Ελλάδα («Task Force GR») είχε αναλάβει στο παρελθόν έναν επικουρικό συντονιστικό ρόλο αποσκοπώντας πρωτίστως στην παροχή τεχνικής βοήθειας προς τις Ελληνικές Αρχές επί θεμάτων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας και την απορρόφηση ευρωπαϊκών κεφαλαίων (Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα, 2014:3).

Συνοπτικά, η δομή του εθνικού συστήματος εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου μπορεί να απεικονιστεί ως εξής:



Διάγραμμα 22 Δομή εθνικού συντονιστικού συστήματος εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου

Σε αυτό το πλαίσιο, παρατηρείται επίσης και η ύπαρξη ενός μεγάλου αριθμού και διαφορετικού επίπεδου υπηρεσιών αρμόδιων για την παρακολούθηση της ορθής ή μη ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου σε κάθε Υπουργείο. Έτσι, δεν υπάρχει μια κοινή οριζόντια μονάδα σε κάθε Υπουργείο η οποία θα μπορούσε να επικοινωνεί αποτελεσματικότερα με τις ανωτέρω κεντρικές συντονιστικές και εποπτικές υπηρεσίες με αποτέλεσμα να διατηρούνται οι δυσκολίες συντονισμού τους και η αποσπασματικότητα των δράσεων τους. (Μπαλαμπανίδης, 2014 οπ.υποσ. 7).

Επομένως, σύμφωνα με την νέα οργάνωση των υπουργικών δομών, όπως προέκυψε από την τελευταία αναθεώρηση των Οργανισμών των Υπουργείων, μπορεί να παρουσιαστεί ο παρακάτω πίνακας των υπουργικών μονάδων παρακολούθησης της ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου:

Υπουργείο	Μονάδες παρακολούθησης ενσωμάτωσης κοινοτικού δικαίου
Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Εσωτερικών	Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων ΓΓ Ισότητας Των Φύλων, Δνση Ανάπτυξης και Υποστήριξης Πολιτικών Ισότητας των Φύλων, Τμήμα Νομικής και Οικονομικής Παρακολούθησης Μηχανισμών Ισότητας των Φύλων
Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης	ΓΔ Μεταρρυθμιστικής Πολιτικής και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Δνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Τμήμα Σχεδιασμού Πολιτικών και Διεθνών Κανονισμών, Οδηγιών και Προτύπων ΓΔ Οικονομικών και Διοικητικών Υπηρεσιών, Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών Τμήμα Διεθνών Σχέσεων
Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής	Υπουργός Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Δ/νση Διεθνών και Ευρωπαϊκών Δραστηριοτήτων

Παραγωγικής ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων	ΓΔ Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Δνση Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και Διαχείρισης Παραβάσεων, Τμήμα Εναρμόνισης Νομοθεσιών ΓΔ Διοικητικών Υπηρεσιών και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Δνση Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και Διαχείρισης Παραβάσεων, Τμήμα Διαχείρισης Καταγγελιών Παραβάσεων Γεωργικού Τομέα – Νομικό
Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων	ΓΔ Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Δ/νση Νομοθετικού Έργου, Διεθνών Σχέσεων και Διεθνούς Δικαστικής Συνεργασίας, Τμήμα Νομοθετικού Έργου
Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (νυν Τομέας Οικονομίας)	ΓΔ Διεθνούς Οικονομικής και Εμπορικής Πολιτικής, Δνση Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων, Τμήμα Ευρωπαϊκών Θεμάτων
Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου (νυν Τομέας Ναυτιλίας)	Λιμενικό Σώμα-Ελληνική Ακτοπλοΐα, Κλάδος Ναυτιλίας, Δνση Ποντοπόρου Ναυτιλίας, Τμήμα Διεθνών Οργανισμών και Ε.Ε.

	ΓΓ Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων, ΓΔ Λιμένων, Λιμενικής Πολιτικής και Ναυτιλιακών Επενδύσεων, Δ/ση Λιμενικής Πολιτικής, Τμήμα Εποπτείας, Ελέγχου Λειτουργίας και Διοίκησης Λιμένων
Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Τουρισμού (νυν Τομέας Τουρισμού)	ΓΔ Τουριστικής Πολιτικής, Δνση Στρατηγικού Σχεδιασμού, Τμήμα Διεθνών Σχέσεων και ΕΕ
Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (νυν Τομέας Υποδομών)	ΓΓ Υπουργείου, ΓΔ Μεταφορών, Δνση Συνδυασμένων Μεταφορών, Τμήμα Οδικών Εμπορευματικών Μεταφορών ΓΓ Υπουργείου, ΓΔ Μεταφορών, Δ/ση Συνδυασμένων Μεταφορών, Τμήμα Ασφάλειας και Διαλειτουργικότητας Σιδηροδρόμων ΓΓ Υπουργείου, ΓΔ Οδικής Ασφάλειας, Δνση Οδικής Κυκλοφορίας και Ασφάλειας, Τμήμα Οδικής Ασφάλειας και Κανόνων Κυκλοφορίας ΓΓ Υπουργείου, ΓΔ Οδικής Ασφάλειας, Δ/ση Ελέγχου Οχημάτων και Εγκαταστάσεων, Τμήμα Τεχνικού Ελέγχου Οχημάτων

Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού	Υπουργός Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων Δ/νση Διεθνών Σχέσεων και ΕΕ, Τμήμα ΕΕ
Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων	ΓΓ Υπουργείου, Αυτοτελής Δνση Ευρωπαϊκών και Διεθνών Θεμάτων, Τμήμα ΕΕ ΓΓ Διά βίου μάθησης και νέας γενιάς, Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων Αυτοτελές Τμήμα Νομοθετικής Πρωτοβουλίας
Υγείας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων	Υπουργός Υγείας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Δ/νση Ευρωπαϊκής και Διεθνούς Πολιτικής Υγείας, Τμήμα ΕΕ και Νομοθετικής Εναρμόνισης
Οικονομικών	ΓΓ Οικονομικής Πολιτικής, ΓΔ Οικονομικής Πολιτικής, Δ/νση ΕΕ και Διεθνών Σχέσεων, Τμήμα Ενιαίας Αγοράς και Οριζόντιων Πολιτικών ΕΕ ΓΓ Οικονομικής Πολιτικής, ΓΔ Οικονομικής Πολιτικής, Δνση Χρηματοοικονομικής Πολιτικής, Τμήμα Χρηματοοικονομικής Πολιτικής ΓΓ Οικονομικής Πολιτικής, ΚΕΜΚΕ

Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης	ΓΔ Εργασίας και Ένταξης στην Απασχόληση, Δνση Αμοιβής Εργασίας, Τμήμα Συλλογικών Ρυθμίσεων ΓΔ Εργασίας και Ένταξης στην Απασχόληση, Δνση Ασφάλειας και Υγείας στην Εργασία, Τμήμα Συνθηκών Εργασίας ΓΔ Διοικητικής Υποστήριξης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Δνση Διεθνών Σχέσεων, Τμήμα Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Συνεργασίας με τις Υπηρεσίες της Ε.Ε. και Διμερών Σχέσεων
Επικρατείας	ΓΓ Ενημέρωσης και Επικοινωνίας Δ/νση Μέσων Ενημέρωσης, Τμήμα Οπτικοακουστικών Μέσων και Αρχείων

Πίνακας 1 Υπουργικές μονάδες συντονισμού και παρακολούθησης της ενσωμάτωσης
της ενωσιακής νομοθεσίας στην Ελλάδα

5.2 ΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΧΩΡΑΣ ΣΤΗ ΣΥΜΜΟΡΦΩΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Έχοντας λοιπόν μελετήσει το εθνικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής, μπορούμε να εξετάσουμε, βάσει σχετικών στατιστικών στοιχείων, τις επιδόσεις της Ελλάδας και τη συγκριτική της θέση στο σύνολο των κρατών μελών σε κάθε στάδιο της υλοποίησης του ενωσιακού δικαίου. Με αυτή την ανάλυση μπορούν να τεκμηριωθούν τα βασικά συμπεράσματα στα οποία οδηγεί η εξέταση του εθνικού οργανωτικού πλαισίου. Δηλαδή, όπως θα διαπιστωθεί παρακάτω, οι βελτιωμένες επιδόσεις της χώρας κατά το στάδιο της τυπικής ενσωμάτωσης και του προκαταρκτικού σταδίου εξηγούνται από την έμφαση που δόθηκε από την ελληνική πολιτεία, κατά τα τελευταία χρόνια, στη γρήγορη και έγκαιρη μεταφορά των οδηγιών. Από την άλλη πλευρά, υφίσταται ένα σοβαρό και διαχρονικό έλλειμμα εφαρμογής που οφείλεται πρώτα από όλα στο κατακερματισμένο και πολύπλοκο εθνικό οργανωτικό πλαίσιο.

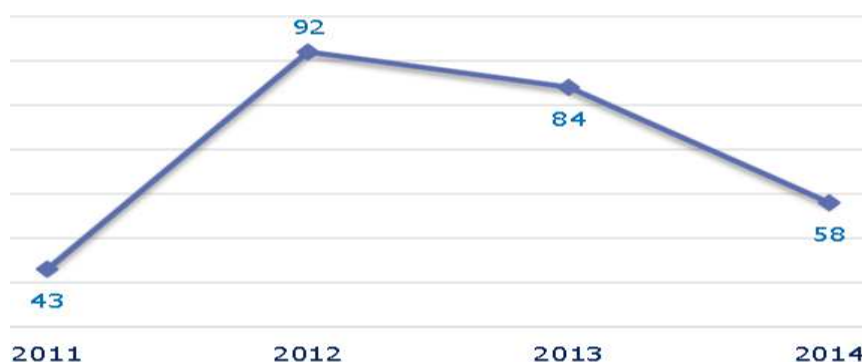
5.2.1 ΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΣΤΟ ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΟ ΣΤΑΔΙΟ

Αρχικά, πρέπει να επισημανθεί ότι τα τελευταία χρόνια παρατηρήθηκε μια μείωση των καταγγελιών που έγιναν εναντίον της χώρας. Ωστόσο, το 2014, σημειώθηκε μια ελαφρά αύξηση τους κυρίως στους τομείς της απασχόλησης, του περιβάλλοντος και της εσωτερικής αγοράς.

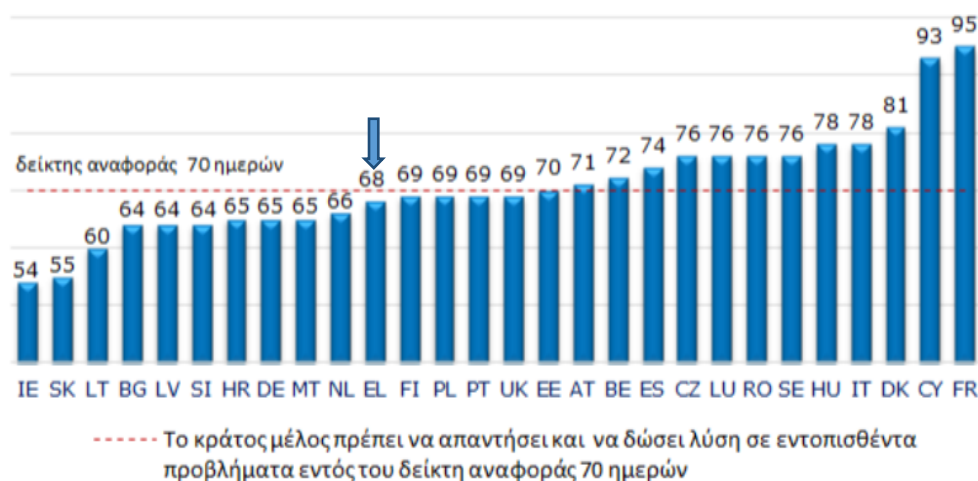


Διάγραμμα 23 Αριθμός νέων καταγγελιών εναντίον της Ελλάδας από πολίτες 2011-2014 *Πηγή: 32^η ετήσια Έκθεση για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου το 2014*

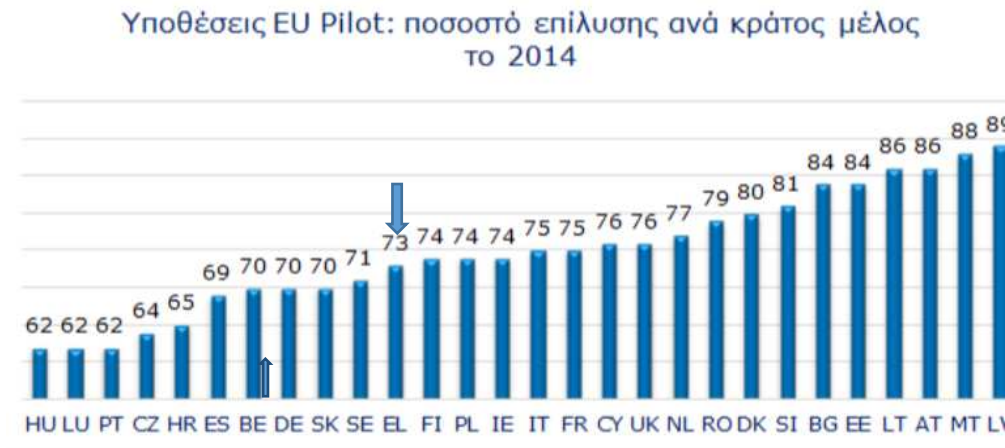
Όσον αφορά τις διαδικασίες ταχείας διευθέτησης διαφορών, παρατηρούμε ότι παρουσιάστηκε μία μείωση των υποθέσεων που εισήχθησαν στο EU PILOT εναντίον της χώρας, σε σχέση με το 2013, οι οποίες αφορούσαν κυρίως το περιβάλλον, τις μεταφορές και την εσωτερική αγορά. Ο μέσος χρόνος απάντησης ήταν 68 ημέρες τηρώντας τον ενωσιακό στόχο των 70 ημερών. Απ' την άλλη πλευρά, το ποσοστό επίλυσης των διαφορών μειώθηκε κάτω από τον ενωσιακό όρο παρότι σημειώθηκε μια μικρή αύξηση στη χώρα μας.



Διάγραμμα 24 Αριθμός νέων υποθέσεων εναντίον της Ελλάδας στο EU PILOT 2011-2014 *Πηγή: 32^η ετήσια Έκθεση για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου το 2014*



Διάγραμμα 25 Κατάταξη κρατών μελών βάσει του χρόνου αντίδρασης σε ημέρες στο EU PILOT το 2014 *Πηγή: 32^η ετήσια Έκθεση για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου το 2014*



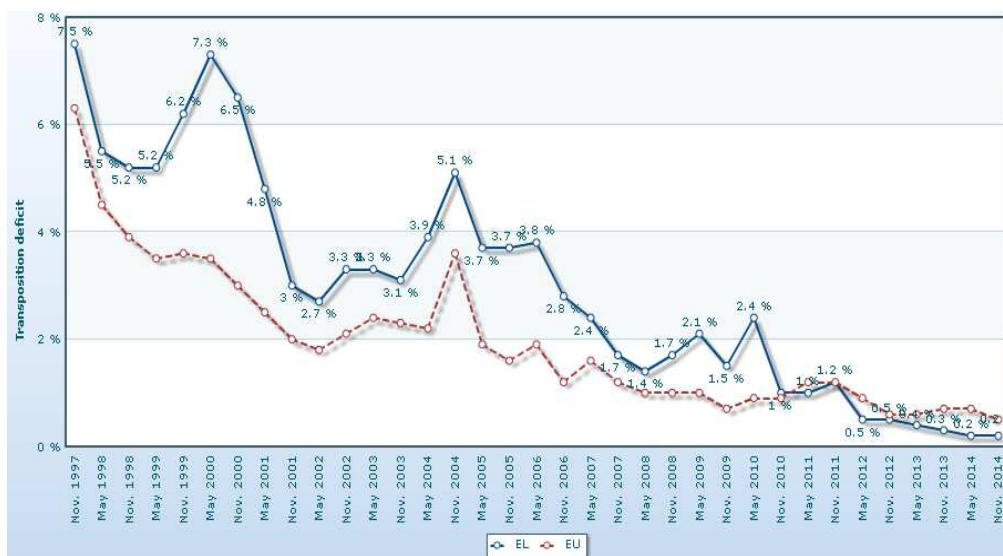
Διάγραμμα 26 Κατάταξη κρατών μελών βάσει ποσοστό επίλυσης υποθέσεων EU PILOT το 2014 *Πηγή: 32^η ετήσια Έκθεση για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου το 2014*

Έπειτα, πρέπει να επισημανθούν και οι ανάλογες θετικές επιδόσεις στις διαδικασίες του SOLVIT. Συγκεκριμένα, το ποσοστό των υποθέσεων που επιλύθηκαν για ποιο χρονικό διάστημα; είναι σχετικά υψηλό (88%), ο χρόνος απάντησης από το εθνικό τοπικό κέντρο είναι πολύ ικανοποιητικός (όλες οι απαντήσεις δίνονται εντός επτά ημερών) και ικανοποιητικός είναι και ο χρόνος απάντησης από το κύριο κέντρο (79% των υποθέσεων απαντώνται σε 10 εβδομάδες). Επίσης, είναι επαρκής η στελέχωση των κέντρων αλλά απαιτείται περισσότερο προσωπικό προκειμένου να εξυπηρετούνται και περισσότερες υποθέσεις. Κρίνεται επίσης χρήσιμο να προωθηθούν ενημερωτικές δράσεις για την ύπαρξη και την ωφέλεια του δικτύου για τους πολίτες. Η Ελλάδα αποτελεί κυρίως χώρα υποδοχής ζητημάτων προς επίλυση ως κύριο κέντρο, ενώ έχει λίγες περιπτώσεις καταγγελίας από πολίτες της ως τοπικό κέντρο (έτος 2013).

5.2.2 ΟΙ ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΤΥΠΙΚΗ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ

Σχετικά με τη μεταφορά των οδηγιών, σε γενικές γραμμές μπορούμε να πούμε ότι η Ελλάδα βρίσκεται στην ομάδα των κρατών μελών που επιτυγχάνουν υψηλές επιδόσεις και φέρουν εις πέρας τους ενωσιακούς στόχους που έχουν τεθεί. Ωστόσο, το τελευταίο έτος έχει παρατηρηθεί μια εμφανής μείωση των επιδόσεων της χώρας.

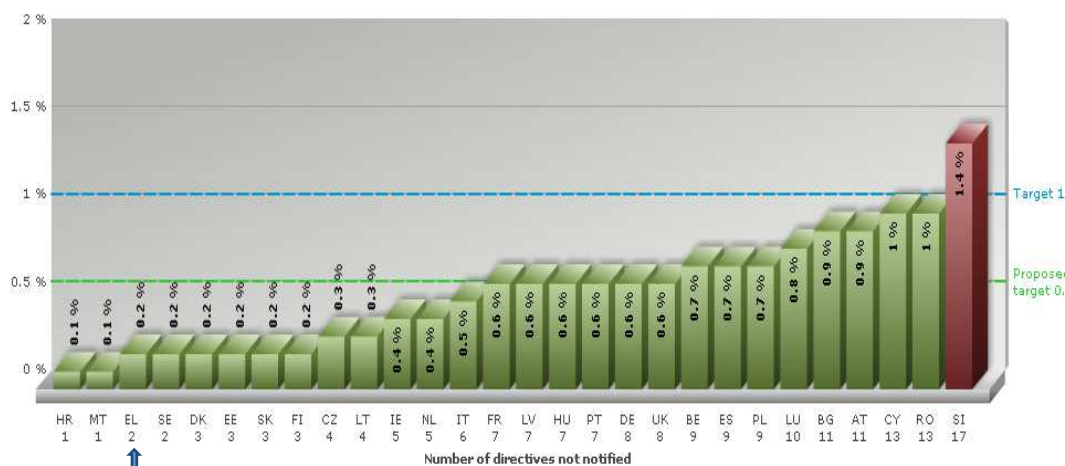
Κατά πρώτο λόγο λοιπόν, παρατηρούμε ότι το έλλειμμα μεταφοράς βαίνει διαχρονικά μειούμενο και πλέον έχει καταλήξει στο χαμηλότερο επίπεδο όλων των εποχών (0.2%) όντας κάτω από τον μέσο ευρωπαϊκό όρο και τον προτεινόμενο στόχο (0.5%).



Διάγραμμα 27 Εξέλιξη του ελλείμματος ενσωμάτωσης στην Ελλάδα

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/qreece/index_en.htm

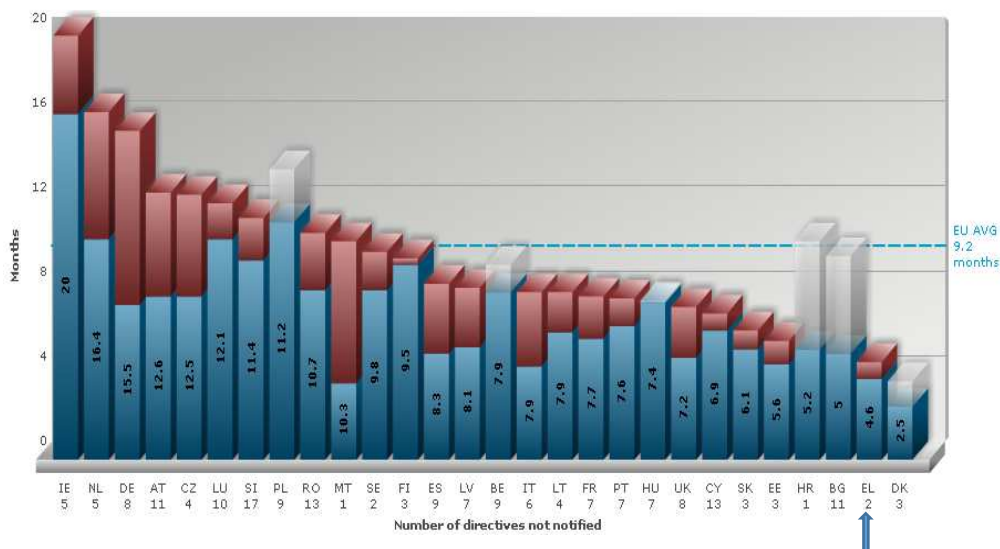
Έτσι, η χώρα μας καταλαμβάνει πλέον την δεύτερη καλύτερη θέση στο σύνολο των κρατών μελών μετά την Μάλτα και την (νεοεισελθείσα) Κροατία.



Διάγραμμα 28 Κατάταξη των κρατών μελών βάσει του ελλείμματος ενσωμάτωσης

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm

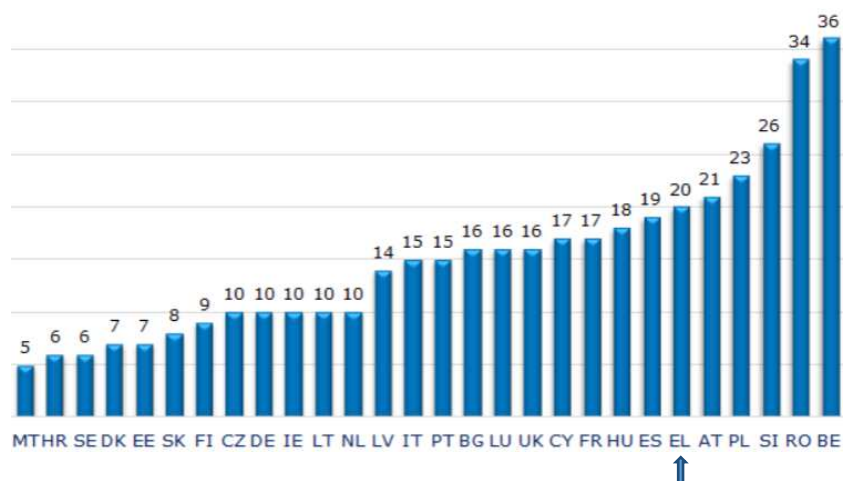
Επιπλέον, ο αριθμός των οδηγιών που παραμένουν μη τυπικώς ενσωματωμένες για μακρύ χρονικό διάστημα είναι μόνο 2 (όπως και στην προηγούμενη αναφορά), για καμία από αυτές δεν έχει παρέλθει η προθεσμία για πάνω από 2 χρόνια. Επιτυγχάνεται έτσι ο στόχος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που επιτάσσει ότι ο αριθμός οδηγιών που παραμένουν μη τυπικώς ενσωματωμένες για μακρύ χρονικό διάστημα (δηλαδή για 2 ή περισσότερα χρόνια) πρέπει να είναι μηδέν. Μαζί με αυτό, ο μέσος χρόνος καθυστέρησης (4.6 μήνες) παρουσιάζεται λίγο αυξημένος σε σχέση με την προηγούμενη αναφορά (3.8 μήνες) παραμένοντας ωστόσο πολύ κάτω του ευρωπαϊκού μέσου όρου (9.2 μήνες), όπως επίσης επιτάσσει ο σχετικός στόχος.



Διάγραμμα 29 Συνολική καθυστέρηση ενσωμάτωσης ανά κράτος μέλος το 2014

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm

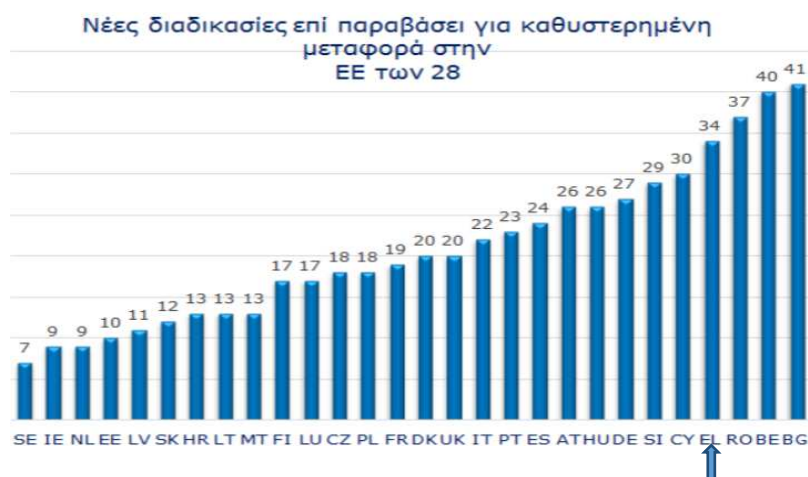
Επίσης, υπήρξε μείωση των νέων περιπτώσεων καθυστερημένης μεταφοράς και το 2013 η Ελλάδα κατέλαβε την πρώτη θέση (μετά την νεοεισελθείσα Κροατία) έχοντας τις λιγότερες (7) ανοιχτές υποθέσεις παραβίασης λόγω καθυστερημένης μεταφοράς, όπως προαναφέρθηκε. Ενώ, κατά το ίδιο έτος, δεν πραγματοποιήθηκε καμία προσφυγή εναντίον της χώρας στο ΔΕΕ βάσει των άρθρων 258 και 260 παρ.3. Ωστόσο, οι υποθέσεις καθυστερημένης μεταφοράς το 2014 αυξήθηκαν στις 20 επιδεινώνοντας σημαντικά τη θέση της χώρας στο σύνολο των κρατών μελών.



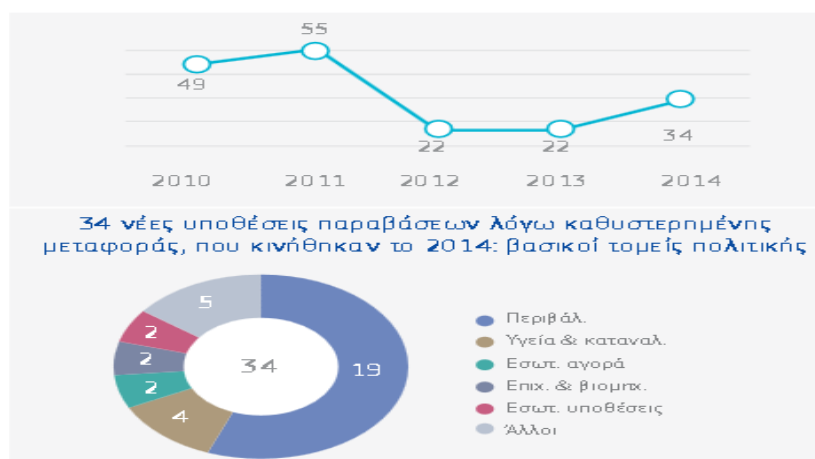
Διάγραμμα 30 Κατάταξη κρατών μελών βάσει του αριθμού υποθέσεων καθυστερημένης μεταφοράς οδηγίων το 2014

Πηγή: 32η ετήσια αναφορά της Επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου το 2014

Σε συνδυασμό με τα παραπάνω, επισημαίνουμε και ότι ο αριθμός των νέων υποθέσεων παραβίασης λόγω καθυστερημένης μεταφοράς παρουσιάζεται σημαντικά μειωμένος το 2012 και το 2013 και η Ελλάδα κατέλαβε την Πέμπτη και την τρίτη καλύτερη θέση αντίστοιχα στο σύνολο των κρατών μελών (22 υποθέσεις). Ωστόσο, το 2014 υπήρξε σημαντική αύξηση του αριθμού τους σε 34 τοποθετώντας τη χώρα στην τέταρτη χειρότερη θέση στο σύνολο των κρατών μελών. Οι περισσότερες από τις νέες υποθέσεις παραβίασης αφορούν περιβαλλοντικά ζητήματα.

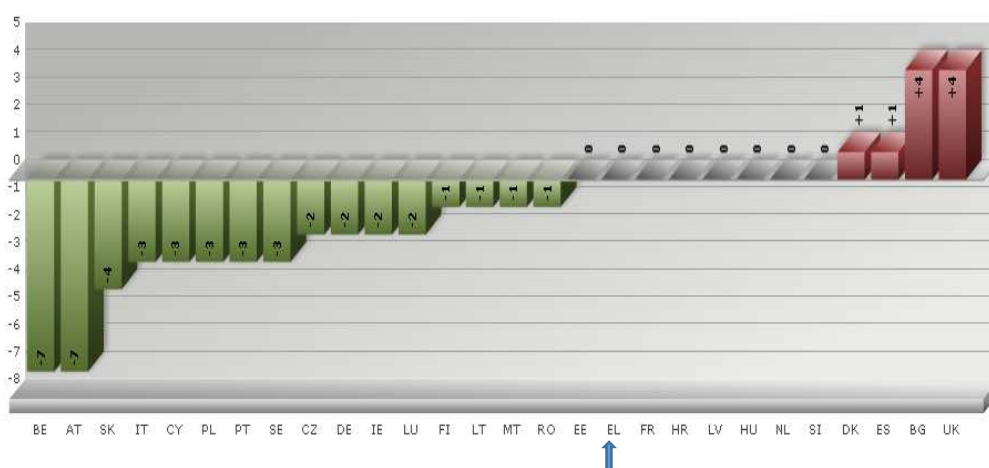


Διάγραμμα 31 Κατάταξη κρατών μελών βάσει του αριθμού νέων παραβιάσεων για καθυστερημένη μεταφορά το 2014 Πηγή: 32η ετήσια Έκθεση για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου το 2014



Διάγραμμα 32 Νέες υποθέσεις παραβάσεων λόγω καθυστερημένης μεταφοράς 2010-2014 32 Έκθεση για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου το 2014.

Επιπρόσθετα, σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία, η μεταβολή του αριθμού των οδηγιών που δεν μεταφέρθηκαν κατά το τελευταίο εξάμηνο είναι μηδενική αντιβαίνοντας έτσι στον ενωσιακό στόχο που προβλέπει την πτωτική τους πορεία.



Διάγραμμα 33 Μεταβολή αριθμού σημαντικών οδηγιών κατά το τελευταίο εξάμηνο του 2014

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm

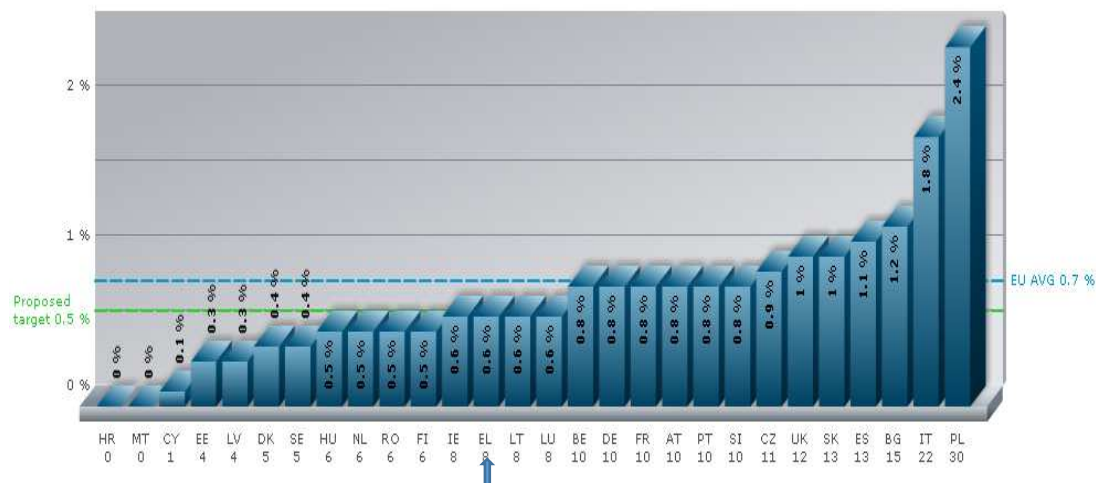
Τέλος, θετικές είναι οι επιδόσεις της χώρας και αναφορικά με το έλλειμμα συμμόρφωσης (0.6%), δηλαδή ποσοστό των οδηγιών που δεν μεταφέρθηκαν σωστά, το

οποίο ακολουθεί πτωτική πορεία τα τελευταία χρόνια και βρίσκεται πλέον κάτω του ενωσιακού μέσου όρου (0.7%) και ελάχιστα πάνω από τον προτεινόμενο στόχο (0.5%). Η Ελλάδα καταλαμβάνει την 6^η καλύτερη θέση στο έλλειμμα συμμόρφωσης.



Διάγραμμα 34 Εξέλιξη ελλείμματος συμμόρφωσης στην Ελλάδα

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/greece/index_en.htm

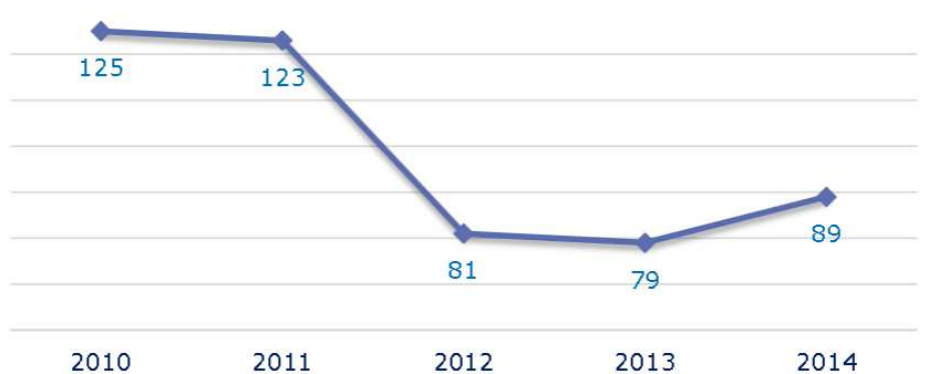


Διάγραμμα 35 Κατανομή κρατών μελών βάσει του ελλείμματος συμμόρφωσης το 2014

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm

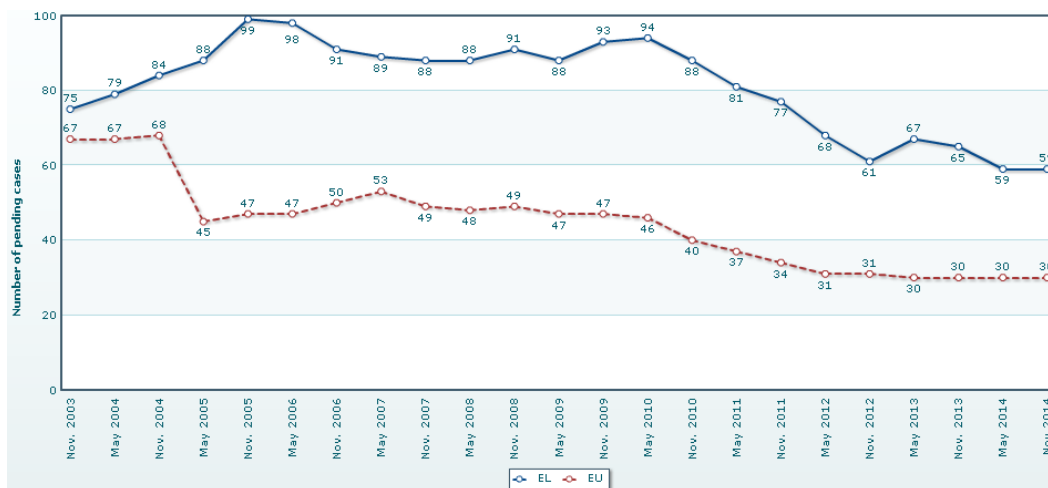
5.2.3 ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΗ ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ

Αντίθετα με την τυπική ενσωμάτωση, διαπιστώνεται ότι οι επιδόσεις της χώρας στην ουσιαστική ενσωμάτωση είναι σταθερά χαμηλές και πολύ κάτω του ενωσιακού μέσου όρου. Έτσι, βάσει των αντίστοιχων ετήσιων Εκθέσεων της Επιτροπής, το 2012 η Ελλάδα σημείωσε την πέμπτη χειρότερη επίδοση και το 2013 την τέταρτη χειρότερη επίδοση στο σύνολο των κρατών μελών ως προς τον αριθμό των υποθέσεων παραβίασης. Από την άλλη πλευρά, παρατηρούμε ότι ο αριθμός των ανοιχτών παραβιάσεων φθίνει σταδιακά (από 137 το 2009 σε 79 το 2013) με τις εκκρεμείς υποθέσεις να έχουν περιοριστεί σε 59. Ωστόσο, το 2014 οι υποθέσεις αυξήθηκαν σε 89 τοποθετώντας τη χώρα στη χειρότερη θέση μεταξύ των κρατών μελών.



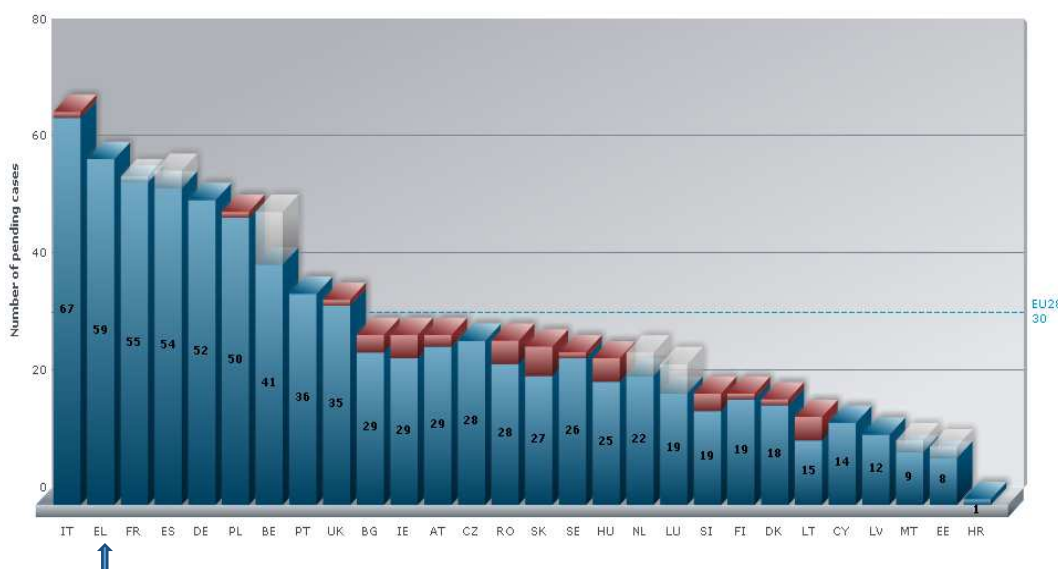
Διάγραμμα 36 Αριθμός υποθέσεων παραβίασης εναντίον της Ελλάδας 2010-2014

Πηγή: 32^η ετήσια Έκθεση για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου
το 2014



Διάγραμμα 37 Εξέλιξη αριθμού εκκρεμών υποθέσεων παραβίασης εναντίον της Ελλάδας

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/greece/index_en.htm

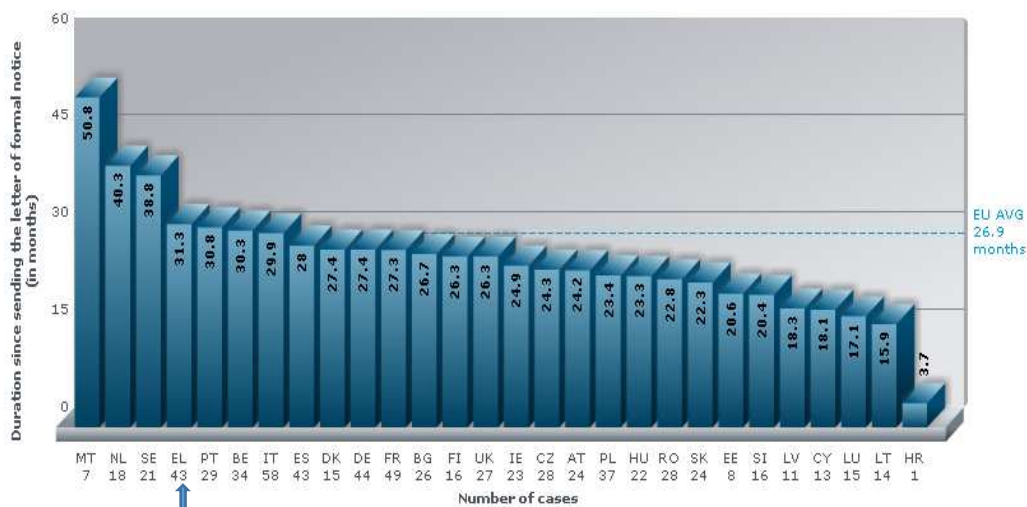


Διάγραμμα 38 Κατάταξη κρατών μελών βάσει του αριθμού εκκρεμών υποθέσεων το 2014

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm

Ακολούθως, όσον αφορά τη διάρκεια των παραβάσεων, παρατηρείται γενικότερα ότι ο μέσος χρόνος είναι σχετικά υψηλός (31.3 μήνες) βρισκόμενο άνω του ενωσιακού μέσου

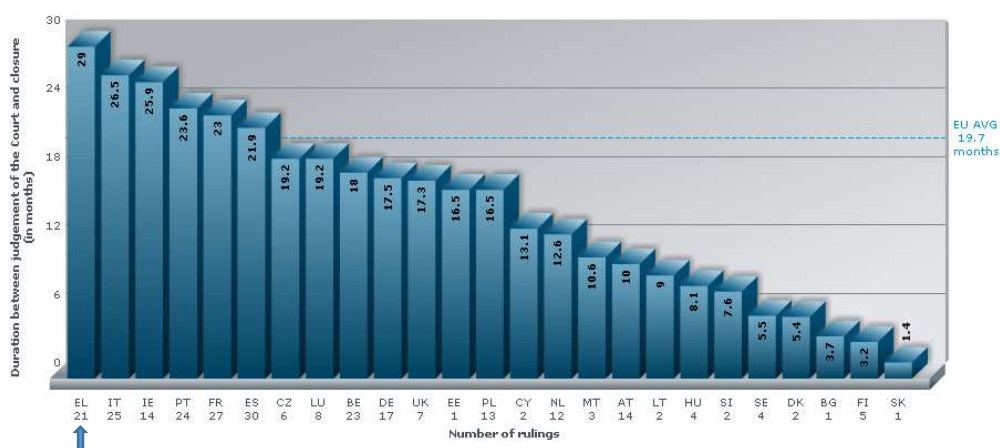
όρου (26.9 μήνες) και η Ελλάδα κατατάσσεται στην τέταρτη χειρότερη θέση βάσει του τελευταίου Πίνακα Επιδόσεων Εσωτερικής Αγοράς.



Διάγραμμα 39 Κατάταξη κρατών μελών βάσει της διάρκειας των παραβιάσεων το 2014

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm

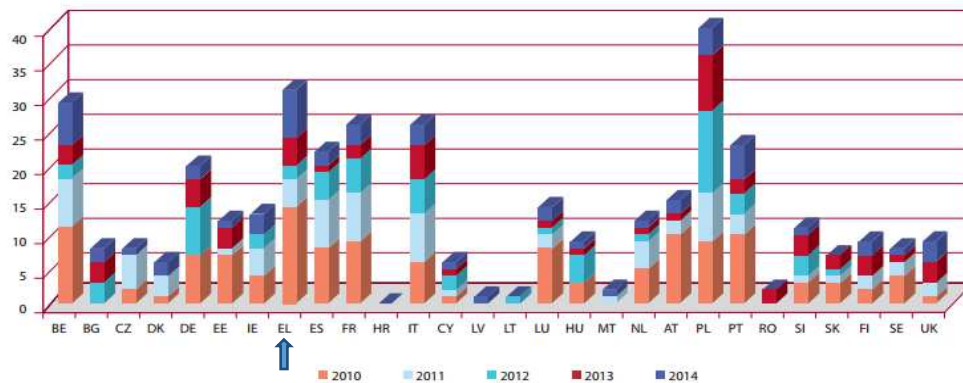
Επιπρόσθετα, όσον αφορά την διάρκεια της παράβασης μέχρι την έκδοση δικαστικής απόφασης, βλέπουμε η χώρα μας παρουσιάζει τις χειρότερες επιδόσεις στο σύνολο των κρατών μελών (29 μήνες) υπερβαίνοντας κατά πολύ τον ενωσιακό μέσο όρο (19.7 μήνες).



Διάγραμμα 40 Κατάταξη κρατών μελών βάσει της διάρκειας των παραβιάσεων μέχρι την έκδοση δικαστικής απόφασης το 2014

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm

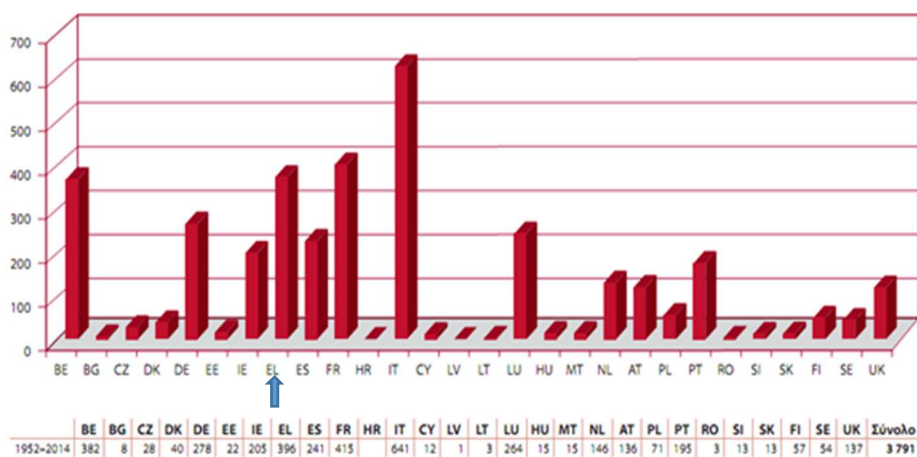
Ακόμα, η Ελλάδα βρίσκεται στην δεύτερη χειρότερη θέση ως προς τον αριθμό των εισερχόμενων υποθέσεων στο ΔΕΕ για τα έτη 2010-2014 και το τελευταίο έτος σημειώθηκε μια αύξηση των εισαχθεισών υποθέσεων (από 4 σε 7) που αντικατοπτρίζει μια αύξηση των παραβάσεων.



Διάγραμμα 41 Κατανομή κρατών μελών βάσει του αριθμού εισερχόμενων υποθέσεων στο ΔΕΕ το 2014

Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων ΔΕΕ 2014

Ενώ, μια σχετική διαχρονική εικόνα της δραστηριότητας του ΔΕΕ, από την ίδρυση μέχρι σήμερα, δίνει το παρακάτω διάγραμμα βάσει του οποίου η χώρα μας βρίσκεται ανάμεσα στις χώρες με τις περισσότερες προσφυγές λόγω παραβάσεως.



Διάγραμμα 42 Συνολικές ασκηθείσες προσφυγές λόγω παραβάσεως την περίοδο 1952-2014

Πηγή: Έκθεση Πεπραγμένων ΔΕΕ 2014

Ο δε αριθμός των νέων υποθέσεων παραβίασης ακολουθούσε επίσης, αν και όχι με σταθερό ρυθμό, πτωτική πορεία τα τελευταία χρόνια:

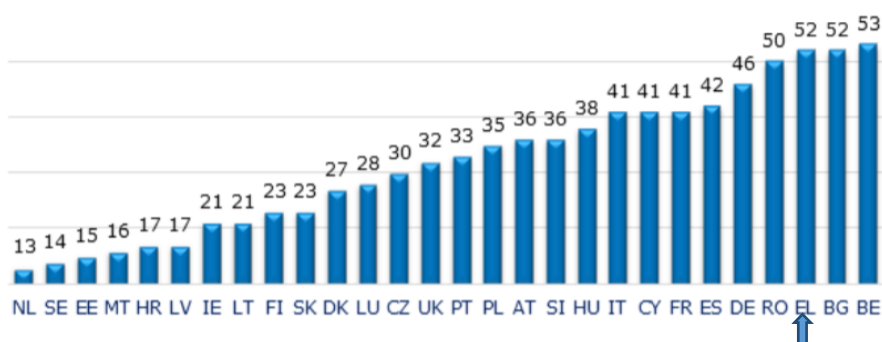
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
10	17	12	18	15	17	16	27

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
18	25	26	21	11	14	4	2

Πίνακας 2 Εξέλιξη νέων υποθέσεων παραβίασης στην Ελλάδα

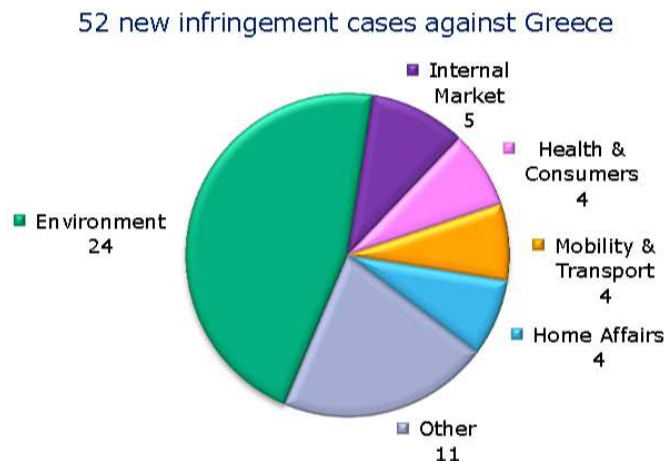
Πηγή: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&code=tsdgo210>

Το 2013, ωστόσο, σημειώθηκαν 40 νέες υποθέσεις παραβίασης εναντίον της Ελλάδας και για τέσσερις από αυτές έγινε προσφυγή στο ΔΕΕ βάσει του άρθρου 258 της ΣΛΕΕ. Ενώ, το 2014, ο αριθμός τους αυξήθηκε σε 52 τοποθετώντας τη χώρα στην δεύτερη χειρότερη θέση μεταξύ των κρατών μελών. Ως πλέον προβληματικοί τομείς αναγνωρίζονται πρωτίστως το περιβάλλον (24 υποθέσεις) και έπειτα η εσωτερική αγορά (5), τα θέματα υγείας και καταναλωτών (4), οι μεταφορές (4) και οι εσωτερικές υποθέσεις (4). Η περίπτωση των περιβαλλοντικών παραβιάσεων, λόγω της εξέχουσας σημασίας που έχει, παρουσιάζεται αναλυτικότερα παρακάτω.



Διάγραμμα 43 Κατάταξη κρατών μελών βάσει αριθμού νέων παραβάσεων το 2014

Πηγή: 32^η ετήσια Έκθεση για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου
το 2014



Διάγραμμα 44 Κατανομή νέων παραβάσεων σε τομείς πολιτικής

Πηγή: 32^η ετήσια Έκθεση για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου το 2014

Οι σημαντικότερες από αυτές τις υποθέσεις ανά είδος παραβίασης το 2014 έχουν ως εξής:

A) Τρεις υποθέσεις παραπέμφθηκαν στο ΔΕΕ βάσει του άρθρου 258 της ΣΛΕΕ:

-Μη ορθή εφαρμογή της οδηγίας 2003/88/ΕΚ για το ωράριο εργασίας και ιδιαίτερα το ωράριο των αγροτικών ιατρών. (Υπόθεση C-180/14, Επιτροπή εναντίον της Ελλάδας).

-Αποτυχία προσδιορισμού ζωνών εκτεθειμένων στη νιτρορύπανση (οδηγία 91/676/ΕΟΚ) και υιοθέτησης αποτελεσματικών μέτρων σε αυτές τις περιοχές. (Υπόθεση C-149/14, Επιτροπή εναντίον της Ελλάδας).

-Αποτυχία παροχής επαρκούς προστασίας για τους υπό εξαφάνιση πληθυσμούς των θαλάσσιων χελωνών. (Υπόθεση C-504/14, Επιτροπή εναντίον της Ελλάδας).

B) Μία υπόθεση παραπέμφθηκε στο ΔΕΕ βάσει του άρθρου 260 παρ. 2 της ΣΛΕΕ:

-Αποτυχία υλοποίησης απόφασης του ΔΕΕ (C-440/06, 25/10/2007) σχετικά με τα ανεπαρκή συστήματα διαχείρισης και διάθεσης των αστικών λυμάτων σε 23 οικισμούς. Η Επιτροπή πρότεινε την επιβολή κατ' αποκοπήν ποσού 11514081 ευρώ και χρηματικής ποινής 47462 ευρώ ανά ημέρα μέχρι την τήρηση των σχετικών υποχρεώσεων. (Υπόθεση C-167/14, Επιτροπή εναντίον της Ελλάδας)

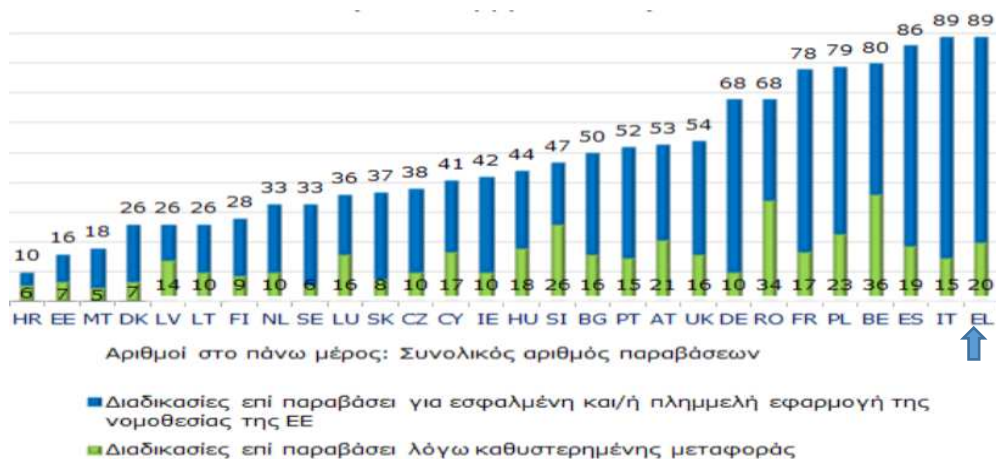
Γ) Δύο σημαντικές δικαστικές αποφάσεις εκδόθηκαν έλαβαν χώρα:

-Μη πλήρης συμμόρφωση με απόφαση του ΔΕΕ το 2005 σχετικά με την συνέχιση της λειτουργίας των παράνομων χωματερών που αντιβαίνει την οδηγία 75/442/ΕΟΚ περί διαχείρισης αποβλήτων. Η Ελλάδα υποχρεώθηκε να καταβάλει στην Επιτροπή, μέχρι την τήρηση των υποχρεώσεων, κατ' αποκοπήν ποσό ύψους 10.000.000 ευρώ και μία εξαμηνιαία χρηματική ποινή το ύψος της οποίας θα εξαρτηθεί από την πρόοδο που θα επιτευχθεί (πάνω από 14.000.000 ευρώ ανά εξάμηνο καθυστέρησης). (Υπόθεση C-378/13, Επιτροπή εναντίον της Ελλάδας). Η υπόθεση αυτή αποτελεί βέβαια την πλέον σοβαρή περίπτωση παραβίασης εκ μέρους της Ελλάδας και καταδεικνύει τη σημασία της συμμόρφωσης στην ενωσιακή περιβαλλοντική νομοθεσία και τις αντίστοιχες επιδόσεις της χώρας που θα εξεταστούν αναλυτικότερα παρακάτω.

-Μη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της οδηγίας 1999/74/ΕΚ σχετικά με την προστασία των ωοπαραγωγών ορνίθων (Υπόθεση C-351/13, Επιτροπή εναντίον της Ελλάδας) με αποτέλεσμα την καταδίκη της χώρας στα δικαστικά έξοδα.

Επιπλέον, μία πιο πρόσφατη εξέλιξη αφορά την επιβολή προστίμου ύψους 322 εκατομμυρίων ευρώ για την ανορθολογική διαχείριση των βοσκοτόπων κατά την περίοδο 2009-2011, όπως γνωστοποιήθηκε από το ΥΠΑΠΕΝ στις 28/05/2015. Το πρόστιμο αυτό πρέπει να αποπληρωθεί σε ορίζοντα 3 ετών (σε 5 δόσεις). Επίσης, αναμένεται και νέο πρόστιμο ύψους 300 εκατομμυρίων ευρώ που θα αφορά τις σχετικές παραβιάσεις της περιόδου 2012-2014.

Τέλος, συνδυάζοντας τις επιδόσεις της χώρας στην τυπική και την ουσιαστική ενσωμάτωση, μπορούμε να δούμε ότι η μεγάλη πλειοψηφία των περιπτώσεων παραβίασης αφορά εσφαλμένη ή/και πλημμελή εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας (89 στις συνολικές 109 το 2014). Λόγω αυτών των παραβιάσεων η Ελλάδα είναι η χώρα με τον μεγαλύτερο αριθμό παραβάσεων μεταξύ των κρατών μελών. Η διοικητική διαχείριση της ενσωμάτωσης-και ιδίως ο συντονισμός των αρμόδιων φορέων-διαδραματίζει καίριο σε αυτό το γεγονός όπως θα αναλυθεί παρακάτω.

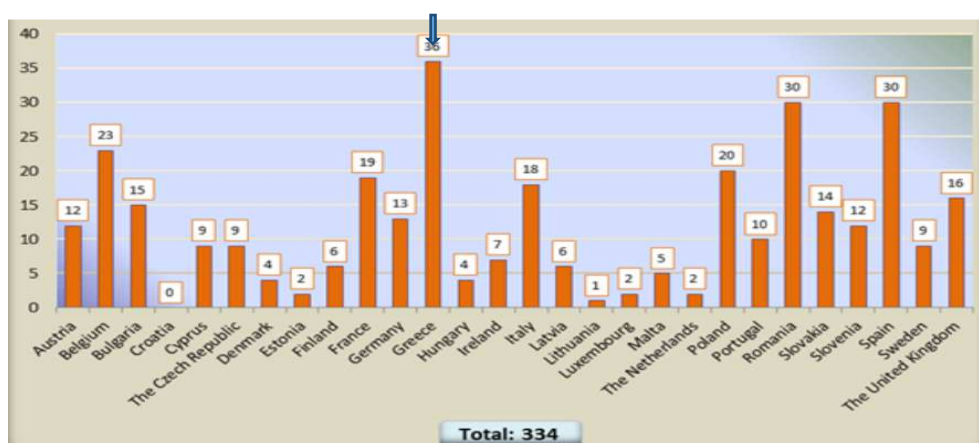


Διάγραμμα 45 Κατάταξη κρατών μελών βάσει συνολικού αριθμού παραβάσεων το 2014

Πηγή: 32η ετήσια αναφορά της Επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου το 2014

5.3 ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ: ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

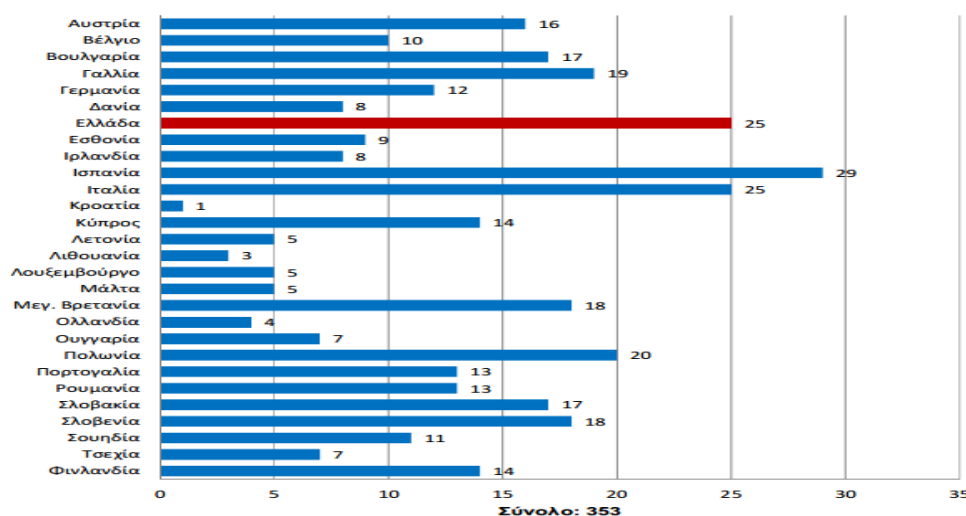
Όπως επισημάνθηκε προηγουμένως, οι περισσότερες και σημαντικότερες παραβιάσεις της ενωσιακής νομοθεσίας εκ μέρους της Ελλάδας κατά τα τελευταία χρόνια αφορούν περιβαλλοντικά ζητήματα. Έτσι, το 2014, η χώρα μας βρισκόταν στην πρώτη θέση μεταξύ των 28 κρατών μελών ως προς τον αριθμό των περιβαλλοντικών παραβιάσεων με 36 υποθέσεις.



Διάγραμμα 46 Κατάταξη κρατών μελών βάσει του αριθμού παραβάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας το 2014 Πηγή:

<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>

Επίσης, το 2013 η Ελλάδα βρισκόταν στην δεύτερη θέση με 25 υποθέσεις και σχετικά μεγάλος ήταν ο αριθμός των παραβιάσεων διαχρονικά από το 2007. Είναι φανερό η αύξηση των παραβιάσεων το 2014.



Διάγραμμα 47 Κατάταξη κρατών μελών βάσει του αριθμού παραβάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας το 2013

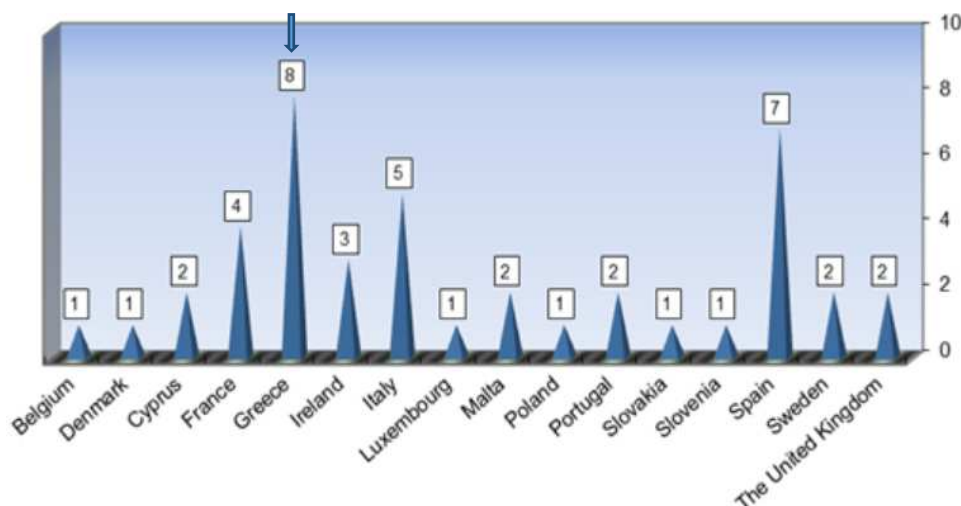
Πηγή: Ετήσια Έκθεση WWF 2013-Δεσμεύσεις για εφαρμογή, η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα

2012	2011	2010	2009	2008	2007
22 (3η θέση)	25 (3η θέση)	33 (2η θέση)	24 (5η θέση)	27(6η θέση)	26 (6η θέση)

Πίνακας 3 Εξέλιξη του αριθμού των περιβαλλοντικών παραβάσεων στην Ελλάδα

Πηγή: http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_MS.pdf

Επιπλέον, οι υποθέσεις περιβαλλοντικών παραβιάσεων που εισήχθησαν στις διαδικασίες του άρθρου 260 του ΣΛΕΕ, λόγω μη συμμόρφωσης με τις πρώτες δικαστικές αποφάσεις του ΔΕΕ, έφτασαν τις 8 το 2014. Έτσι, η Ελλάδα κατατάσσεται στην πρώτη θέση μεταξύ των κρατών μελών. Όπως προαναφέρθηκε, η συνέχιση της μη συμμόρφωσης σε αυτές τις περιπτώσεις μπορεί να οδηγήσει σε επιβολή προστίμων.



Διάγραμμα 48 Αριθμός παραβάσεων λόγω μη συμμόρφωσης με τις πρώτες δικαστικές αποφάσεις το 2014 Πηγή: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>

Και σε αυτή την περίπτωση καταδεικνύεται η αυξητική πορεία των παραβιάσεων κατά τα τελευταία χρόνια.

2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
6 (2η θέση)	6 (2η θέση)	3 (5η θέση)	4 (5η θέση)	8 (3η θέση)	5 (5η θέση)	5 (5η θέση)

Πίνακας 4 Εξέλιξη αριθμού παραβιάσεων λόγω μη συμμόρφωσης με τις πρώτες δικαστικές αποφάσεις

Πηγή: http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/statistics_article260.pdf

Όσον αφορά τις κυριότερες πλέον πρόσφατες υποθέσεις που αφορούν παραβιάσεις του ενωσιακού περιβαλλοντικού δικαίου από την Ελλάδα το 2014, βάσει της ετήσιας έκθεσης της Επιτροπής για το περιβάλλον, αναφέρουμε τις εξής:

Η πλέον σοβαρή υπόθεση παραβίασης με δημοσιονομικό αντίκτυπο για τη χώρα είναι η περίπτωση της συνέχισης της λειτουργίας των παράνομων ανεξέλεγκτων χωματερών (αριθμός παράβασης 2001/2273) λόγω της μη συμμόρφωσης με τη σχετική απόφαση του ΔΕΕ το 2005 (Υπόθεση C-502/03, Επιτροπή εναντίον της Ελλάδας). Για την υπόθεση των ΧΑΔΑ υπήρξε δεύτερη καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ στις 3 Ιουνίου του 2014 που ανακοινώθηκε στις 2 Δεκεμβρίου του ίδιου έτους (Υπόθεση C-378/13, Επιτροπή εναντίον της Ελλάδας). Σύμφωνα με την τελευταία, η Ελλάδα καταδικάστηκε να καταβάλει στην Επιτροπή 10.000.000 ευρώ κατ' αποκοπή πρόστιμο

το οποίο κατεβλήθει στις αρχές Φεβρουαρίου του 2015. Επίσης, από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης και μέχρι την εκτέλεση της, υποχρεώθηκε να καταβάλει εξαμηνιαία χρηματική ποινή υπολογιζόμενη με βάσει αρχικό ποσό ύψους 14.520.000 ευρώ. Από το ποσό αυτό θα αφαιρούνται 40.000 ευρώ για κάθε παύση ή αποκατάσταση ΧΑΔΑ από τις 13 Μαΐου του 2014 και 80.000 ευρώ για κάθε ΧΑΔΑ που ταυτόχρονα θα έχει πάψει να λειτουργεί και θα έχει αποκατασταθεί από την ίδια ημερομηνία. Πρέπει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με στοιχεία του Υπουργείου Εσωτερικών, μέχρι το τέλος του 2014 λειτουργούσαν 70 ΧΑΔΑ, 223 ήταν ανενεργοί και μέχρι τον Ιούνιο του 2015 έκλεισαν 13, αποκαταστάθηκαν 643, λειτουργούσαν 57 και 172 ήταν ανενεργοί. Προκειμένου να δοθεί μια εικόνα της σημαντικής οικονομικής επιβάρυνσης της χώρας λόγω αυτής της παραβίασης, παρατίθεται μία πρόσφατη σχετική εκτίμηση της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων του Υπουργείου Εσωτερικών. Βάσει αυτής, η εξαμηνιαία χρηματική ποινή θα είναι 9.920.000 ευρώ στην καλύτερη περίπτωση και 10.800.000 ευρώ στη χειρότερη. Στις καταδικαστικές αποφάσεις, ωστόσο, για τους ΧΑΔΑ πρέπει να προσθέσουμε και τις αντίστοιχες πρόσφατες καταδίκες στα δικαστικά έξοδα του ΔΕΕ για τους ΧΥΤΑ Ζακύνθου και Κιάτου τον Ιούλιο και τον Δεκέμβριο του 2014 αντίστοιχα.

ΧΑΔΑ προς αποκατάσταση (Απόφαση Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στην Υπόθεση C-378/13)

	ΜΑΪΟΣ 2014 (Εκδίκαση της υπόθεσης και επιβολή προστίμων)				29-5-2015 Πλέον αισιόδοξο σενάριο (βάσει των αποσταλθέντων στοιχείων, <u>συνυπολογίζοντας</u> και τα επισφαλή στοιχεία)				29-5-2015 Συντηρητικό σενάριο (βάσει αποσταλθέντων στοιχείων, <u>μη</u> <u>συνυπολογίζοντας</u> τα επισφαλή στοιχεία)			
	ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ		ΕΞΑΜΗΝΙΑΙΑ ΧΡΗΜΑΤΙΚΗ ΠΟΙΝΗ (€)		ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ		ΕΞΑΜΗΝΙΑΙΑ ΧΡΗΜΑΤΙΚΗ ΠΟΙΝΗ (€)		ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ		ΕΞΑΜΗΝΙΑΙΑ ΧΡΗΜΑΤΙΚΗ ΠΟΙΝΗ (€)	
Περιφέρεια	ΕΝ	ΑΝ	ΑΠ		ΕΝ	ΑΝ	ΑΠ		ΕΝ	ΑΝ	ΑΠ	
ΑΝ. ΜΑΚ. - ΘΡΑΚΗΣ	6	5	0	680.000	3	3	5	400.000	5	3	3	520.000
Κ. ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	0	64	0	2.560.000	0	46	18	1.840.000	0	46	18	1.840.000
ΗΠΕΙΡΟΥ	0	2	0	80.000	0	0	2	0	0	0	2	0
ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ	4	6	0	560.000	3	3	4	360.000	3	3	4	360.000
Δ. ΕΛΛΑΔΑΣ	5	7	0	680.000	3	5	4	480.000	5	4	3	560.000
ΣΤ. ΕΛΛΑΔΑΣ	8	27	0	1.720.000	3	8	24	560.000	3	10	22	640.000
ΑΤΤΙΚΗΣ	3	15	0	840.000	2	12	4	640.000	3	11	4	680.000
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ	23	59	0	4.200.000	13	65	4	3.640.000	20	60	2	4.000.000
Β. ΑΙΓΑΙΟΥ	4	5	0	520.000	2	7	0	440.000	2	7	0	440.000
Ν. ΑΙΓΑΙΟΥ	16	30	0	2.480.000	10	18	18	1.520.000	11	21	14	1.720.000
ΚΡΗΤΗΣ	1	3	0	200.000	0	1	3	40.000	0	1	3	40.000
Σύνολο	70	223	0	14.520.000	39	168	86	9.920.000	52	166	75	10.800.000

Πίνακας 5 Εκτίμηση ύψους προστίμων για ΧΑΔΑ

Πηγή: Γενική Γραμματεία Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων

Έπειτα, η αμέσως σοβαρότερη υπόθεση παραβίασης με μεγάλο κίνδυνο επαπειλής προστίμων είναι η υπόθεση παραπομπής στο ΔΕΕ, βάσει του άρθρου 260 παρ.2 της ΣΛΕΕ, η οποία αφορούσε την ανεπαρκή διαχείριση και διάθεση των αστικών λυμάτων σε 23 οικισμούς με πληθυσμό άνω των 15.000 κατοίκων. Στα πλαίσια αυτής, το ΔΕΕ καταδίκασε στα δικαστικά έξοδα την Ελλάδα στις 25/10/2007 (Υπόθεση C-440/06, Επιτροπή εναντίον Ελλάδας) για παράβαση της οδηγίας 91/271/ΕΟΚ. Ακολούθως, 6 χρόνια μετά την απόφαση αυτή διαπιστώθηκε ότι 6 οικισμοί της Ανατολικής Αττικής (Μαρκόπουλο, Κορωπί, Ν. Μάρκη, Αρτέμιδα και Ραφήνα) καθώς και η Λευκίμμη Κέρκυρας δεν είχαν ακόμη συμμορφωθεί. Έτσι, στις 7/4/2014 και στο πλαίσιο της υπόθεσης C-167/14, η Επιτροπή προσέφυγε για δεύτερη φορά στο ΔΕΕ και πρότεινε την επιβολή ημερήσιου κατ' αποκοπήν ποσού ύψους 5.191,20 ευρώ ανά ημέρα (από την έκδοση της απόφασης του 2007 μέχρι την ημερομηνία έκδοσης απόφασης της παρούσας υπόθεσης ή την ημερομηνία εκτέλεσης της απόφασης του 2007 αν επέλθει νωρίτερα) και ημερήσιας χρηματικής ποινής ύψους 47462 ευρώ ανά ημέρα καθυστέρησης στην εκτέλεση της απόφασης του 2007 (από την ημερομηνία έκδοσης απόφασης στην παρούσα υπόθεση μέχρι την ημερομηνία εκτέλεσης της απόφασης που εκδόθηκε το 2007).

Επιπλέον, σημαντικές εκκρεμούσες υποθέσεις για τις οποίες υπάρχει επαπειλή προστίμων είναι:

- Η παράβαση 2003/2187 σχετικά με τον εθνικό σχεδιασμό διαχείρισης επικίνδυνων αποβλήτων για την οποία υπήρξε πρώτη καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ το 2009 (Υπόθεση C-286/08, Επιτροπή εναντίον της Ελλάδας), έπειτα δεύτερη προσφυγή και βρίσκεται πλέον στο στάδιο της προειδοποιητικής επιστολής βάσει του άρθρου 260. Στο πλαίσιο αυτής, η Επιτροπή έχει προτείνει την επιβολή κατ' αποκοπήν ποσού ύψους περίπου 14.904.736 ευρώ και ημερήσια χρηματική ποινή 72.864 ευρώ μέχρι την τήρηση των υποχρεώσεων.

- Η παράβαση 1999/4336 σχετικά με την εγκατάσταση αποχετευτικού δικτύου και συστήματος επεξεργασίας αστικών λυμάτων στο Θριάσιο πεδίο, για την οποία υπήρξε πρώτη καταδικαστική απόφαση το 2004 (Υπόθεση C-119/02, Επιτροπή εναντίον της Ελλάδας) και βρίσκεται πλέον στο στάδιο της προειδοποιητικής επιστολής βάσει του άρθρου 260.

- Η παράβαση 2010/2074 σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας πλαίσιο 2000/60/EK για τα σχέδια διαχείρισης των λεκανών απορροής ποταμών, για την οποία υπήρξε πρώτη καταδικαστική απόφαση το 2012 (Υπόθεση C-297/11, Επιτροπή εναντίον της Ελλάδας) και βρίσκεται πλέον στο στάδιο της προειδοποιητικής επιστολής βάσει του άρθρου 260.

- Η παράβαση 2007/2384 σχετικά με την υποβάθμιση και ρύπανση της λίμνης Κορώνειας (παραβίαση οδηγιών 92/43 και 91/271) για την οποία υπήρξε πρώτη καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ (Υπόθεση C-517/11, Επιτροπή εναντίον της Ελλάδας) το 2013 βάσει του άρθρου 258 της ΣΛΕΕ.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ-ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Συνεπώς, η παραπάνω ανάλυση κατέδειξε ότι η Ελλάδα αντιμετωπίζει σοβαρά και χρόνια προβλήματα συμμόρφωσης με την ενωσιακή νομοθεσία και πρωτίστως κατά το στάδιο της εφαρμογής και της ανάπτυξης των πραγματικών αποτελεσμάτων των Οδηγιών. Ο τομέας του περιβάλλοντος αποτελεί την μεγαλύτερη εστία παραβιάσεων που έχουν σαν αποτέλεσμα την επιβολή οικονομικών κυρώσεων και την περαιτέρω δημοσιονομική επιβάρυνση της χώρας. Από την άλλη πλευρά, η χώρα παρουσιάζει καλύτερα αποτελέσματα και βελτιωμένη απόδοση τα τελευταία χρόνια (με εξαίρεση το 2014) στη μεταφορά των οδηγιών και στην αξιοποίηση των μηχανισμών ταχείας επίλυσης διαφορών. Όπως επισημάνθηκε παραπάνω, η αντίφαση αυτή εξηγείται από την μεγάλη έμφαση στην άμεση ενσωμάτωση των οδηγιών σε νομοθετικό επίπεδο, συνήθως με την τεχνική της αυτούσιας αντιγραφής του ενωσιακού κειμένου στην εθνική έννομη τάξη, και βέβαια από το έλλειμμα εφαρμογής.

Σε αυτό το πλαίσιο, επισημάνθηκαν οι βασικοί παράγοντες που δυσχεραίνουν την υλοποίηση και δόθηκε έμφαση στις αδυναμίες της διοικητικής διαχείρισης και οργάνωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής με ιδιαίτερη αναφορά στον κατακερματισμό και την αποσπασματική λειτουργία των εθνικών υπηρεσιών που είναι αρμόδιες για την παρακολούθηση και τον συντονισμό της ουσιαστικής ενσωμάτωσης των οδηγιών. Η σημασία της ορθής διοικητικής διαχείρισης και ειδικότερα του κεντρικού συντονισμού

και παρακολούθησης της ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου ειδικότερα επισημάνθηκε στην ανωτέρω θεωρητική ανάλυση και τεκμηριώθηκε περαιτέρω στη μελέτων των βέλτιστων πρακτικών της Εσθονίας και της Φινλανδίας.

Όπως προαναφέρθηκε, η δημιουργία του Γραφείου Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων της ΓΓΚ ως αρμόδιας υπηρεσίας για το συντονισμό και την παρακολούθηση της τυπικής ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου στην ελληνική έννομη τάξη διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στη βελτίωση των επιδόσεων της χώρας. Συνεπώς, είναι αναγκαία και η δημιουργία μιας κεντρικής επιτελικής μονάδας συντονισμού και παρακολούθησης και για την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας. Απόδειξη αυτού είναι και η σχετική επιμέρους πρόταση εντός του κειμένου των μεταρρυθμιστικών προτάσεων της Ελληνικής Κυβέρνησης προς τους θεσμούς τον Μάρτιο του 2015, η πραγματοποίηση της οποίας όμως δεν δρομολογήθηκε. Συγκεκριμένα, είχε προταθεί η σύσταση μέχρι τον Ιούνιο του 2015 μιας ενιαίας κεντρικής επιτελικής μονάδας συντονισμού και παρακολούθησης της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, εντός της Γενικής Γραμματείας Συντονισμού, που θα ήταν αρμόδια για την παροχή συγκεκριμένων κατευθυντήριων οδηγιών και μέτρων προς κάθε αρμόδια αρχή. Το δημοσιονομικό όφελος που θα προέκυπτε από τις βελτιωμένες επιδόσεις επί της ουσιαστικής ενσωμάτωσης είχε υπολογιστεί σε 200.000.000 ευρώ το 2015 και 1.000.000.000 ευρώ το χρόνο από το 2016 και έπειτα (Γεωργακόπουλος, 2015).

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, μπορούν να διατυπωθούν ορισμένες προτάσεις βελτίωσης του εθνικού συστήματος συντονισμού και παρακολούθησης της ευρωπαϊκής πολιτικής που είναι δυνατόν να οδηγήσουν και σε βελτίωση των επιδόσεων της χώρας στη συμμόρφωση με την ενωσιακή νομοθεσία.

Έτσι, όπως προαναφέρθηκε, απαιτείται μια ενιαία κεντρική μονάδα συντονισμού και παρακολούθησης της ουσιαστικής ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου η οποία θα μπορούσε να έχει τη μορφή ενός Γραφείου Ευρωπαϊκών Θεμάτων εντός της ΓΓΣ. Το Γραφείο αυτό θα βρίσκεται σε άμεση και συνεχή επαφή με το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων της ΓΓΚ το οποίο θα διατηρήσει την αρμοδιότητα του συντονισμού και της παρακολούθησης της τυπικής ενσωμάτωσης. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΝΥ-ΥΠΕΞ θα πρέπει να υποστηριχθεί στο πεδίο του συντονισμού των Υπουργείων από ένα ισχυρό Κέντρο Διακυβέρνησης, ώστε να ενισχυθεί η νομική εκπροσώπηση της χώρας ενώπιον του ΔΕΕ. Επίσης, η ευθύνη της διαχείρισης της πλατφόρμας του ΕΥ

Pilot είναι προτιμότερο να μεταφερθεί από την ENY-ΥΠΕΞ είτε στη ΓΓΚ είτε στη ΓΓΣ, ή τουλάχιστον να μπορεί να παρακολουθείται από το Κέντρο Διακυβέρνησης, ώστε να είναι δυνατή η παρακολούθηση και ο συντονισμός σε όλα τα στάδια της ενσωμάτωσης.

Επιπλέον, είναι θεμιτή η συνένωση των μονάδων ευρωπαϊκών υποθέσεων της ΓΓΚ και της ΓΓΣ σε ένα ενιαίο φορέα-πιθανόν υπό τη μορφή μιας Γενικής Γραμματείας Ευρωπαϊκών Θεμάτων- που μπορεί να υπάγεται στον Αναπληρωτή Υπουργό Ευρωπαϊκών Υποθέσεων του ΥΠΕΞ. Ο ενιαίος αυτός φορέας, όπως στις περιπτώσεις της Φινλανδίας και της Εσθονίας, θα έχει τη δυνατότητα της παρακολούθησης και του συντονισμού της εθνικής ευρωπαϊκής πολιτικής καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου δημιουργίας της.

Έτσι, αρχικά, θα είναι υπεύθυνος για την παρακολούθηση των σχεδιαζόμενων ευρωπαϊκών πολιτικών, την αξιολόγηση τους βάσει της εθνικής τους σημασίας και των εκτιμώμενων επιπτώσεων τους για τη χώρα και της σχετικής πληροφόρησης των εκάστοτε αρμόδιων υπουργείων και λοιπών φορέων. Κατόπιν, ο φορέας θα είναι αρμόδιος για την διοργάνωση μιας ευρείας διαβούλευσης με όλα τα εμπλεκόμενα μέρη και τον συντονισμό μιας διϋπουργικής επιτροπής υπό τον Πρωθυπουργό ώστε να διαμορφώνονται οι εθνικές διαπραγματευτικές θέσεις οι οποίες και θα εγκρίνονται ακολούθως από την κοινοβουλευτική επιτροπή επί των ευρωπαϊκών υποθέσεων. Ακολούθως, ο φορέας θα επικοινωνεί απευθείας με την ΜΕΑ και τους λοιπούς εθνικούς αντιπροσώπους σε ενωσιακό επίπεδο για να τους μεταφέρει τις εθνικές θέσεις και να τους παρέχει κατευθυντήριες γραμμές. Με αυτό τον τρόπο θα καθίσταται δυνατή η επικοινωνία με τα ενωσιακά όργανα (κυρίως την Επιτροπή) σε πρώιμο στάδιο ώστε να ληφθούν υπόψη κατά το στάδιο της κατάρτισης των οδηγιών οι εκάστοτε εθνικές ιδιαιτερότητες να διευκρινιστούν τυχόν τεχνικές ασάφειες και να διευκολυνθεί η ομαλή τυπική και ουσιαστική ενσωμάτωση. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΜΕΑ θα οριστεί ως ο μόνος σύνδεσμος επικοινωνίας μεταξύ της χώρας και της Επιτροπής. Για τις ανάγκες του αυτές ο φορέας θα πρέπει βέβαια να στελεχωθεί με ικανά και εξειδικευμένα στελέχη από τα τομεακά Υπουργεία.

Επιπλέον, μπορεί να προταθεί η δημιουργία μιας μονάδας οριζόντιου χαρακτήρα σε κάθε Υπουργείο ως αρμόδια για την τυπική και ουσιαστική ενσωμάτωση των οδηγιών η οποία μπορεί να έχει τη μορφή Αυτοτελούς Διεύθυνσης Ευρωπαϊκών Υποθέσεων. Στη

Διεύθυνση αυτή μπορούν να υπάγονται τμήματα τομεακού χαρακτήρα που θα έχουν την ευθύνη της τυπικής και ουσιαστικής ενσωμάτωσης των οδηγιών που θα αφορούν τον τομέα τους εντός του Υπουργείου. Έτσι, για παράδειγμα, η Αυτοτελής Διεύθυνση Ευρωπαϊκών Υποθέσεων του Υπουργείου Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού θα περιλαμβάνει αντίστοιχα τμήματα. Οι Διευθύνσεις αυτές θα εποπτεύονται από τον κεντρικό φορέα συντονισμού και θα βρίσκονται σε άμεση και συνεχή επικοινωνία μεταξύ τους (σε περιπτώσεις συναρμοδιότητας) μέσω του καθορισμού συγκεκριμένων στελεχών τους ως αντιπροσώπων τους. Ακόμα, η διαχείριση των υποθέσεων παραβίασης μπορεί να διευκολυνθεί με τη δημιουργία μιας εθνικής βάσης δεδομένων στην οποία θα έχει πρόσβαση ο κάθε ενδιαφερόμενος.

Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η σχετική βάση δεδομένων της Ουγγαρίας που επιτρέπει την παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης των οδηγιών βάσει των προθεσμιών και των μέσων ενσωμάτωσης καθώς και των αρμόδιων υπουργείων. Σε αυτό το πλαίσιο είναι ιδιαίτερα σημαντική η παρακολούθηση των περιβαλλοντικών παραβιάσεων για τις οποίες είναι σκόπιμη η παροχή περισσότερων πληροφοριών σχετικά με τις δυσκολίες υλοποίησης και τις επιπτώσεις της συμμόρφωσης (European Parliament Directorate General For Internal Policies, 2013). Η ενεργός συμμετοχή των ΟΤΑ σε αυτή την ηλεκτρονική πλατφόρμα για την παροχή συνεχούς πληροφόρησης σχετικά με την κατά τόπους υλοποίηση των δυσκολότερων ενωσιακών πολιτικών (όπως η αποκατάσταση των ΧΑΔΑ) κρίνεται απαραίτητη.

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

Jogharmonizációs Adatbázis

keresés

szavak a címében:

celex-szám:

uniós jogforrás típusa: minden típus

sorszám:

évszám:

Tudnivalók a kereséshez

A jelen keresőfelület segítségével hozzáférhető adattartalom az Európai Unió jogának, való megismerés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló [2002/2004/EK](#) (2002.11.27.) [Közösségi rendelet](#) (Hiv.) 7. cikkében előírt jogharmonizációs adatbázis tartalmán alapul. Ennek megfelelően tartalmazza - a notifikációs bejelentések, illetve a jogszabályokban szereplő jogharmonizációs kizárólag alapján - az egyes uniós jogi aktusok és az általuk végrehajtott magyar jogszabályok közös jogharmonizációs mellékletét (készt folyamatok), valamint a Jhr. előírása alapján a tárcák által készített és egyeztetett végleges jogharmonizációs javaslatok alapján programozott jogharmonizációs célú jogalkotási folyamatok (nyitott folyamatok) adatait.

A felületen keresheti az uniós jogforrás címben előforduló karakterek (szó/szavak), az uniós jogforrás címszáma, típusa, sorozata, ill. évszáma alapján lehet. A beállított keresési feltételeknek megfelelő uniós aktusok vonatkozásában megtekinthető azok alapvető adatai, valamint a kapcsolódó lezárult ill. folyamatban lévő hazai jogalkotási folyamatok adatai.

Mivel a magyar jogszabályok és az uniós jog közötti megfelelés tekintetében kizárólag a vonatkozó jogszabályok tartalmi vizsgálata alapján lehet megállapítani a következtetéseket levonni, a jelen felületen hozzáférhető információk semmilyen jogi erővel nem bírnak, és azokból semmilyen jogi kötelezettségvállalás nem következik. A jelen felület pusztán tájékoztató célokat szolgál.

Igazságügyi Minisztérium, Európai Unió Jogi Főosztály - 2010
 kapcsolat: jogharmonizacio.gov.hu
 utolsó frissítés: 2015.06.24.
 további adatbázisok: [Terminológiai Adatbázis](#) - **(TERMIN)**

Πίνακας 6 Βάση δεδομένων παρακολούθησης παραβιάσεων της Ουγγαρίας

Πηγή: <http://jogharmonizacio.gov.hu/>

Περαιτέρω, η ενίσχυση της διαφάνειας και της ενεργότερης συμμετοχής του κοινού στις διαδικασίες του EU Pilot μπορεί να ενισχύσει την πρώιμη εξωδικαστική επίλυση των διαφορών. Η Σουηδική Κυβέρνηση για παράδειγμα προσφέρει στους πολίτες που προβαίνουν σε καταγγελίες τη δυνατότητα ενισχυμένης συμμετοχής τους στο διάλογο μεταξύ των εθνικών αρχών και της Επιτροπής ώστε να προβάλλονται και να ικανοποιούνται αποτελεσματικότερα τα αιτήματά τους (European Parliament Directorate General For Internal Policies, 2013)

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

1. Börzel, T. A., M., Dudziak, T., Hofmann, D., Panke and C., Sprungk (2007) Recalcitrance, Inefficiency, and Support for European Integration: Why Member States Do (Not) Comply with European Law. [Online] Διαθέσιμο στο: http://aei.pitt.edu/9013/1/Borzel_CES_151.pdf [Τελευταία πρόσβαση 04 Αυγούστου 2015].
2. Γεωργακόπουλος, Θ. (2015) Τι μάθαμε από τα μέτρα που προτείνει η Ελλάδα στην τρόικα. Καθημερινή. [Online] 10 Απριλίου. Διαθέσιμο στο: <http://www.kathimerini.gr/811025/opinion/epikairothta/politikh/ti-ma8ame-apo-ta-metra-poy-proteinei-h-ellada-sthn-troika> [Τελευταία πρόσβαση 15 Αυγούστου 2015].
3. Γιομπρέ-Δημητρίου, Α. και Καπιτσίνια, Ε. (2009) Η ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη, νομικές και διοικητικές διαστάσεις. Στο Πασσάς, Α. και Τσέκος Θ. (επιμ.). Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η ελληνική εμπειρία. Σειρά Δημόσια πολιτική και θεσμοί. Αθήνα: Παπαζήσης.
4. ΔΕΕ (2015) Ανακοινωθέντα τύπου. [Online] Διαθέσιμο στο: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_16799 [Τελευταία πρόσβαση 26 Αυγούστου 2015].
5. ΔΕΕ (2015) Έκθεση Πεπραγμένων 2014. [Online] Ιανουάριος 2015. Διαθέσιμο στο: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/ [Τελευταία πρόσβαση 2 Ιουλίου 2015].
6. Dimitrakopoulos, D. G. (2001). The transposition of EU law:“Post- decisional politics” and institutional autonomy. [Online] Διαθέσιμο στο: <http://core.ac.uk/download/pdf/7613.pdf> [Τελευταία πρόσβαση 09 Ιουλίου 2015].
7. Dimitrakopoulos, D. G. (2007) Institutions and the Implementation of EU public policy in Greece: the case of public procurement. [Online] Μάιος 2007. Διαθέσιμο στο: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/GreeSE/GreeSE02.pdf> [Τελευταία πρόσβαση 06 Αυγούστου 2015].
8. Dimitrakopoulos, D. G. and Richardson. (2001) Implementing EU public policy. [Online] Ιούνιος 2001. Διαθέσιμο στο:

<http://www.nuffield.ox.ac.uk/People/sites/Richardson/Publication%20Files/IMPLEMENTING%20EU%20PUBLIC%20POLICY.pdf> [Τελευταία πρόσβαση 02 Αυγούστου 2015].

9. Dimitrova, A. and Toshkov, D. (2009) Post-accession compliance between administrative co-ordination and political bargaining. [Online] Διαθέσιμο στο: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2009-019.pdf> [Τελευταία πρόσβαση 15 Ιουλίου 2015].

10. Εθνικό Τυπογραφείο. (2015) ΠΔ 24/2015 (ΦΕΚ 20/Α/27.01.2015)

[Online] Διαθέσιμο στο: <http://www.et.gr/index.php/2013-01-28-14-06-23/2013-01-29-08-13-13> [Τελευταία πρόσβαση 15 Αυγούστου 2015].

11. Ελληνική Δημοκρατία, Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης (2012) Παρακολούθηση Ενσωμάτωσης Κοινοτικών Οδηγιών στο Εθνικό Δίκαιο. [Online] Διαθέσιμο στο: <http://pangalos.gr/antiproedros.gov.gr/en/monitor-eu-directives/index.html>

12. Ελληνική Δημοκρατία, Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης (2012) Πίνακας Ευρωπαϊκών Οδηγιών και Αποφάσεων Πλαίσιο που ενσωματώθηκαν στο ελληνικό δίκαιο και κοινοποιήθηκαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το χρονικό διάστημα 14 Ιουλίου 2010 μέχρι σήμερα. [Online] Διαθέσιμο στο: <http://www.ggk.gov.gr/?p=3265> [Τελευταία πρόσβαση 14 Αυγούστου 2015].

13. Ελληνική Δημοκρατία, Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης. (2013) Το ευρωπαϊκό δίκαιο στην Ελλάδα εγχειρίδιο εναρμονισης και Πρακτικές οδηγίες για τη προσαρμογή του εθνικού δικαίου στο δίκαιο της Ε.Ε. [Online]. Ιούνιος 2013. Διαθέσιμο στο: <http://www.ggk.gov.gr/?p=3740> [Τελευταία πρόσβαση 6 Ιουλίου 2015].

14. Ελληνική Δημοκρατία, ΕΑΑΔΗΣΥ (2015) Σύσταση ΕΑΑΔΗΣΥ-Ν. 4013/2011. [Online] Διαθέσιμο στο: <http://www.eaadhsy.gr/index.php/m-eaadhsy/m-nomiko-plaisio/19-n-4013-2011?showall=1&limitstart=> [Τελευταία πρόσβαση 7 Αυγούστου].

15. Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών (2013) Ειδική Νομική Υπηρεσία. [Online] Διαθέσιμο στο: <http://www.mfa.gr/to-ypourgeio/domi/eidike-nomike-uperesia.html> [Τελευταία πρόσβαση 6 Αυγούστου 2015].

16. Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Οικονομικών (2014) ΚΕΜΚΕ. [Online] Διαθέσιμο στο: <http://www.mnec.gr/?q=el/KEMKE> [Τελευταία πρόσβαση 6 Αυγούστου 2015].

17. Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2010) Ανακοίνωση υπ' αριθμ.2010/C 083/01 Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. [Online] Διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=OJ:C:2010:083:TOC> [Τελευταία πρόσβαση 18 Ιουλίου 2015].

18. European Commision (2012) MEMO Questions and Answers on the Task Force for Greece. [Online] Διαθέσιμο στο: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-995_el.htm [Τελευταία πρόσβαση 8 Αυγούστου 2015].

19. European Commission (2015) The EU Single Market Scoreboard [Online] Διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/greece/index_en.htm [Τελευταία πρόσβαση 20 Ιουλίου 2015].

20. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014) 31η ετήσια αναφορά της Επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου το 2013 [Online] Οκτώβριος 2014. Διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/annual-reports/index_en.htm [Τελευταία πρόσβαση 2 Ιουλίου 2015].

21. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015) 32η ετήσια αναφορά της Επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου το 2014 [Online] Ιούλιος 2015. Διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/annual-reports/index_en.htm [Τελευταία πρόσβαση 2 Ιουλίου 2015].

22. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2014) Ανακοίνωση C 6767 final. [Online] Σεπτέμβριος 2014. Διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/financial-sanctions/index_en.htm [Τελευταία πρόσβαση 20 Ιουλίου 2015].

23. Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2015) Ανακοίνωση C 5511 final. [Online] Αύγουστος 2015. Διαθέσιμο στο: <http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements->

proceedings/financial-sanctions/index_en.htm [Τελευταία πρόσβαση 25 Αυγούστου 2015].

24. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015) Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επί το έργον-Εφαρμογή του δικαίου της Ε.Ε. [Online] Διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_el.htm [Τελευταία πρόσβαση 29 Ιουνίου 2015].

25. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015) Η Ευρώπη σου-Συμβουλές [Online] Διαθέσιμο στο: http://europa.eu/youreurope/advice/about_el.htm [Τελευταία πρόσβαση 12 Αυγούστου 2015].

26. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Τύπου και Επικοινωνίας Ε.Ε. (2013) Πως λειτουργεί η Ευρωπαϊκή Ένωση [Online] Ιούνιος 2013. Διαθέσιμο στο: http://www.gr2014parliament.eu/Portals/6/PDFFILES/NA0113090ELC_002.pdf [Τελευταία πρόσβαση 5 Αυγούστου].

27. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014) Statistics on environmental infringements [Online] Διαθέσιμο στο: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> [Τελευταία πρόσβαση 26 Αυγούστου].

28. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001) Σύσταση της Επιτροπής της 7ης Δεκεμβρίου 2001 για τις αρχές σχετικά με τη χρήση του «SOLVIT» — του δικτύου επίλυσης προβλημάτων στην εσωτερική αγορά [Online] Διαθέσιμο στο: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:331:0079:0082:EL:PDF> [Τελευταία πρόσβαση 12 Αυγούστου].

29. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004) Σύσταση της Επιτροπής της 12ης Ιουλίου 2004, «για την μεταφορά στο εθνικό δίκαιο οδηγιών που επηρεάζουν την εσωτερική αγορά (2005/309/EK, ΕΕ, L 98/47) [Online] Διαθέσιμο στο: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005H0309&from=EN> [Τελευταία πρόσβαση 5 Αυγούστου 2015].

30. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, TFGR-Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα (2014) Έβδομη Έκθεση Δραστηριοτήτων 2014 [Online] Ιούλιος 2014. Διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/greece/news/economic-news/economic3_el.htm [Τελευταία πρόσβαση 18 Αυγούστου 2015].

31. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Γραφείο Ενημέρωσης στην Ελλάδα (2015) Αναφορές Πολιτών. [Online] Διαθέσιμο στο: <http://www.europarl.gr/el/quick-look-at-ep/people-voice/petitions.htm;jsessionid=6E4AC427DF7A32A63CAA124206C4C65F> [Τελευταία πρόσβαση 12 Αυγούστου].

32. European Parliament Directorate General For Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights And Constitutional Affairs (2013) Tools for ensuring implementation and application of the EU law and evaluation of their effectiveness [Online] Ιούλιος 2013. Διαθέσιμο στο: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493014/IPOL-JURI_ET%282013%29493014_EN.pdf [Τελευταία πρόσβαση 20 Αυγούστου 2015].

33. Eurostat (2013) Good Governance [Online] Διαθέσιμο στο: http://ec.europa.eu/eurostat/c/portal/layout?p_l_id=276579&p_v_l_s_g_id=0 [Τελευταία πρόσβαση 1 Ιουλίου 2015].

34. Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας. (2014) Σύσταση Γενικής Γραμματείας Διαχείρισης Αποβλήτων. [Online] Ιανουάριος 2014. Διαθέσιμο στο: http://www.elinyae.gr/el/lib_file_upload/9a_14.1413540401828.pdf [Τελευταία πρόσβαση 7 Αυγούστου 2015].

35. Falkner, G. and Treib, O. (2007) Three Worlds of Compliance or Four? The EU15 Compared to New Member States. [Online] Διαθέσιμο στο: https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_112.pdf [Τελευταία πρόσβαση 10 Αυγούστου 2015].

36. Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M., Leiber, S. (2005) *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. [e-book] Cambridge: Cambridge University Press.

37. Greek Government (2015) Greek Reforms in the context of the 20/02/2015 EUROGROUP Agreement [Online] Φεβρουάριος 2015. Διαθέσιμο στο: <http://www.iefimerida.gr/sites/default/files/ft-lista.pdf> [Τελευταία πρόσβαση 15 Αυγούστου].

38. Kaeding, M. (2005) Determinants of transposition delay in the European Union- Greece, Germany, Spain, the UK and the Netherlands [Online] Ιούνιος 2005. Διαθέσιμο στο:
http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/2nd_Symposium/Michael_Keading_Paper.pdf [Τελευταία πρόσβαση 11 Ιουλίου 2015].
39. Koutalakis, C. (2002) Making European Policies Work in the South. Explaining Non-compliance in Italy and Greece [Online] Μάιος 2002. Διαθέσιμο στο:
http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/dfg/projektantrag_mc.pdf [Τελευταία πρόσβαση 5 Αυγούστου].
40. Μπαλαμπανίδης, Ι. (2014) Εξέταση αρμοδιοτήτων του Τομέα Εξωτερικών & Εθνικής Άμυνας της ΓΓΣ. Εργασία Πρακτικής Εκπαίδευσης της ΚΓ' εκπαιδευτικής σειράς ΕΣΔΔΑ υπό την επίβλεψη της Π. Δραμαλιώτη. Αθήνα: ΕΣΔΔΑ.
41. OECD (2015) Public Governance Reviews: Estonia and Finland, Fostering Strategic Capacity Across Governments And Digital Services Across Borders [Online] OECD Publishing. Διαθέσιμο στο: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-public-governance-reviews-estonia-and-finland_9789264229334-en#page1 [Τελευταία πρόσβαση 28 Ιουλίου 2015].
42. Πασσάς, Α. Και Πετράκη, Ε. Κ. (2009) η ελληνική διοίκηση στο ενωσιακό θεσμικό και πολιτικό σύστημα. Στο Πασσάς, Α. και Τσέκος Θ. (επιμ.). Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η ελληνική εμπειρία. Σειρά Δημόσια πολιτική και θεσμοί. Αθήνα: Παπαζήσης.
43. Prime Minister's Office of Finland (2015) Management and organization.[Online] Διαθέσιμο στο: <http://vnk.fi/en/management-and-organisation> [Τελευταία πρόσβαση 12 Αυγούστου 2015].
44. Republic of Estonia Government Office (2015) Estonia's European Union Policy [Online] Διαθέσιμο στο: <https://riigikantselei.ee/en/european-union> [Τελευταία πρόσβαση 12 Αυγούστου 2015].
45. Σπανού, Κ. (2001) Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Αθήνα: Παπαζήσης.

46. Σταυρογιάννη, Λ. (2015) Ποιες είναι οι "χρυσές" καταδίκες. Η Αυγή. [Online] 29 Μαρτίου. Διαθέσιμο στο: <http://www.avgi.gr/article/5424270/poies-einai-oi-xruses-katadikes> [Τελευταία πρόσβαση 18 Ιουλίου 2015].
47. Sverdrup, U. (2005) Implementation and European integration: A review essay. [Online] Οκτώβριος 2005. Διαθέσιμο στο: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_25.pdf [Τελευταία πρόσβαση 30 Ιουνίου 2015].
48. Τράτσα, Μ. (2015) Νέο κοινοτικό πρόστιμο €322 εκατ. για κακή διαχείριση βοσκοτόπων. Το Βήμα. [Online] 28 Μαΐου. Διαθέσιμο στο: <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=708372> [Τελευταία πρόσβαση 20 Αυγούστου 2015].
49. WWF (2014) Ετήσια Έκθεση 2014-Δεσμεύσεις για εφαρμογή, η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα. [Online] Σεπτέμβριος 2014. Διαθέσιμο στο: <http://www.wwf.gr/images/pdfs/WWF-NOMOreport-2014-FINAL.pdf> [Τελευταία πρόσβαση 3 Αυγούστου 2015].
50. Zubek, R. (2011) Core Executives and Coordination of EU Law Transposition: Evidence from New Member States. Wiley Online Library. [Online] 89 (2). 433-450 Διαθέσιμο στο: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2010.01852.x/full> [Τελευταία πρόσβαση 15/07/2015].
51. Zubek, R., Staronova K. (2010) Ministerial Transposition of EU Directives: Can Oversight Improve Performance? Institute of European Integration Research Working Paper Series. [Online] Δεκέμβριος 2010. Διαθέσιμο στο: <https://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-09.pdf> [Τελευταία πρόσβαση 07 Αυγούστου 2015].

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

1. ΟΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΤΑΧΕΙΑΣ ΕΠΙΛΥΣΗΣ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

Η πρωτοβουλία EU PILOT, η οποία εισήχθη από την Επιτροπή το 2008, αποτελεί ένα πρόγραμμα ηλεκτρονικής επικοινωνίας μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών της Επιτροπής και των κυβερνήσεων των κρατών μελών σχετικά με τις διαχειριστικές και νομικές διαστάσεις των προβλημάτων ενσωμάτωσης και εφαρμογής των οδηγιών. Σκοπός της πρωτοβουλίας είναι η έγκαιρη λήψη των κατάλληλων μέτρων εκ μέρους των κρατών μελών πριν τη λήψη της προθεσμίας για την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας. Για την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας. Για αυτό το σκοπό, από τη στιγμή που μια υπόθεση εισαχθεί στο πρόγραμμα ορίζονται συγκεκριμένες προθεσμίες (συνήθως 20 εβδομάδων συνολικά) απάντησης των οικείων κρατών μελών και αξιολόγησης των σχετικών απαντήσεων από την Επιτροπή.

Το δίκτυο SOLVIT, το οποίο τέθηκε σε λειτουργία το 2002, είναι μια διαδικτυακή υπηρεσία που παρέχουν οι εθνικές διοικήσεις των κρατών μελών του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου για την διαχείριση παραπόνων και την επίλυση διασυνοριακών προβλημάτων μεταξύ πολιτών ή επιχειρήσεων, που ταξιδεύουν ή δραστηριοποιούνται εντός Ε.Ε., και μιας εθνικής δημόσιας διοίκησης λόγω της πλημμελούς εφαρμογής και της ενδεχόμενης παράβασης του ενωσιακού δικαίου. Το δίκτυο δεν χρησιμοποιείται ωστόσο σε περιπτώσεις υποθέσεων όπου επίσημες ή νομικές διαδικασίες, είτε σε εθνικό είτε σε ενωσιακό επίπεδο, βρίσκονται ήδη σε εξέλιξη. Επίσης, δεν μπορεί να διαχειριστεί υποθέσεις που αφορούν προβλήματα μεταξύ εταιριών, μεταξύ επιχειρήσεων και καταναλωτών και όταν ζητείται αποζημίωση για ζημία που έχει υποστεί πολίτης.

Σε αυτό το πλαίσιο, τα κράτη μέλη φέρουν την ευθύνη λειτουργίας των εθνικών κέντρων παροχής υπηρεσιών του δικτύου και η Επιτροπή ελέγχει και λειτουργεί υποστηρικτικά για την επιτάχυνση της επίλυσης των προβλημάτων. Συγκεκριμένα, οι καταγγελίες των πολιτών ή των επιχειρήσεων εξετάζονται αρχικά από ένα τοπικό κέντρο της χώρας καταγωγής του καταγγέλλοντος και έπειτα από ένα κύριο ή επικεφαλής κέντρο της χώρας όπου ανέκυψε το πρόβλημα.

Σκοπός του SOLVIT είναι η άτυπη, δωρεάν και διαφανής επίλυση των διαφορών εντός 10 εβδομάδων από την ημέρα ανάληψης της εκάστοτε υπόθεσης εκ μέρους του κύριου κέντρου. Λόγω του ανεπίσημου και άτυπου χαρακτήρα των διαδικασιών του SOLVIT

οι λύσεις που προσφέρονται δεν υπόκεινται σε προσφυγή. Επίσης, με την υποβολή μιας υπόθεσης στο SOLVIT δεν αναστέλλονται ενδεχόμενες επίσημες ή διοικητικές προθεσμίες που ισχύουν βάσει του εθνικού δικαίου οι οποίες μπορούν να κινηθούν αν οι αιτούντες επιθυμήσουν το κλείσιμο μιας υπόθεσης στο SOLVIT.

Πέραν του EU PILOT και του SOLVIT, υπάρχουν και κάποιες άλλες διαδικασίες ταχείας διευθέτησης διαφορών όπως η Επιτροπή Αναφορών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής και οι συμβουλευτικές υπηρεσίες Your Europe Advice και Europe Direct Contact Centre που βρίσκονται σε συνεργασία με το δίκτυο SOLVIT.

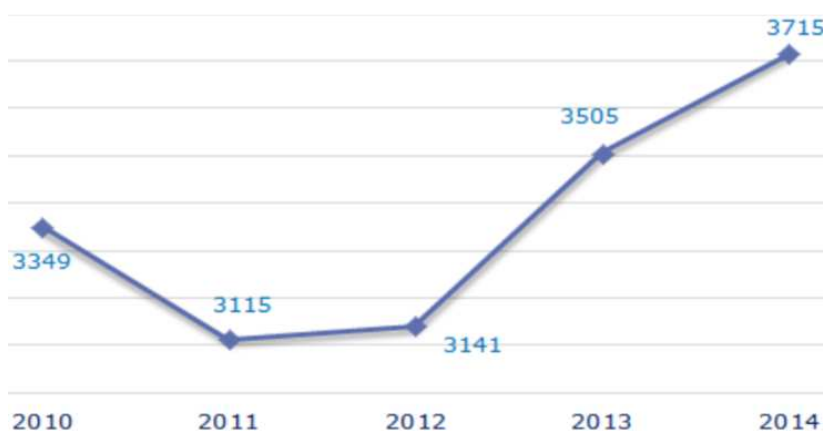
Η Επιτροπή Αναφορών βασίζεται στο δικαίωμα αναφοράς στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο του άρθρου 227 της ΣΛΕΕ που επιτρέπει, σε πολίτες, εταιρείες ή υπηκόους τρίτων χωρών που κατοικούν στην Ένωση, την υποβολή ατομικού αιτήματος, παραπόνου ή παρατήρησης για την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας ή έκκληση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την υιοθέτηση συγκεκριμένης θέσης επί ζητημάτων ιδιωτικού ή δημόσιου συμφέροντος. Με αυτό τον τρόπο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να διευκολύνει την επίλυση των παραβιάσεων των δικαιωμάτων των πολιτών από κράτη μέλη, τοπικές αρχές ή άλλα όργανα. Η Επιτροπή Αναφορών μπορεί να προωθή την αναφορά στο Συμβούλιο ή/και την Επιτροπή, να ζητήσει από την τελευταία τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης και την παροχή πληροφοριών για την συμμόρφωση προς την ενωσιακή νομοθεσία και να συνεργαστεί με τις αρμόδιες υπηρεσίες του δικτύου SOLVIT.

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, ως ανεξάρτητος και αμερόληπτος θεσμός, βάσει του άρθρου 228 της ΣΛΑΕ εξετάζει αναφορές πολιτών, επιχειρήσεων, ενώσεων ή άλλων οργανισμών με έδρα στην Ε.Ε. επί περιπτώσεων κακοδιοίκησης από την πλευρά των ενωσιακών θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών οι οποίες τους ανεξαρτήτως αν οι πρώτοι θίγονται προσωπικά. Συγκεκριμένα, τέτοιες περιπτώσεις αφορούν διοικητικές παρατυπίες, μη δίκαιη μεταχείριση, διακρίσεις, κατάχρηση εξουσίας, παράλειψη οφειλόμενης απάντησης, άρνηση παροχής πληροφοριών και αδικαιολόγητη καθυστέρηση. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής δεν μπορεί να εξετάσει αναφορές κατά εθνικών, περιφερειακών ή τοπικών αρχών, αποφάσεις εθνικών δικαστηρίων ή διαμεσολαβητών, κατά επιχειρήσεων ή ιδιωτών καθώς και κατά του ΔΕΕ όταν ασκεί τη δικαιοδοτική του λειτουργία.

Τέλος, οι συμβουλευτικές υπηρεσίες Your Europe Advice και Europe Direct Contact Centre παρέχουν συμβουλές στο κοινό επί διαφόρων γενικών ερωτημάτων σχετικά με την Ένωση και επί εξατομικευμένων και τοπικών ζητημάτων σχετικών με τα δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών αντίστοιχα.

2. ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΣΤΟ ΠΡΟΚΑΤΑΡΚΤΙΚΟ ΣΤΑΔΙΟ

Εξετάζοντας τις επιδόσεις στις διαδικασίες της ταχείας εξωδικαστικής επίλυσης διαφορών, παρατηρούμε αρχικά ότι το 2014 αυξήθηκε, σε σχέση με τα προηγούμενα έτη, ο συνολικός αριθμός των εκκρεμών καταγγελιών από πολίτες, επιχειρήσεις και οργανώσεις προς την Επιτροπή για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου. Η Πλειοψηφία των νέων καταγγελιών αφορούσε κυρίως θέματα απασχόλησης, εσωτερικής αγοράς, δικαιοσύνης, περιβάλλοντος και φορολογίας και τελωνειακής ένωσης και έγινε κυρίως από την Ισπανία, την Ιταλία, και τη Γερμανία.

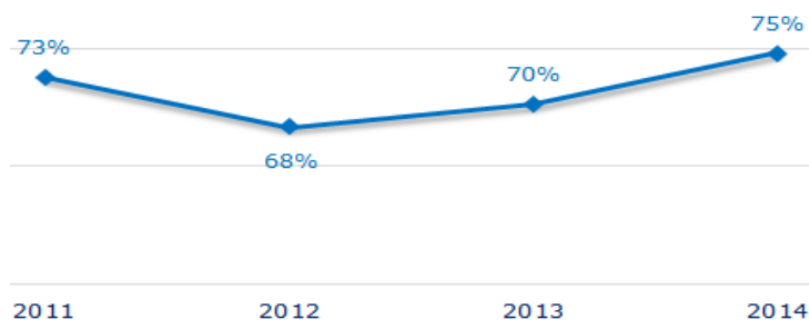


Διάγραμμα 49 Εξέλιξη συνολικού αριθμού καταγγελιών στην Ε.Ε.

Πηγή: 32η ετήσια αναφορά της Επιτροπής για την παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου το 2014.

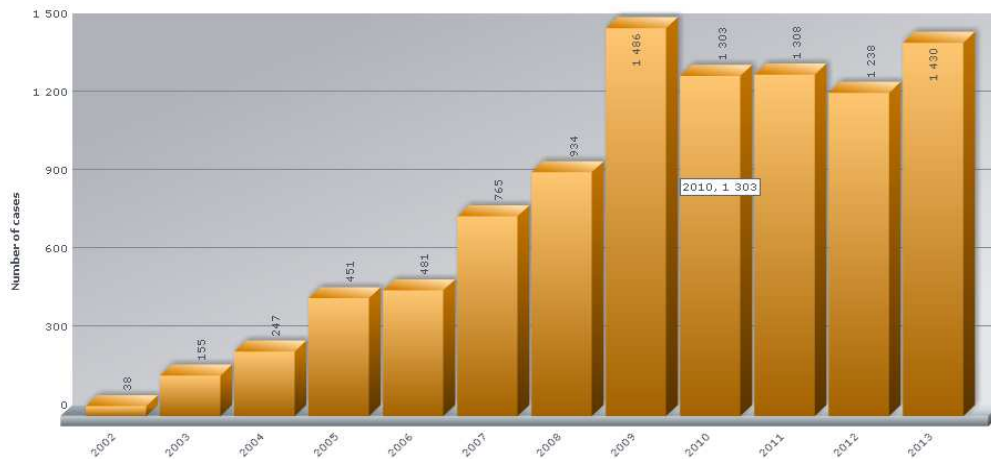
Σε συνέχεια αυτού, πρέπει να αναφέρουμε ότι, μεταξύ 2011 και 2013, σημειώθηκε μία σταδιακή αύξηση των υποθέσεων που εισήχθησαν στο EU PILOT, κυρίως από την Ιταλία, την Ισπανία, τη Γερμανία και τη Γαλλία, οι οποίες ως επί το πλείστον

αφορούσαν θέματα περιβάλλοντος, κινητικότητας και μεταφορών, φορολογίας και τελωνείων, εσωτερικής αγοράς και ενέργειας. Το 2014, ωστόσο, σημειώθηκε μια μείωση σχεδόν στα επίπεδα του 2011 (από 1502 το 2013 σε 1208 το 2014). Από την άλλη πλευρά όμως, το 2014 επιτεύχθηκε μια αύξηση του ποσοστού επίλυσης υποθέσεων μέσω του EU PILOT σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια. Η εξέλιξη αυτή καταδεικνύει την πρόθεση της Επιτροπής να ενισχύσει την πρώιμη και εξωδικαστική επίλυση των διαφορών σε συνδυασμό με την εθελοντική συμμόρφωση των κρατών μελών.



Διάγραμμα 50 Μέσο ποσοστό επίλυσης υποθέσεων EU PILOT 2011-2014 *Πηγή:* 32η ετήσια αναφορά της Επιτροπής για την παρακολούθηση του ενωσιακού δικαίου το 2014.

Έπειτα, παρατηρούμε μία αύξηση των υποθέσεων που εισήχθησαν στο δίκτυο SOLVIT τα τελευταία χρόνια η οποία συνδυάστηκε με ευρεία χρήση των διαδικτυακών σελίδων πληροφόρησης των πολιτών Your Europe καθώς και με την προώθηση των συμβουλευτικών υπηρεσιών Europe Direct Call Centre και Your Europe Advice Service. Τα κυριότερα αντικείμενα των υποθέσεων που εισήχθησαν στο SOLVIT το 2013 αφορούν την κοινωνική ασφάλιση, τα δικαιώματα παραμονής και έκδοσης visa, η αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων, η φορολογία και τα τελωνεία, η αναγνώριση διπλώματος οδήγησης και η ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών, των εργαζομένων και των υπηρεσιών.



Διάγραμμα 51 Εξέλιξη συνολικού αριθμού υποθέσεων SOLVIT

Πηγή: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

3. ΤΥΠΟΙ ΥΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ ΤΩΝ ΠΡΟΣΤΙΜΩΝ

A) Ο τύπος του κατ' αποκοπή ποσού έχει τη μορφή $\mathbf{Καπ = Βκαπ * Σς * N * ημ.}$, όπου:

$\mathbf{Καπ}$ = κατ' αποκοπήν ποσό

$\mathbf{Βκαπ}$ = βασικό ποσό για το κατ' αποκοπήν ποσό

$\mathbf{Σς}$ = συντελεστής σοβαρότητας (λαμβάνει τιμές από 1 έως 20)

$\mathbf{N}$ = συντελεστής που αντιστοιχεί στην ικανότητα πληρωμής του ενεχόμενου κράτους μέλους

$\mathbf{ημ}$ = αριθμός ημερών επί τις οποίες συνεχίζεται η παράβαση

B) Ο τύπος της χρηματικής ποινής έχει τη μορφή $\mathbf{Ηχπ = (Βκαπ * Σσ * Σδ) * N}$,

Όπου:

$\mathbf{Ηχπ}$ = ημερήσια χρηματική ποινή

$\mathbf{Βκαπ}$ = βασικό κατ' αποκοπήν ποσό της χρηματικής ποινής

$\mathbf{Σσ}$ = συντελεστής σοβαρότητας

$\mathbf{Σδ}$ = συντελεστής διάρκειας (λαμβάνει τιμές από ένα έως 3 και έχει τιμή 0,10 ανά μήνα που παρήλθε της πρώτης καταδικαστικής απόφασης)

$\mathbf{N}$ = συντελεστής που αντιστοιχεί στην ικανότητα πληρωμής του ενεχόμενου κράτους μέλους

-Ο τύπος του συντελεστή N έχει τη μορφή $\sqrt{AE\gamma\chi\Pi n / AE\gamma\chi\Pi Lux * \Psi\acute{\eta}\phi o i n / \Psi\acute{\eta}\phi o i Lux.}$,

όπου:

$AE\gamma\chi\Pi n$ = ΑΕγχΠ του εκάστοτε κράτους μέλους, σε εκατομμύρια ευρώ,

$AE\gamma\chi\Pi Lux$ = ΑΕγχΠ του Λουξεμβούργου,

$\Psi\acute{\eta}\phi o i n$ = αριθμός ψήφων που το κράτος μέλος διαθέτει στο Συμβούλιο,

$\Psi\acute{\eta}\phi o i Lux$ = αριθμός ψήφων του Λουξεμβούργου.

Για την Ελλάδα, ο ειδικός συντελεστής N είναι 3,48 και το κατώτατο κατ' αποκοπήν ποσό είναι 1.933.000 ευρώ.

4. ΛΟΙΠΕΣ ΜΕΘΟΔΟΙ ΔΙΕΥΚΟΛΥΝΣΗΣ ΤΗΣ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Πέραν του EU PILOT και του SOLVIT, αναπτύχθηκαν από την Επιτροπή⁷ και άλλες μέθοδοι ταχείας και ορθής τυπικής και ουσιαστικής ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου όπως οι παρακάτω:

A. Συναντήσεις πακέτο (Reunions Paquets)

Οι συναντήσεις πακέτο διοργανώνονται από την Επιτροπή σε κάθε κράτος μέλος, περίπου κάθε 2 χρόνια, προκειμένου να αναγνωριστούν οι ακριβείς δυσκολίες τυπικής και ουσιαστικής ενσωμάτωσης και να διαμορφωθεί μια συνεργασία μεταξύ των εκπροσώπων της Επιτροπής και της εθνικής διοίκησης για την εξεύρεση λύσεων πριν γίνει προσφυγή της εκάστοτε υπόθεσης στο ΔΕΕ.

B. European Business Test Panel (EBTP)

Το EBTP συνιστά ένα πλαίσιο επικοινωνίας και διαβούλευσης μεταξύ της Επιτροπής και των επιχειρήσεων μέσω του οποίου οι τελευταίες μπορούν να διατυπώνουν τη γνώμη τους σχετικά με το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο που τους αφορά και τις σχεδιαζόμενες νομοθετικές και πολιτικές δράσεις. Μέσω του εργαλείου αυτού αξιολογείται η αποτελεσματικότητα των σχετικών ρυθμίσεων, σε όρους κόστους

⁷ Βλ. Σύσταση της Επιτροπής της 12^{ης} Ιουλίου 2004, «για την μεταφορά στο εθνικό δίκαιο οδηγιών που επηρεάζουν την εσωτερική αγορά (2005/309/EK, ΕΕ, L 98/47).

συμμόρφωσης και φορολογικού οφέλους και με αυτόν τον τρόπο επηρεάζεται η ρυθμιστική παρέμβαση της Επιτροπής επί σημαντικών ζητημάτων οριζόντιου χαρακτήρα (όπως, για παράδειγμα, οι δημόσιες προμήθειες).

Γ. Red Tape Observatory (RTO)

Το RTO είναι ένα δίκτυο παροχής εξειδικευμένης πληροφόρησης ανά τομέα πολιτικής της Επιτροπής σχετικά με τα προς έκδοση νομοθετικά κείμενα, τα προβλήματα συμμόρφωσης και τις γραφειοκρατικές και λοιπές δυσκολίες εφαρμογής για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας του ενωσιακού και του εθνικού κανονιστικού πλαισίου και τον περιορισμό των διοικητικών βαρών στις επιχειρήσεις. Πιο συγκεκριμένα, το RTO χρησιμοποιεί ένα δομημένο ερωτηματολόγιο μέσω του οποίου οι επιχειρήσεις έχουν τη δυνατότητα να διατυπώσουν προτάσεις ρυθμιστικής βελτίωσης στις αρμόδιες εθνικές και ενωσιακές διοικητικές υπηρεσίες.

Δ. Πίνακες Επιδόσεων Εσωτερικής Αγοράς (Single Market Score Board)

Οι πίνακες επιδόσεων μεταφοράς αναδεικνύουν το έλλειμμα ενσωμάτωσης των οδηγιών των κρατών μελών δύο φορές κάθε χρόνο. Το 1997 εισήχθη ο Πίνακας Επιδόσεων της Εσωτερικής Αγοράς (Single Market Score Board) και 10 έτη αργότερα τέθηκε ο στόχος της μείωσης του ελλείμματος στο 1% επί του συνόλου των οδηγιών. Σε αυτό το πλαίσιο, το ηλεκτρονικό χρονοδιάγραμμα μεταφοράς των οδηγιών προσφέρει στους πολίτες και τις εθνικές κυβερνήσεις τη δυνατότητα παρακολούθησης και εποπτείας της πορείας ενσωμάτωσης και των σχετικών προθεσμιών.

Περαιτέρω, πρέπει να αναφερθεί:

-Πρώτον, η Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον έλεγχο της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου (COM (2008), 777, 18.11.2008) η οποία δίνει έμφαση στην προώθηση προληπτικών μέτρων αποτελεσματικής ενσωμάτωσης που βασίζονται σε πρότυπα καλής νομοθέτησης, βελτίωσης του κανονιστικού πλαισίου και ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων.

-Δεύτερον, η σύσταση της Επιτροπής για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο οδηγιών που επηρεάζουν την εσωτερική αγορά (2005/309/EK, ΕΕ L 98/47, 12.7.2004), όπου προτείνονται διάφορες ορθές πρακτικές για την ταχύτερη και ορθότερη μεταφορά.

-Τρίτον, η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (COM (2001, 428, 12.10.2001), όπου προκρίνεται η βελτίωση της ποιότητας των ενωσιακών πολιτικών ως

προς την αναγκαιότητα και σκοπιμότητα τους και η προώθηση της συμμετοχικότητας στη διαμόρφωση τους καθώς και η ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών διοικήσεων για την καλύτερη εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.

-Τέταρτον, λοιπά εργαλεία όπως οι πίνακες αντιστοίχισης (correlation tables) μέσω των οποίων τα κράτη μέλη κοινοποιούν υποχρεωτικά στην Επιτροπή τα εθνικά μέτρα ενσωμάτωσης που σχεδιάζουν να λάβουν για την υλοποίηση των οδηγιών. Αυτή η υποχρέωση βασίζεται στο άρθ. 10 παρ. 5 της ΣΕΚ σχετικά με την γενικότερη υποχρέωση των κρατών μελών για παροχή πληροφοριών.

-Τέλος, στα πλαίσια των νέων μεθόδων διακυβέρνησης, προκρίνεται η χρήση και νέων μεθόδων όπως οι οδηγίες-πλαίσιο της Νέας Προσέγγισης (New Approach Directives), οι δείκτες συγκριτικής ανάλυσης των εθνικών πρωτοβουλιών (benchmarking indicators), οι εθελοντικές συμφωνίες (voluntary agreements) κ.α.



Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Τάυρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr