

Βρυξέλλες, 23.10.2018
COM(2018) 490 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

**ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2017
ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ
ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ**

ΕΤΗΣΙΑ ΕΚΘΕΣΗ 2017

ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα ετήσια έκθεση είναι η εικοστή πέμπτη σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στο νομοθετικό έργο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η έκθεση υποβάλλεται σύμφωνα με το άρθρο 9 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής «ΣΛΕΕ»).

Στην έκθεση εξετάζεται ο τρόπος με τον οποίο τα θεσμικά όργανα και οι οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης εφάρμοσαν το 2017 αυτές τις δύο αρχές, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο εξελίχθηκε η πρακτική σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη. Η έκθεση περιέχει επίσης ανάλυση των κυριότερων προτάσεων της Επιτροπής που αποτέλεσαν αντικείμενο αιτιολογημένων γνωμών από εθνικά κοινοβούλια το συγκεκριμένο έτος. Λόγω των στενών δεσμών που υφίστανται μεταξύ του μηχανισμού ελέγχου της επικουρικότητας και του πολιτικού διαλόγου που διατηρεί η Επιτροπή με τα εθνικά κοινοβούλια, η παρούσα έκθεση θα πρέπει να θεωρηθεί συμπληρωματική της ετήσιας έκθεσης της Επιτροπής για τις σχέσεις με τα εθνικά κοινοβούλια για το έτος 2017¹.

2. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΑΡΧΩΝ ΑΠΟ ΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

2.1. Η Επιτροπή

Το 2017, η Επιτροπή Juncker συνέχισε την έμπρακτη εφαρμογή του ενισχυμένου θεματολογίου της για τη βελτίωση της νομοθεσίας, που διασφαλίζει —με ενισχυμένη καθοδήγηση και νέες ευκαιρίες (συμπεριλαμβανομένης της διαδικτυακής πύλης για τη βελτίωση της νομοθεσίας²)— διατύπωσης σχολίων από τους πολίτες και τα εμπλεκόμενα μέρη— ότι η επικουρικότητα και η αναλογικότητα λαμβάνονται υπόψη σε όλα τα στάδια της διαδικασίας χάραξης πολιτικής. Η Επιτροπή συνέχισε επίσης την πρακτική αξιολόγησης των υφιστάμενων πλαισίων πολιτικής πριν από την υποβολή προτάσεων για αναθεώρηση της νομοθεσίας. Στο πλαίσιο των αξιολογήσεων αυτών³ εξετάζεται, μεταξύ άλλων, αν τα ισχύοντα μέτρα πολιτικής εξακολουθούν να είναι κατάλληλα για τον επιδιωκόμενο σκοπό και σε ποιον βαθμό συνάδουν με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Ο δικτυακός τόπος της Επιτροπής «Βοηθήστε μας να μειώσουμε τον φόρτο - Πείτε τη γνώμη σας!»⁴, καθώς και η πλατφόρμα για τον έλεγχο της καταλληλότητας και της αποτελεσματικότητας της ενωσιακής νομοθεσίας (REFIT), παρέχουν επίσης στο κοινό και στους ενδιαφερομένους τρόπους επικοινωνίας με την Επιτροπή σχετικά με τυχόν υπερβολικές επιβαρύνσεις ή ανεπάρκειες υφιστάμενων κανονιστικών μέτρων, που μπορεί να περιλαμβάνουν ζητήματα επικουρικότητας ή αναλογικότητας. Το 2017, η πλατφόρμα για τον έλεγχο της καταλληλότητας και της αποτελεσματικότητας διατύπωσε 46 γνωμοδοτήσεις, στις οποίες περιλαμβάνονταν συστάσεις προς την Επιτροπή σχετικά με τον τρόπο απλούστευσης και μείωσης των κανονιστικών επιβαρύνσεων της ισχύουσας νομοθεσίας της ΕΕ. Η Επιτροπή ήδη ανταποκρίνεται στα ανωτέρω, κυρίως μέσω της εφαρμογής του προγράμματος εργασιών της για το 2018.

¹ COM(2018) 491 final.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_el

³ Στις αξιολογήσεις της Επιτροπής αξιολογούνται συστηματικά 5 κριτήρια: αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, συνοχή, συνάφεια και προστιθέμενη αξία για την ΕΕ.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_el.htm.

Τον Ιούλιο του 2017, η Επιτροπή ενέκρινε αναθεωρημένη δέσμη κατευθυντήριων γραμμών για τη βελτίωση της νομοθεσίας και τη συνοδευτική τους εργαλειοθήκη. Στόχος ήταν η επικαιροποίηση των κατευθυντήριων γραμμών και της εργαλειοθήκης ώστε να ληφθεί υπόψη η πρακτική εμπειρία που αποκτήθηκε από την έγκριση της δέσμης μέτρων του Μαΐου 2015 για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Η Επιτροπή επίσης ανέπτυξε περαιτέρω τη δικτυακή πύλη της για τη βελτίωση της νομοθεσίας, διευκολύνοντας τους πολίτες κατά τη διαδικτυακή πλοήγηση.

Ειδική ομάδα «Επικουρικότητα και αναλογικότητα - 'Κάνουμε λιγότερα με πιο αποδοτικό τρόπο'»

Στις 13 Σεπτεμβρίου 2017, ο Πρόεδρος Juncker, στην ομιλία του για την κατάσταση της Ένωσης, ανακοίνωσε τη σύσταση μιας ειδικής ομάδας: «Επικουρικότητα και αναλογικότητα - 'Κάνουμε λιγότερα με πιο αποδοτικό τρόπο'». Οι στόχοι της περιγράφονταν στο πρόγραμμα εργασιών της Επιτροπής του 2018: *«Ενεργώντας με βάση τις εργασίες που έχει ήδη πραγματοποιήσει η παρούσα Επιτροπή, θα πρέπει να συνεχίσουμε να δίνουμε μεγάλη σημασία στα σημαντικά θέματα. Αυτό σημαίνει ότι δεν θα ρυθμίζουμε όλες τις πτυχές της καθημερινής ζωής των πολιτών. Πρέπει να μελετήσουμε σοβαρά το ζήτημα του να κάνουμε λιγότερα με πιο αποδοτικό τρόπο και να επιστρέφουμε αρμοδιότητες στα κράτη μέλη στις περιπτώσεις που έχει νόημα να γίνει αυτό. Με βάση το έργο της ειδικής ομάδας με επικεφαλής τον πρώτο αντιπρόεδρο Timmermans, (...), η Επιτροπή θα παρουσιάσει τις ιδέες της για την περαιτέρω ενίσχυση της επικουρικότητας, της αναλογικότητας και της βελτίωσης της νομοθεσίας ώστε να εξασφαλιστεί ότι δρούμε μόνο εκεί όπου η ΕΕ προσδίδει προστιθέμενη αξία.»* Ο Πρόεδρος Juncker συγκρότησε την ειδική ομάδα στις 14 Νοεμβρίου, με ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 2018⁵. Η ειδική ομάδα υπέβαλε την έκθεσή της στον Πρόεδρο στις 10 Ιουλίου 2018⁶. Οι Πρόεδροι του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Διάσκεψης των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων των Κοινοβουλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (COSAC) και της Επιτροπής των Περιφερειών κλήθηκαν να ορίσουν τα μέλη που θα εκπροσωπούσαν τα όργανά τους στην ειδική ομάδα και τα οποία στη συνέχεια θα συμμετείχαν υπό την προσωπική τους ιδιότητα. Τα εθνικά κοινοβούλια (COSAC) και η Επιτροπή των Περιφερειών στη συνέχεια όρισαν τα μέλη τους που θα συμμετείχαν στην ειδική ομάδα, ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επέλεξε να μην ορίσει.

Ανάλυση της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας και τη συνοδευτική «εργαλειοθήκη»⁷, η Επιτροπή απαιτείται να πραγματοποιεί ανάλυση της επικουρικότητας όταν εξετάζει μια νέα πρωτοβουλία σε τομείς στους οποίους η Ένωση δεν έχει αποκλειστική αρμοδιότητα και όταν αξιολογεί το ενδιαφέρον και την ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία υφιστάμενης παρέμβασης. Η Επιτροπή πραγματεύεται την αρχή της επικουρικότητας σε νομοθετικές και μη νομοθετικές πρωτοβουλίες. Ο στόχος της ανάλυσης είναι διττός: πρώτον, να αξιολογηθεί κατά πόσον η ανάληψη δράσης σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο επαρκεί για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού· δεύτερον, να αξιολογηθεί κατά πόσον η δράση σε επίπεδο Ένωσης θα προσέφερε υψηλότερη προστιθέμενη αξία σε σύγκριση με τη δράση από τα κράτη μέλη.

Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών⁸. Με την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας διασφαλίζεται ότι η προσέγγιση και ο βαθμός κανονιστικής παρέμβασης μιας πολιτικής ανταποκρίνονται στον στόχο της. Η αναλογικότητα θα

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_el

⁸ Άρθρο 5 παράγραφος 4 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

πρέπει να αναφέρεται σαφώς στις εκτιμήσεις επιπτώσεων⁹, στις αξιολογήσεις και στους ελέγχους καταλληλότητας¹⁰.

Εκτιμήσεις επιπτώσεων

Το 2017, η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου¹¹, η οποία αξιολογεί την ποιότητα των εκτιμήσεων των επιπτώσεων¹², εξέτασε 53 εκτιμήσεις επιπτώσεων. Σε 12 από αυτές τις περιπτώσεις έκρινε ότι έπρεπε να βελτιωθεί η ανάλυσή τους όσον αφορά την επικουρικότητα και την προστιθέμενη αξία της ΕΕ. 30 γνωμοδοτήσεις περιλάμβαναν σχόλια σχετικά με την αναλογικότητα και τη σύγκριση των επιλογών. Στα παραδείγματα που ακολουθούν παρουσιάζεται ο τρόπος με τον οποίο η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου προέβη σε εκτίμηση της επικουρικότητας και της αναλογικότητας το 2017:

- Στην αρνητική γνωμοδότηση σχετικά με την εκτίμηση επιπτώσεων¹³ της πρότασης σχετικά με την ευρωπαϊκή συνεργασία για την αξιολόγηση των τεχνολογιών υγείας, η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου τόνισε ότι μία από τις επιλογές πολιτικής —η μόνιμη συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με την πλήρη αξιολόγηση των τεχνολογιών της υγείας— εγείρει σημαντικά ζητήματα όσον αφορά τη σκοπιμότητα, την επικουρικότητα και την αναλογικότητα. Η έκθεση αναθεωρήθηκε και έλαβε υπόψη την παρατήρηση αυτή, απορρίπτοντας εξ αρχής τη συγκεκριμένη επιλογή.
- Στη θετική της γνωμοδότηση με επιφυλάξεις σχετικά με την εκτίμηση επιπτώσεων¹⁴ της πρωτοβουλίας για την τροποποίηση της οδηγίας σχετικά με τις συνδυασμένες μεταφορές, η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου διαπίστωσε ότι το επιχείρημα της επικουρικότητας δεν είχε αναπτυχθεί επαρκώς, ιδίως όσον αφορά τη συμπερίληψη των καθαρά εγχώριων μεταφορών. Η επιτροπή ζήτησε περαιτέρω στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι εθνικές πρωτοβουλίες δεν θα επαρκούσαν για την αντιμετώπιση του προβλήματος και ότι η κλίμακα των δραστηριοτήτων θα απαιτούσε παρέμβαση σε επίπεδο ΕΕ. Η αναθεωρημένη έκθεση εκτίμησης των επιπτώσεων περιείχε πρόσθετα επιχειρήματα για να καταδείξει τη διασυννοριακή διάσταση του προβλήματος, καθώς και αιτιολόγηση της διεύρυνσης των μέτρων στήριξης ώστε να περιλάβουν τις εγχώριες δραστηριότητες.
- Στην αρνητική γνωμοδότηση σχετικά με την εκτίμηση επιπτώσεων¹⁵ της πρότασης σχετικά με ένα πλαίσιο για την ελεύθερη ροή των δεδομένων μη προσωπικού χαρακτήρα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου έκρινε ότι η έκθεση δεν προέβαλε επιχειρήματα υπέρ της δράσης της ΕΕ και δεν εκτίμησε δεόντως την αναλογικότητα των επιλογών. Η αναθεωρημένη έκθεση έλαβε και δεύτερη αρνητική γνωμοδότηση από την επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου. Η επιτροπή εκτίμησε ότι, μεταξύ άλλων, η έκθεση δεν

⁹ Στο πλαίσιο των εκτιμήσεων επιπτώσεων, η αναλογικότητα είναι το βασικό κριτήριο που πρέπει να εξετάζεται κατά τη σύγκριση των επιλογών πολιτικής.

¹⁰ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας όσον αφορά την ανάλυση της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, βλέπε την ετήσια έκθεση του 2016 για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα, σημείο 2.1.

¹¹ Η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου απαρτίζεται από έναν πρόεδρο (σε επίπεδο γενικού διευθυντή) και έξι μέλη πλήρους απασχόλησης, εκ των οποίων τα τρία προσλαμβάνονται εκτός Επιτροπής. Όλα τα μέλη της επιτροπής ρυθμιστικού ελέγχου είναι ανεξάρτητα και λειτουργούν υπό την προσωπική τους ιδιότητα με βάση την ατομική τους εμπειρογνώση. Η επιτροπή εξετάζει την ποιότητα των εκτιμήσεων επιπτώσεων, των ελέγχων καταλληλότητας και των εκτεταμένων αξιολογήσεων. Η επικουρικότητα και η αναλογικότητα αποτελούν τμήμα αυτού του ελέγχου ποιότητας.

¹² Εκτιμήσεις επιπτώσεων απαιτούνται σε κάθε περίπτωση που μια πολιτική πρωτοβουλία αναμένεται να έχει σημαντικές οικονομικές, κοινωνικές ή περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Περιλαμβάνουν εκτίμηση του προβλήματος, πιθανών επιλογών πολιτικής και των ενδεχόμενων επιπτώσεών τους, καθώς και του τρόπου με τον οποίο θα τηρούνται οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_en

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_en

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

προέβαλε επιχειρήματα υπέρ ενός νέου δικαιώματος φορητότητας των υπηρεσιών υπολογιστικού νέφους. Η πρωτοβουλία εγκρίθηκε από το Σώμα των Επιτρόπων χωρίς τις διατάξεις που καθιστούσαν υποχρεωτική τη φορητότητα των υπηρεσιών υπολογιστικού νέφους, αλλά με διατάξεις που προβλέπουν μέτρα αυτορρύθμισης.

Όπως καταδεικνύουν τα ανωτέρω παραδείγματα, το 2017 η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου συνέβαλε στη βελτιωμένη ανάλυση του τρόπου με τον οποίο οι προτάσεις τηρούν τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και, ως εκ τούτου, τροφοδότησε με κρίσιμες πληροφορίες τη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων της Επιτροπής.

Αξιολογήσεις και έλεγχοι καταλληλότητας

Η επικουρικότητα και η αναλογικότητα ήταν επίσης ουσιώδεις για τις αναδρομικές αξιολογήσεις και τους ελέγχους καταλληλότητας, που αξιολογούν κατά πόσον οι ευρωπαϊκές δράσεις αποδίδουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα ως προς την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα, τη συνοχή, τη συνάφεια, καθώς και κατά πόσον εξακολουθεί να υφίσταται ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία. Το 2017 η Επιτροπή δημοσίευσε 72 αξιολογήσεις και ελέγχους καταλληλότητας (αξιολογήσεις ευρύτερων τομέων πολιτικής). Δημοσιεύτηκαν τρεις έλεγχοι καταλληλότητας: ένας έλεγχος για το ενωσιακό σύστημα οικολογικής διαχείρισης και οικολογικού ελέγχου (EMAS), καθώς και το οικολογικό σήμα της ΕΕ, ένας έλεγχος σχετικά με την πολιτική για τους καταναλωτές και ένας έλεγχος για τις υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων στον τομέα του περιβάλλοντος¹⁶.

Η επιτροπή ρυθμιστικού ελέγχου εξέτασε 17 εκτεταμένες αξιολογήσεις και ελέγχους καταλληλότητας το 2017. Εν προκειμένω, η επιτροπή προέβη σε συστάσεις για βελτιώσεις στην κατηγορία «συνάφεια και προστιθέμενη αξία για την ΕΕ» σε επτά περιπτώσεις, μεταξύ άλλων για το πρόγραμμα LIFE¹⁷ (πρόγραμμα δράσης της ΕΕ για το περιβάλλον και το κλίμα) και τη γενική νομοθεσία για τα τρόφιμα¹⁸. Κατ' αυτόν τον τρόπο συνέβαλε στη βελτιωμένη ανάλυση του τρόπου με τον οποίο οι αξιολογήσεις και οι έλεγχοι καταλληλότητας λαμβάνουν υπόψη τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

¹⁶ Πλατφόρμα REFIT: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_el

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en

¹⁸ https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en

2.2. Συνέχεια που δόθηκε στις αιτιολογημένες γνώμες εθνικών κοινοβουλίων

Το 2017, η Επιτροπή έλαβε 52 αιτιολογημένες γνώμες¹⁹ από εθνικά κοινοβούλια σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας²⁰. Έλαβε δηλαδή 20 % λιγότερες αιτιολογημένες γνώμες σε σχέση με τις 65 του 2016, που αντιστοιχεί σε μείωση του συνολικού αριθμού των γνωμών που έλαβε το 2017²¹. Το ποσοστό των αιτιολογημένων γνωμών σε σύγκριση με τον συνολικό αριθμό των γνωμών που ελήφθησαν το 2017 μειώθηκε επίσης από 10,5 % το 2016 σε 9 % το 2017.

Από τις 52 αιτιολογημένες γνώμες που ελήφθησαν το 2017, οι 24 αφορούσαν τέσσερις προτάσεις της Επιτροπής. Η πρόταση για την οποία εκδόθηκαν οι περισσότερες αιτιολογημένες γνώμες αφορούσε την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας²² (11 αιτιολογημένες γνώμες). Για δύο νομοθετικές προτάσεις της καλούμενης «δέσμης μέτρων για τις υπηρεσίες»²³ ελήφθησαν συνολικά 9 αιτιολογημένες γνώμες, ενώ για την πρόταση σχετικά με την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής για τους γονείς και τους φροντιστές ελήφθησαν 4 αιτιολογημένες γνώμες²⁴. Για άλλες προτάσεις ελήφθησαν από μία έως τρεις αιτιολογημένες γνώμες. Οι περιπτώσεις στις οποίες η Επιτροπή έλαβε τον υψηλότερο αριθμό αιτιολογημένων γνωμών περιγράφονται αναλυτικότερα στο κεφάλαιο 3.

Η μείωση του συνολικού αριθμού αιτιολογημένων γνωμών που εκδόθηκαν το 2017 συνέπεσε με παρόμοια μείωση του αριθμού αιτιολογημένων γνωμών που εκδόθηκαν ανά κοινοβουλευτικό σώμα. 19 από τα 41 κοινοβουλευτικά σώματα εξέδωσαν αιτιολογημένες γνώμες το 2017 (έναντι 26 το 2016). Οι αιτιολογημένες γνώμες εκδόθηκαν από τα ακόλουθα κοινοβουλευτικά σώματα: το τσεχικό *Poslanecká sněmovna* (1), το ισπανικό *Cortes Generales* (2), τα ιρλανδικά *Dáil Éireann* και *Seanad Éireann* (3)²⁵, το γερμανικό *Bundestag* (6), το γερμανικό *Bundesrat* (3), το γαλλικό *Sénat* (7), το γαλλικό *Assemblée nationale* (2), το ιταλικό *Senato della Repubblica* (1), το ουγγρικό *Országgyűlés* (2), το ολλανδικό *Eerste Kamer* (2), το ολλανδικό *Tweede Kamer* (2), το αυστριακό *Bundesrat* (6), το πολωνικό *Senat* (4), το πολωνικό *Sejm* (2), το ρουμανικό *Camera Deputaţilor* (1), το ρουμανικό *Senatul* (2), το σουηδικό *Riksdag* (4) και το βρετανικό *House of Commons* (2).

2.3. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το 2017 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έλαβε επισήμως 421 υπομνήματα από εθνικά κοινοβούλια στο πλαίσιο του πρωτοκόλλου αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας²⁶. 49 εξ αυτών ήταν αιτιολογημένες γνώμες, ενώ τα υπόλοιπα 372 ήταν

¹⁹ Ο αριθμός αυτός αναφέρεται στον συνολικό αριθμό των γνωμών που ελήφθησαν από τα κοινοβουλευτικά σώματα βάσει του πρωτοκόλλου αριθ. 2 των Συνθηκών. Οι αιτιολογημένες γνώμες που αφορούν περισσότερα από ένα έγγραφα της Επιτροπής λογίζονται, κατά συνέπεια, μόνο ως μία αιτιολογημένη γνώμη. Βλέπε το παράρτημα της παρούσας έκθεσης για περισσότερες λεπτομέρειες.

²⁰ Βλέπε το παράρτημα της παρούσας έκθεσης.

²¹ Το 2017 ελήφθησαν 576 γνώμες από την Επιτροπή, ενώ το 2016 ελήφθησαν 613 γνώμες.

²² Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (αναδιατύπωση) – COM(2016) 861 final.

²³ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την επιβολή της οδηγίας 2006/123/EK σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, για τη θέσπιση διαδικασίας κοινοποίησης για τα συστήματα χορήγησης άδειας και τις απαιτήσεις που σχετίζονται με υπηρεσίες και για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/123/EK και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά {COM(2016)821} και πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον έλεγχο αναλογικότητας πριν από τη θέσπιση νέας νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελματιών {COM(2016)822 final}.

²⁴ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής για τους γονείς και τους φροντιστές και την κατάργηση της οδηγίας 2010/18/ΕΕ του Συμβουλίου, COM(2017) 253 final

²⁵ Το *Dáil Éireann* και το *Seanad Éireann* υπέβαλαν μία κοινή αιτιολογημένη γνώμη και εξέδωσαν μία αιτιολογημένη γνώμη έκαστο.

²⁶ Για το πώς χειρίζεται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τις αιτιολογημένες γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων, βλέπε την ετήσια έκθεση του 2016 για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα, σημείο 2.3.

εισηγήσεις (υπομνήματα που δεν θέτουν θέμα σχετικά με την τήρηση της επικουρικότητας). Συγκριτικά αναφέρεται ότι το 2016, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έλαβε επίσημα 76 αιτιολογημένες γνώμες και 333 εισηγήσεις. Το ποσοστό των αιτιολογημένων γνωμών σε σχέση με τις εισηγήσεις παραμένει χαμηλό, γεγονός που καταδεικνύει ότι τα εθνικά κοινοβούλια βλέπουν τον μηχανισμό ελέγχου της επικουρικότητας ως επιπλέον εποικοδομητικό μέσο που τους επιτρέπει να διατυπώνουν τις απόψεις και τις ανησυχίες τους. Όλα τα υπομνήματα από τα εθνικά κοινοβούλια είναι διαθέσιμα στην CONNECT, τη βάση δεδομένων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που περιέχει τα έγγραφα των εθνικών κοινοβουλίων²⁷.

Δυνάμει του παραρτήματος V του κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων έχει την οριζόντια αρμοδιότητα για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Κάθε έξι μήνες, ένα μέλος της εν λόγω επιτροπής ορίζεται ως μόνιμος εισηγητής για την επικουρικότητα βάσει εκ περιτροπής θητείας μεταξύ των πολιτικών ομάδων. Η κ. Mady Delvaux (ομάδα S&D/Λουξεμβούργο) ήταν ο μόνιμος εισηγητής κατά το πρώτο εξάμηνο του 2017. Το δεύτερο εξάμηνο του έτους την διαδέχθηκε η κ. Laura Ferrara (ομάδα EFDD/Ιταλία). Ο εισηγητής παρακολουθεί τις αιτιολογημένες γνώμες που λαμβάνονται και έχει τη δυνατότητα να δώσει συνέχεια σε ζητήματα που τίγονται στις αιτιολογημένες γνώμες με διεξαγωγή συζήτησης στο πλαίσιο της επιτροπής και με διατύπωση συστάσεων προς την επιτροπή που είναι αρμόδια για το αντικείμενο της εκάστοτε πρότασης.

Επίσης, η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων συντάσσει τακτικά έκθεση με αντικείμενο την ετήσια έκθεση της Επιτροπής για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα. Η κ. Mady Delvaux ορίστηκε εισηγήτρια για την έκθεση πρωτοβουλίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις ετήσιες εκθέσεις του 2015 και του 2016 για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα. Το Κοινοβούλιο ενέκρινε ψήφισμα με αντικείμενο την έκθεση πρωτοβουλίας του Κοινοβουλίου σχετικά με τις ετήσιες εκθέσεις του 2015 και του 2016 για την επικουρικότητα και την αναλογικότητα κατά τη σύνοδο της ολομέλειάς του στις 18 Απριλίου 2018²⁸. Η επιτροπή συμβάλλει επίσης στις εξαμηνιαίες εκθέσεις της Διάσκεψης των Κοινοβουλευτικών Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (COSAC) σχετικά με ζητήματα που άπτονται της επικουρικότητας.

Η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων είναι αρμόδια για την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, την οποία λαμβάνει υπόψη κατά την εκτέλεση του καθήκοντός της να ελέγχει τη νομική βάση των προτάσεων και κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς της για βελτίωση της νομοθεσίας.

Επιπλέον, η Υπηρεσία Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συνέχισε να επικουρεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη συνεκτίμηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στο έργο του:

- ελέγχοντας συστηματικά τις πτυχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στις εκτιμήσεις επιπτώσεων της Επιτροπής και εφιστώντας την προσοχή σε τυχόν ανησυχίες που εκφράζονται για το θέμα αυτό, κυρίως από τα εθνικά κοινοβούλια και την Επιτροπή των Περιφερειών·
- εξασφαλίζοντας ότι οι αρχές αυτές τηρούνται πλήρως στο έργο του ίδιου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, για παράδειγμα κατά τη διενέργεια εκτιμήσεων επιπτώσεων των δικών του ουσιωδών τροπολογιών ή κατά την ανάλυση της προστιθέμενης αξίας των προτάσεων του Κοινοβουλίου για νέα νομοθεσία, με βάση το άρθρο 225 της ΣΛΕΕ, και του κόστους που συνεπάγεται η μη ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ· και
- ελέγχοντας τις πτυχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας κατά την εκπόνηση εκτιμήσεων επιπτώσεων, εστιάζοντας στην προστιθέμενη αξία της ΕΕ έναντι των εθνικών δαπανών ή δράσεων.

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//EL>

Το 2017 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκπόνησε 42 αρχικές αξιολογήσεις των εκτιμήσεων επιπτώσεων της Επιτροπής, 2 εκτιμήσεις επιπτώσεων ουσιωδών τροπολογιών του Κοινοβουλίου, 11 εκ των υστέρων ευρωπαϊκές εκτιμήσεις επιπτώσεων και 5 σχετικά έγγραφα «εφαρμογής στην πράξη». Επιπλέον, ολοκληρώθηκαν τρεις εκθέσεις σχετικά με το κόστος της μη Ευρώπης και τέσσερις εκτιμήσεις ευρωπαϊκής προστιθέμενης αξίας. Η Υπηρεσία Έρευνας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ελέγχει επίσης εις βάθος την υλοποίηση και την αποτελεσματικότητα της ισχύουσας νομοθεσίας της ΕΕ κάθε φορά που η Επιτροπή αναγγέλλει στο ετήσιο πρόγραμμα εργασιών της ότι η εν λόγω νομοθεσία θα τροποποιηθεί. Το 2017, καταρτίστηκαν 26 «αξιολογήσεις υλοποίησης».

2.4. Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σύμφωνα με το άρθρο 4 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 των Συνθηκών, το Συμβούλιο πρέπει να διαβιβάζει στα εθνικά κοινοβούλια όλα τα σχέδια νομοθετικών πράξεων τα οποία προέρχονται από ομάδα κρατών μελών, το Δικαστήριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Συμπληρωματικά προς την ανωτέρω υποχρέωση, σύμφωνα με το άρθρο 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 2, το Συμβούλιο πρέπει να διαβιβάζει κάθε γνώμη εθνικού κοινοβουλίου σχετικά με νομοθετική πρόταση που προέρχεται από ομάδα κρατών μελών στα κράτη μέλη που υπέβαλαν την πρόταση. Ομοίως, το Συμβούλιο διαβιβάζει στο οικείο θεσμικό όργανο τις γνώμες εθνικών κοινοβουλίων σχετικά με νομοθετικές προτάσεις που προέρχονται από το Δικαστήριο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

Στις 27 Ιουλίου 2017 το Συμβούλιο διαβίβασε στα εθνικά κοινοβούλια τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας για απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του άρθρου 22 του καταστατικού του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας²⁹.

Πέραν των απαιτήσεων της Συνθήκης, το Συμβούλιο ενημερώνει επίσης τα κράτη μέλη σχετικά με τις γνώμες των εθνικών κοινοβουλίων όσον αφορά τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής. Το 2017, η Γραμματεία του Συμβουλίου διένειμε στις αντιπροσωπείες 38 αιτιολογημένες γνώμες που ελήφθησαν στο πλαίσιο του πρωτοκόλλου αριθ. 2 και 220 γνώμες που εκδόθηκαν στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου³⁰.

2.5. Η Επιτροπή των Περιφερειών³¹

Το 2017 χαρακτηρίστηκε από ευρεία συζήτηση για το μέλλον της Ευρώπης, κατά την οποία η Επιτροπή των Περιφερειών τόνισε τη σημασία της αποτελεσματικής εφαρμογής των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Στο πλαίσιο του πέμπτου προγράμματος εργασίας για την επικουρικότητα, η Επιτροπή των Περιφερειών παρακολούθησε τρεις πρωτοβουλίες που επελέγησαν από το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2017 με ιδιαίτερη προσοχή. Επιπλέον, η Επιτροπή των Περιφερειών προέβη σε εκτίμηση της συμμόρφωσης με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας όλων των νομοθετικών προτάσεων για τις οποίες εξέδωσε γνωμοδότηση.

Το 2017 η Επιτροπή των Περιφερειών εξέδωσε 15 γνωμοδοτήσεις σχετικά με νομοθετικές προτάσεις. Για την πλειονότητα των προτάσεων, η Επιτροπή των Περιφερειών διαπίστωσε ότι συμμορφώνονταν με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Σε δύο γνωμοδοτήσεις της, η Επιτροπή των Περιφερειών εξέφρασε ανησυχίες που αφορούσαν θέματα παρακολούθησης της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Στη γνωμοδότηση σχετικά με τη «δέσμη μέτρων για τις υπηρεσίες» επεσήμανε «πιθανές παρεμβολές στις εθνικές νομοθετικές διαδικασίες» και τόνισε ότι «οι προτάσεις για την ηλεκτρονική κάρτα υπηρεσιών, τη διαδικασία κοινοποίησης και τον έλεγχο αναλογικότητας θα επιβάλουν πρόσθετες διοικητικές επιβαρύνσεις». Στη γνωμοδότηση της Επιτροπής των

²⁹ 2017/0810 COD - CM 3730/17

³⁰ Παρατηρείται απόκλιση στον αριθμό αιτιολογημένων γνώμων που καταχωρίστηκαν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή, διότι δεν έλαβαν όλα τα θεσμικά όργανα όλες τις αιτιολογημένες γνώμες ή διότι τα θεσμικά όργανα υπολογίζουν τον αριθμό των αιτιολογημένων γνώμων που λαμβάνουν με διαφορετικό τρόπο. Ομοίως, η Γραμματεία του Συμβουλίου δεν λαμβάνει συστηματικά όλες τις γνώμες από τα εθνικά κοινοβούλια.

³¹ Λεπτομερέστερη περιγραφή των δραστηριοτήτων που συνδέονται με την επικουρικότητα περιέχει η ετήσια έκθεση του 2017 για την επικουρικότητα που εξέδωσε η Επιτροπή των Περιφερειών, η οποία θα είναι διαθέσιμη μετά την έγκριση από το Προεδρείο της Επιτροπής των Περιφερειών στη διεύθυνση <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

Περιφερειών για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων και το έγγραφο προβληματισμού σχετικά με την κοινωνική διάσταση της Ευρώπης τονίστηκε πως η τοπική και περιφερειακή διάσταση των κοινωνικών πολιτικών θα πρέπει να λαμβάνονται δεόντως υπόψη.

Στο πλαίσιο του προγράμματος εργασίας για την επικουρικότητα, ζητήθηκε η γνώμη της ομάδας εμπειρογνώμων για την επικουρικότητα όσον αφορά τρεις πρωτοβουλίες. Όσον αφορά την πρόταση κανονισμού σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που ισχύουν για τον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι εμπειρογνώμονες έκριναν ότι οι νέες προτάσεις σχετικά με τα μέσα και τους όρους χρηματοοικονομικής τεχνικής επηρεάζουν σημαντικά τόσο τους δικαιούχους τους όσο και το περιεχόμενο και τη διαδικασία υλοποίησης των πολιτικών επί τόπου. Επίσης, οι προτάσεις αφορούσαν σε σημαντικό βαθμό τις διαχειριστικές αρχές σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Στη γνωμοδότηση επισημάνθηκε ότι «δεν πραγματοποιήθηκε εκτίμηση επιπτώσεων, καθώς και ότι δεν παρέχεται κάποια αιτιολόγηση από την άποψη της αναλογικότητας η οποία να τεκμηριώνεται από τα παρεχόμενα δεδομένα». Επιπλέον, στη γνωμοδότηση «[η Επιτροπή των Περιφερειών] αμφισβητεί την εκτίμηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ότι η νομοθετική πρόταση υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης, δεδομένου ότι οι προτάσεις για τις τομεακές νομοθετικές πράξεις υπερβαίνουν την εναρμόνιση του κειμένου με τους νέους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στην Ένωση».

Η δεύτερη διαβούλευση αφορούσε τη δέσμη μέτρων «Καθαρή ενέργεια για όλους τους Ευρωπαίους». Όσον αφορά τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης, όσοι απάντησαν υπογράμμισαν ότι, ιδίως για τις ομοσπονδιακές χώρες με πολλά εμπλεκόμενα στην εφαρμογή μέρη, τα προτεινόμενα χρονοδιαγράμματα είναι πολύ περιορισμένα και δεν είναι συμβατά με τη διαδικασία συντονισμού που ακολουθείται στα ομοσπονδιακά κράτη. Στη γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών διατυπώθηκαν προβληματισμοί όχι για την επικουρικότητα αλλά για την αναλογικότητα, «καθώς το προτεινόμενο σύστημα διακυβέρνησης κρίνεται υπερβολικά πολύπλοκο και λεπτομερές ενώ τα διαστήματα υποβολής εκθέσεων κρίνονται υπερβολικά σύντομα. Η Επιτροπή των Περιφερειών θα προτιμούσε τη θέσπιση του συστήματος διακυβέρνησης μέσω οδηγίας αντί κανονισμού, πράγμα που θα επέτρεπε την δέουσα συμμετοχή των περιφερειακών αρχών στις ομοσπονδιακές χώρες».

Όσον αφορά τις προτάσεις για την ενεργειακή απόδοση και την απόδοση των κτιρίων, η Επιτροπή των Περιφερειών, στη γνωμοδότησή της, συμφώνησε στα σημεία που έθιξαν όσοι απάντησαν στη διαβούλευση και επισημαίνει ότι η συγκεκριμένη νομική βάση, ήτοι το άρθρο 194 ΣΛΕΕ, δεν καλύπτει μέτρα για την καταπολέμηση της ενεργειακής πενίας, τα οποία «θα έπρεπε να διέπονται από το άρθρο 151 της ΣΛΕΕ». Η Επιτροπή των Περιφερειών ήταν «αντίθετη στην εισαγωγή του δείκτη ευφυΐας μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξης». Στη γνωμοδότηση επιβεβαιώθηκε η συμμόρφωση και των δύο προτάσεων με την αρχή της αναλογικότητας. Στη γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών σχετικά με την ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές και την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας επιβεβαιώθηκε η συμμόρφωση με την αρχή της επικουρικότητας και τονίστηκε η ανάγκη για «μια πιο εμπεριστατωμένη εξέταση» για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με την αρχή της αναλογικότητας.

Τέλος, ζητήθηκε η γνώμη της ομάδας εμπειρογνώμων για την επικουρικότητα για την πρόταση σχετικά με την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής για τους γονείς και τους φροντιστές. Επίσης, σε ορισμένες θέσεις που ελήφθησαν στην πλατφόρμα REGPEX —το επιμέρους δίκτυο του δικτύου παρακολούθησης της επικουρικότητας που είναι ανοικτό στα κοινοβούλια και τις κυβερνήσεις των περιφερειών με νομοθετικές εξουσίες— επισημαίνεται ότι τα προτεινόμενα μέτρα δεν είναι αναγκαία και ότι επαρκούν τα υφιστάμενα εθνικά μέτρα και ρυθμίσεις. Στη γνωμοδότηση για την πρόταση αυτή επιβεβαιώθηκε η συμμόρφωση με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Ωστόσο, στη γνωμοδότηση υπογραμμίζεται ότι «η δράση της Ένωσης θα πρέπει να αφήνει όσο το δυνατόν μεγαλύτερο περιθώριο για εθνικές και επιμέρους αποφάσεις, δεδομένου ότι αποτελεί καθιερωμένη πρακτική για τον τομέα αυτό να ρυθμίζεται από τους κοινωνικούς εταίρους, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο».

Η χρήση της REGPEX —ενός συστήματος έγκαιρης προειδοποίησης για τις περιφερειακές αρχές με νομοθετικές εξουσίες, αλλά και πηγή ενημέρωσης και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των περιφερειακών κοινοβουλίων και κυβερνήσεων κατά την προετοιμασία των αναλύσεων επικουρικότητας— αυξήθηκε το 2017. Αναρτήθηκαν στην πλατφόρμα συνολικά 66 εισηγήσεις που υποβλήθηκαν από τους εταίρους της REGPEX. Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο της Αυστρίας, η κυβέρνηση του ομόσπονδου κρατιδίου της Κάτω Αυστρίας, η Νομοθετική Συνέλευση της Περιφέρειας Emilia Romagna και το Κοινοβούλιο του ομόσπονδου κρατιδίου της Θουριγγίας συγκαταλέγονται μεταξύ των πλέον δραστήριων εταίρων.

Σύμφωνα με το πρωτόκολλο αριθ. 2 των Συνθηκών, τα περιφερειακά κοινοβούλια συμβάλλουν στον έλεγχο της επικουρικότητας που διενεργούν τα εθνικά κοινοβούλια. Πριν εκδώσουν αιτιολογημένη γνώμη για σχέδιο νομοθετικής πράξης, εναπόκειται σε κάθε εθνικό κοινοβούλιο να συμβουλευθεί, κατά περίπτωση, τα περιφερειακά κοινοβούλια που έχουν νομοθετικές εξουσίες³².

Σημαντική εκδήλωση στον τομέα της επικουρικότητας αποτέλεσε η 8η διοργανική διάσκεψη για την επικουρικότητα, που συνδιοργανώθηκε από την Επιτροπή των Περιφερειών και το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο της Δημοκρατίας της Αυστρίας και πραγματοποιήθηκε στη Βιέννη στις 4 Δεκεμβρίου 2017, με 200 και πλέον συμμετέχοντες από διάφορες εθνικές αρχές και θεσμικά όργανα της ΕΕ, που αντιπροσώπευαν όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης³³. Στο πλαίσιο των κύριων συμπερασμάτων τονίστηκε ότι η έννοια της αρχής της επικουρικότητας δεν προβάλλεται πάντοτε με σαφήνεια στους πολίτες και ότι η ευρύτερη αποδοχή των πολιτικών δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς την ορθή εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

2.6. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το 2017 το Δικαστήριο εξέδωσε σημαντικές αποφάσεις σχετικά με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, στις οποίες το Γενικό Δικαστήριο και το Δικαστήριο της ΕΕ έκριναν ότι οι εν λόγω αρχές είχαν τηρηθεί από τον νομοθέτη της Ένωσης.

Στην υπόθεση *Γερμανία κατά Επιτροπής*, της 3ης Απριλίου 2017³⁴, επί της νομιμότητας της απόφασης (ΕΕ) 2015/2098 της Επιτροπής, για τον αποκλεισμό από τη χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορισμένων δαπανών που πραγματοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Εγγυήσεων και του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης³⁵, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι δεν αποδείχθηκε ότι η Επιτροπή παρεμβαίνει στο πεδίο αρμοδιοτήτων της Γερμανίας, όπως αυτό προκύπτει από την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Το Γενικό Δικαστήριο υπογράμμισε ότι «η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Επιτροπής και των γερμανικών αρχών έχει ως συνέπεια την ανάθεση στις αρχές αυτές της καταρτίσεως των κρίσιμων εθνικών κανόνων που διέπουν την επιλεξιμότητα των δαπανών [...] η Επιτροπή εξακολουθεί εντούτοις να φέρει την υποχρέωση ελέγχου του αν οι γερμανικές αρχές εκπληρώνουν πράγματι τις υποχρεώσεις τους στον τομέα αυτό, χωρίς τούτο να απονέμει οποιαδήποτε εξουσία στην Επιτροπή παρέχουσα τη δυνατότητα επιβολής

³² Περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τον ρόλο των περιφερειακών κοινοβουλίων στο πλαίσιο του ελέγχου της επικουρικότητας και τη συμβολή τους στην ενωσιακή νομοθετική διαδικασία περιλαμβάνονται στην ετήσια έκθεση για τις σχέσεις με τα εθνικά κοινοβούλια, τμήμα 3.

³³ Για περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με το αποτέλεσμα της διάσκεψης: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

³⁴ Απόφαση της 3ης Απριλίου 2017, T-28/16, *Γερμανία κατά Επιτροπής*, EU:T:2017:242.

³⁵ Απόφαση (ΕΕ) 2015/2098, της 13ης Νοεμβρίου 2015, για τον αποκλεισμό από τη χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορισμένων δαπανών που πραγματοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ) και στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ).

ειδικών κανόνων όσον αφορά την εθνική νομοθεσία περί της διαδικασίας αναδιασμού και ανακαινίσεως χωριών»³⁶.

Η υπόθεση *Σωτηροπούλου κ.λπ. κατά Συμβουλίου*, της 3ης Μαΐου 2017³⁷ αφορούσε αίτημα αποκαταστάσεως της ζημίας, σύμφωνα με το άρθρο 268 ΣΛΕΕ, που προκλήθηκε στους ενάγοντες από τη δραστική μείωση των κύριων συντάξεων τους στην Ελλάδα. Οι επίμαχες αποφάσεις³⁸ αφορούν, μεταξύ άλλων, τον καθορισμό λεπτομερών μέτρων, πολιτικών και παρεμβάσεων στους τομείς της κοινωνικής ασφάλισης και του συνταξιοδοτικού συστήματος. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι οι αποφάσεις που απευθύνονται σε κράτος μέλος για τη διόρθωση κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος δεν παραβιάζουν την αρχή της επικουρικότητας, όπως ορίζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ούτε την αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Οι εν λόγω αποφάσεις εκδόθηκαν για την ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας και ειδοποίησαν τα κράτη μέλη να λάβουν «μέτρα για τη μείωση του ελλείμματος που κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος»³⁹.

Η υπόθεση *Landeskreditbank Baden-Württemberg — Förderbank κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας*, της 16ης Μαΐου 2017⁴⁰, αφορούσε προσφυγή ακυρώσεως δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, η οποία ασκήθηκε από γερμανική τράπεζα επενδύσεων και ανάπτυξης, κατά αποφάσεως της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας που χαρακτήριζε την εν λόγω γερμανική τράπεζα «σημαντική οντότητα». Ως εκ τούτου, η προσφεύγουσα τελούσε υπό την άμεση εποπτεία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας στο πλαίσιο του ενιαίου εποπτικού μηχανισμού. Η προσφεύγουσα προέβαλε το επιχείρημα ότι, δεδομένου του προφίλ χαμηλού κινδύνου που παρουσίαζε, θα μπορούσε να υπαχθεί στη δέουσα εποπτεία από τις αρμόδιες εθνικές αρχές.

Το Γενικό Δικαστήριο υπενθύμισε ότι η αρχή της επικουρικότητας εφαρμόζεται μόνο σε τομείς που δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ⁴¹. Εν προκειμένω το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι, σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1024/2013 (βασικός κανονισμός), η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα είχε αποκλειστική αρμοδιότητα⁴² και ως εκ τούτου η αρχή της επικουρικότητας ήταν αλυσιτελής⁴³.

Στην ίδια απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο διαπίστωσε επίσης ότι η αρχή της αναλογικότητας δεν παραβιάστηκε δεδομένου ότι οι πράξεις που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ήταν πρόσφορες για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με την οικεία ρύθμιση θεμιτών σκοπών. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα αποφάσισε να ασκήσει άμεση εποπτεία σύμφωνα με τους κανόνες που ορίζονται στον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1024/2013, που δεν απαιτεί απόδειξη, σε κάθε μεμονωμένη περίπτωση, ότι οι επιδιωκόμενοι στόχοι μπορούν να επιτευχθούν εξίσου αποτελεσματικά με την άμεση εποπτεία από τις εθνικές αρχές.

Η υπόθεση *Σλοβακική Δημοκρατία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, της 6ης Σεπτεμβρίου 2017⁴⁴, αφορά την αναλογικότητα της απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με

³⁶ Ο.π. σκέψη 110.

³⁷ Απόφαση της 3ης Μαΐου 2017, T-531/14, Λεϊμονιά Σωτηροπούλου κ.λπ. κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, EU:T:2017:297.

³⁸ Αποφάσεις αριθ. 2010/320/ΕΕ της 8ης Ιουνίου 2010, αριθ. 2010/486/ΕΕ της 7ης Σεπτεμβρίου 2010, αριθ. 2011/57/ΕΕ της 20ής Δεκεμβρίου 2010, αριθ. 2011/257/ΕΕ της 7ης Μαρτίου 2011, αριθ. 2011/734/ΕΕ της 12ης Ιουλίου 2011, αριθ. 2011/791/ΕΕ της 8ης Νοεμβρίου 2011, αριθ. 2012/211/ΕΕ της 13ης Μαρτίου 2012 και 2013/6/ΕΕ της 4ης Δεκεμβρίου 2012.

³⁹ Απόφαση της 3ης Μαΐου 2017, T-531/14, Λεϊμονιά Σωτηροπούλου κ.λπ. κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, EU:T:2017:297, σκέψη 73.

⁴⁰ Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 16ης Μαΐου 2017, T-122/15, *Landeskreditbank Baden-Württemberg — Förderbank κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας*, EU:T:2017:337.

⁴¹ Ο.π. σκέψη 65.

⁴² Απόφαση της 16ης Μαΐου 2017, T-122/15, *Landeskreditbank Baden-Württemberg — Förderbank κατά Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας*, EU:T:2017:337, σκέψη 54.

⁴³ Ο.π. σκέψη 65.

⁴⁴ Απόφαση της 6ης Σεπτεμβρίου 2017, C-643/15 και C-647/15, *Σλοβακική Δημοκρατία και Ουγγαρία κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, EU:C:2017:631.

τη θέσπιση ενός μηχανισμού μετεγκατάστασης υπηκόων τρίτων χωρών που εισήλθαν παρατύπως στην Ελλάδα ή στην Ιταλία κατά τους μήνες Ιούλιο και Αύγουστο του 2015.

Το Δικαστήριο επισήμανε ότι τα επίμαχα μέτρα, τα οποία ελήφθησαν στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής ασύλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προϋποθέτουν επιλογές πολιτικής, κατά κύριο λόγο, φύσεως και σύνθετες εκτιμήσεις οι οποίες πρέπει, επιπλέον, να πραγματοποιηθούν σε σύντομο χρόνο, προκειμένου να αντιμετωπισθεί με ταχύτητα και κατά τρόπο συγκεκριμένο μια «επείγουσα κατάσταση», κατά την έννοια του άρθρου 78, παράγραφος 3 ΣΛΕΕ. Υπό το πρίσμα αυτό, επιβεβαίωσε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση ήταν πρόσφορη και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. «*Το Συμβούλιο νομίμως εκτίμησε, στο πλαίσιο του ευρέος περιθωρίου εκτιμήσεως που πρέπει να του αναγνωριστεί συναφώς, ότι ο δεσμευτικός χαρακτήρας της κατανομής των ατόμων που μετεγκαθίστανται ήταν επιβεβλημένος λόγω της ειδικής επείγουσας καταστάσεως που επέβαλε την έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως*»⁴⁵ Επιπλέον, η ύπαρξη διαφόρων μηχανισμών προσαρμογής που προβλέπονται στην προσβαλλόμενη απόφαση κατέδειξε ότι ο μηχανισμός μετεγκαταστάσεως που προβλέπει η προσβαλλόμενη απόφαση, κατά κανόνα, επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη, κατά τρόπο αναλογικό, την ιδιαίτερη κατάσταση κάθε κράτους μέλους.

3. ΒΑΣΙΚΕΣ ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΣΤΙΣ ΟΠΟΙΕΣ ΕΚΦΡΑΣΤΗΚΑΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΣΜΟΙ ΟΣΟΝ ΑΦΟΡΑ ΤΗΝ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑ

3.1. Προτάσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι περισσότερες αιτιολογημένες γνώμες το 2017

Το παρόν κεφάλαιο παρουσιάζει τις τέσσερις νομοθετικές προτάσεις επί των οποίων εκδόθηκαν περισσότερες από τέσσερις αιτιολογημένες γνώμες το 2017. Καθόσον αποτελούν μέρος ευρύτερων δεσμών μέτρων, περιγράφονται πιο διεξοδικά στην ετήσια έκθεση για τις σχέσεις με τα εθνικά κοινοβούλια.

- *Πρόταση σχετικά με την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας*

Στις 30 Νοεμβρίου 2016 η Επιτροπή παρουσίασε «δέσμη μέτρων για την καθαρή ενέργεια για όλους τους Ευρωπαίους», προκειμένου να καταστεί η αγορά ηλεκτρικής ενέργειας κατάλληλη για ευελιξία, απαλλαγή από τις ανθρακούχες εκπομπές και καινοτομία μέσω προβλέψεων για σήματα της αγοράς χωρίς στρεβλώσεις. Η δέσμη αποτελείται από οκτώ νομοθετικές προτάσεις, τέσσερις εκ των οποίων αφορούν τον εφοδιασμό σε ηλεκτρική ενέργεια. Σε ό,τι αφορά την πρόταση κανονισμού σχετικά με την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας⁴⁶, η Επιτροπή έλαβε 11 αιτιολογημένες γνώμες⁴⁷ με διάφορα επιχειρήματα⁴⁸. Ορισμένα κοινοβουλευτικά σώματα υποστήριζαν ότι η πρόταση ενδέχεται να επηρεάσει αρνητικά τη δυνατότητα των κρατών μελών να εγγυηθούν την ασφάλεια του εφοδιασμού σε ηλεκτρική ενέργεια. Άλλα εξέφρασαν ανησυχία όσον αφορά τις πρόσθετες αρμοδιότητες που μεταβιβάζονται στον Οργανισμό Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας, ενώ άλλα εξέφρασαν ανησυχία ότι η πρόταση θα μπορούσε να επηρεάσει το δικαίωμα των κρατών μελών να αποφασίζουν σχετικά με το ενεργειακό τους μείγμα. Τέλος, ορισμένα κοινοβούλια άσκησαν κριτική ως προς τις διατάξεις της πρότασης σχετικά με τη διαμόρφωση των ζωνών προσφοράς, τη δημιουργία

⁴⁵ Σκέψη 246.

⁴⁶ Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την εσωτερική αγορά ηλεκτρικής ενέργειας (αναδιατύπωση) – COM(2016) 861 final.

⁴⁷ Από το αυστριακό *Bundesrat*, το τσεχικό *Poslanecká sněmovna*, το γερμανικό *Bundesrat*, το γερμανικό *Bundestag*, το ισπανικό *Congreso de los Diputados*, το γαλλικό *Sénat*, το ουγγρικό *Országgyűlés*, το πολωνικό *Sejm*, το πολωνικό *Senat*, το ρουμανικό *Camera Deputaţilor* και το ρουμανικό *Senat*.

⁴⁸ Επίσης, η Επιτροπή έλαβε τρεις γνώμες στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου, από το τσεχικό *Senat*, το δανικό *Folketing* και το πορτογαλικό *Assembleia da República*.

περιφερειακών επιχειρησιακών κέντρων που θα ενεργούν προς το συμφέρον των περιφερειών, ή την εξουσιοδότηση της Επιτροπής να εκδίδει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις.

Στις απαντήσεις της στους προβληματισμούς των εθνικών κοινοβουλίων σχετικά με την επικουρικότητα, η Επιτροπή τόνισε ότι οι προτάσεις της δέσμης για την ενέργεια σέβονται πλήρως τα δικαιώματα και τα προνόμια κάθε κράτους μέλους, βάσει των Συνθηκών, να αποφασίζει για το ενεργειακό του μείγμα. Υποστήριξε ότι οι προτεινόμενες τροποποιήσεις ήταν αναγκαίες για να επιτευχθεί ο στόχος μιας ενοποιημένης ευρωπαϊκής αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας ο οποίος, νομικά και πρακτικά, δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί αποκλειστικά σε εθνικό επίπεδο με εξίσου αποτελεσματικό τρόπο. Σύμφωνα με την Επιτροπή, τα στοιχεία έδειξαν ότι οι μεμονωμένες εθνικές προσεγγίσεις οδήγησαν σε καθυστερήσεις όσον αφορά την εφαρμογή της εσωτερικής αγοράς ενέργειας, οδηγώντας σε μη βέλτιστα και ασύμβατα ρυθμιστικά μέτρα, περιττές επικαλύψεις των παρεμβάσεων και καθυστερήσεις στη διόρθωση των ανεπαρειών της αγοράς. Όσον αφορά τους τρόπους διαμόρφωσης των ζωνών προσφοράς, η Επιτροπή τόνισε ότι η ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ προβλέπει ουσιαστικές απαιτήσεις σχετικά με τις ζώνες προσφοράς. Όσον αφορά τα περιφερειακά επιχειρησιακά κέντρα, η Επιτροπή τόνισε την ανάγκη να συσταθούν περιφερειακοί φορείς που θα ενεργούν ανεξάρτητα προς το συμφέρον ολόκληρης της περιοχής, προκειμένου να αποφευχθούν μη αποδοτικές λύσεις λόγω έλλειψης συμφωνίας μεταξύ των διαχειριστών συστημάτων μεταφοράς.

- *Δύο προτάσεις της δέσμης μέτρων για τις υπηρεσίες*

Στο πλαίσιο της καλούμενης «δέσμης μέτρων για τις υπηρεσίες» που περιλαμβάνει μια ανακοίνωση και τέσσερις νομοθετικές προτάσεις και υποβλήθηκε στις 10 Ιανουαρίου 2017, αποσκοπεί δε στην απελευθέρωση του πλήρους δυναμικού της ενιαίας αγοράς, η Επιτροπή ενέκρινε i) πρόταση οδηγίας για τη θέσπιση διαδικασίας κοινοποίησης για τα συστήματα χορήγησης άδειας και τις απαιτήσεις που σχετίζονται με υπηρεσίες⁴⁹ και (ii) πρόταση οδηγίας για τη βελτίωση της κοινοποίησης σχεδίων εθνικών νομικών πράξεων για τις υπηρεσίες⁵⁰, γεγονός που οδήγησε σε συνολικά εννέα αιτιολογημένες γνώμες⁵¹. Η πρόταση σχετικά με τη διαδικασία κοινοποίησης θα επιτρέψει τόσο στις ευρωπαϊκές αρχές όσο και στα κράτη μέλη να προβάλουν ενδεχόμενες ανησυχίες σχετικά με νομικές ασυμβατότητες μεταξύ δικαίου της Ένωσης και εθνικού δικαίου σε πρώιμο στάδιο της εθνικής νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Η πρόταση για αξιολόγηση της αναλογικότητας των εθνικών κανόνων περί επαγγελματικών υπηρεσιών αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη θα πραγματοποιούν εκτενή και διαφανή έλεγχο αναλογικότητας πριν από τη θέσπιση εθνικών κανόνων για τις επαγγελματικές υπηρεσίες.

Όσον αφορά την πρόταση για τη θέσπιση διαδικασίας κοινοποίησης, τα εθνικά κοινοβούλια εξέφρασαν την ανησυχία ότι θα παράσχει στην Επιτροπή και στα άλλα κράτη μέλη το δικαίωμα να παρεμβαίνουν στις εθνικές νομοθετικές διαδικασίες, με περιόδους αναμονής που θα μπορούσαν να προκαλέσουν σημαντικές καθυστερήσεις και, επομένως, συνιστούν ουσιώδη παραβίαση της εθνικής κυριαρχίας. Όσον αφορά την πρόταση για τη θέσπιση ελέγχου

⁴⁹ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την επιβολή της οδηγίας 2006/123/ΕΚ σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, για τη θέσπιση διαδικασίας κοινοποίησης για τα συστήματα χορήγησης άδειας και τις απαιτήσεις που σχετίζονται με υπηρεσίες και για την τροποποίηση της οδηγίας 2006/123/ΕΚ και του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του Συστήματος Πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά {COM (2016)821 final}.

⁵⁰ Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον έλεγχο αναλογικότητας πριν από τη θέσπιση νέας νομοθετικής κατοχύρωσης των επαγγελματιών {COM (2016)822 final}.

⁵¹ Επί συνόλου 14 αιτιολογημένων γνώμων που αντιστοιχούν στο σύνολο των προτάσεων της δέσμης μέτρων. Τέσσερα κοινοβουλευτικά σώματα εξέδωσαν γνώμες επί του COM (2016) 821: το γαλλικό *Assemblée nationale*, το γαλλικό *Sénat*, το γερμανικό *Bundestag* και το γερμανικό *Bundesrat*, ενώ πέντε γνώμες ελήφθησαν επί του COM (2016)822 από το γαλλικό *Assemblée nationale*, το γαλλικό *Sénat*, το γερμανικό *Bundestag*, το γερμανικό *Bundesrat* και το αυστριακό *Bundesrat*.

αναλογικότητας, υποστηρίχθηκε από κοινοβούλια ότι η πρωτοβουλία συνιστά πρόσθετο και περιττό εμπόδιο στην εθνική νομοθεσία, ότι η δράση της ΕΕ στον τομέα της δημόσιας υγείας και του τουρισμού πρέπει απλώς να συμπληρώνει τη δράση σε εθνικό επίπεδο και ότι η πρόταση θα οδηγήσει σε επίπεδο εναρμόνισης το οποίο αντιβαίνει προς τις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την υγεία, τις μεταφορές και τον τουρισμό.

Στις απαντήσεις της προς τα εθνικά κοινοβούλια, η Επιτροπή υποστήριξε την πρότασή της σχετικά με τη θέσπιση διαδικασίας κοινοποίησης ως ισόρροπη και αναλογική, αφενός, λαμβάνοντας υπόψη την ιδιαιτερότητα του τομέα των υπηρεσιών και την ανάγκη να τεθεί σε εφαρμογή ένα αποτελεσματικό εργαλείο για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τους κανόνες της ΕΕ και, αφετέρου, λαμβάνοντας υπόψη την απαίτηση σεβασμού της διαδικασίας λήψης αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο. Η Επιτροπή ανέφερε τις σημαντικές αδυναμίες της υφιστάμενης διαδικασίας, όπως επισημάνθηκαν στην εκτίμηση επιπτώσεων, και το γεγονός ότι στη δημόσια διαβούλευση, το 80 % όσων απάντησαν, μεταξύ των οποίων σχεδόν τα τρία τέταρτα όλων των δημοσίων αρχών που συμμετείχαν στη διαβούλευση, θεώρησε ότι η τρέχουσα διαδικασία κοινοποίησης δεν είναι ικανοποιητική. Όσον αφορά την πρόταση για τη θέσπιση ελέγχου αναλογικότητας, η Επιτροπή υπενθύμισε ότι απλώς συντονίζει τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη θα πρέπει να εκτιμήσουν κατά πόσον οι απαιτήσεις που πρόκειται να θεσπιστούν συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας και δεν προδικάζει σε καμία περίπτωση την έκβαση της εθνικής νομοθετικής διαδικασίας. Επιπλέον, η πρόταση παρέχει ευρεία διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη να ενσωματώσουν τον έλεγχο της αναλογικότητας στις υφιστάμενες δομές τους.

- *Πρόταση για την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής για γονείς και φροντιστές*

Η εν λόγω πρόταση, που εγκρίθηκε στις 26 Απριλίου 2017⁵², αποτελεί μέρος ευρύτερης δέσμης μέτρων που αποσκοπούν στη διασφάλιση της εφαρμογής της αρχής της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά τις ευκαιρίες στην αγορά εργασίας και τη μεταχείριση στην εργασία. Η πρόταση θεσπίζει νέα ή υψηλότερα ελάχιστα πρότυπα για τη δημιουργία μεγαλύτερης σύγκλισης μεταξύ των κρατών μελών, με τη διατήρηση και την επέκταση των υφιστάμενων δικαιωμάτων. Η πρόταση αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, στην ενίσχυση του ισχύοντος καθεστώτος γονικής άδειας, διευκολύνοντας τη λήψη της από τα πιο υψηλόμισθα μέλη της οικογένειας μέσω τροποποιήσεων όσον αφορά την πληρωμή, την ευελιξία και τη μη δυνατότητα μεταφοράς. Επιπλέον, η πρόταση στοχεύει στη θέσπιση άδειας φροντίδας και άδειας πατρότητας, καθώς και του δικαιώματος αίτησης ευέλικτων ρυθμίσεων εργασίας για όλους τους εργαζόμενους γονείς παιδιών ηλικίας έως 12 ετών και τους φροντιστές εξαρτώμενων συγγενών.

Η Επιτροπή έλαβε τέσσερις αιτιολογημένες γνώμες⁵³ ως απάντηση στην πρόταση, με διάφορα επιχειρήματα⁵⁴. Ορισμένες ανησυχίες αφορούσαν την εικαζόμενη παρέμβαση της πρότασης σε ζητήματα εθνικών αρμοδιοτήτων και την επιβολή πολυάριθμων λεπτομερών κανόνων, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η ύπαρξη εθνικών συστημικών λύσεων που επιδιώκουν τον ίδιο στόχο· ως εκ τούτου, ορισμένα κοινοβούλια υποστήριζαν ότι η προστιθέμενη αξία της ΕΕ δεν είχε αποδειχθεί σαφώς.

Στις απαντήσεις της προς τα εθνικά κοινοβούλια, η Επιτροπή εξήγησε ότι η ισχύουσα ευρωπαϊκή νομοθεσία περιλαμβάνει ήδη διατάξεις σχετικά με την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και προσωπικής ζωής στον τομέα της ισότητας των φύλων στην αγορά εργασίας, γεγονός που υποδηλώνει κοινή συμφωνία ότι η δράση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής

⁵² COM(2017) 253 final

⁵³ Από το ολλανδικό *Eerste Kamer*, το ολλανδικό *Tweede Kamer*, το πολωνικό *Sejm* και το πολωνικό *Senat*.

⁵⁴ Η Επιτροπή έλαβε επίσης έξι γνώμες στο πλαίσιο του πολιτικού διαλόγου, και συγκεκριμένα από το τσεχικό *Senat*, το δανικό *Folketing*, το ιταλικό *Senato della Repubblica*, το πορτογαλικό *Assembleia da República*, το ρουμανικό *Camera Deputaţilor* και το ισπανικό *Cortes Generales*.

Ένωσης στον τομέα αυτόν είναι αναγκαία και σύμφωνη με την αρχή της επικουρικότητας. Επίσης, η Επιτροπή απάντησε ότι η προτεινόμενη οδηγία σέβεται ήδη καθιερωμένες εθνικές ρυθμίσεις στον τομέα των οικογενειακών αδειών και των ευέλικτων εργασιακών ρυθμίσεων, δεδομένου ότι καθορίζει μόνο ελάχιστα πρότυπα, επιτρέποντας συνεπώς στα κράτη μέλη να διατηρούν ή να θεσπίζουν ευνοϊκότερες διατάξεις. Συνεπώς, κατά την άποψη της Επιτροπής, η δράση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν απαραίτητη ώστε να επιτευχθεί επαρκής πρόοδος σε όλα τα κράτη μέλη.

3.2. «Κίτρινη κάρτα»: διαδικασίες και αποτέλεσμα πολιτικής — η περίπτωση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

Το 2017, ο νομοθέτης της Ένωσης ενέκρινε για πρώτη φορά νομοθετική πρόταση για την οποία είχε ενεργοποιηθεί η λεγόμενη διαδικασία της «κίτρινης κάρτας», σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 των Συνθηκών.

Πρόκειται για την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO)⁵⁵, η οποία εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 17 Ιουλίου 2013. Σκοπός της πρότασης ήταν να δημιουργηθεί μια Ευρωπαϊκή Εισαγγελία με αρμοδιότητα να διερευνά και να διώκει τους δράστες αδικημάτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία επρόκειτο να είναι όργανο της ΕΕ, αποτελούμενο από ένα κεντρικό γραφείο και μια αποκεντρωμένη δομή. Το 2013, η Επιτροπή έλαβε 13 αιτιολογημένες γνώμες⁵⁶ από εθνικά κοινοβούλια σχετικά με την πρόταση, που αντιστοιχούσαν σε 18 από τις 56 δυνατές ψήφους, ήτοι στο ένα τέταρτο των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια⁵⁷. Μεταξύ των ανησυχιών που διατυπώθηκαν στις αιτιολογημένες γνώμες, τα κοινοβουλευτικά σώματα ισχυρίστηκαν ότι η Επιτροπή δεν είχε εξηγήσει επαρκώς το πώς συνάδει η πρόταση με την αρχή της επικουρικότητας, ότι οι υφιστάμενοι μηχανισμοί στα κράτη μέλη ήταν επαρκείς και ότι δεν μπορούσε να αποδειχθεί προστιθέμενη αξία των μέτρων. Τα κοινοβούλια εξέφρασαν επίσης ανησυχίες όσον αφορά τη δομή και την εμβέλεια των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.

Αφού επιβεβαίωσε ότι είχε ενεργοποιηθεί η διαδικασία της «κίτρινης κάρτας» που προβλέπεται στο πρωτόκολλο αριθ. 2, η Επιτροπή προέβη σε επανεξέταση της πρότασής της, μετά το πέρας της οποίας εξέδωσε ανακοίνωση, στις 27 Νοεμβρίου 2013⁵⁸, όπου αναλύονται προσεκτικά οι αιτιολογημένες γνώμες που έλαβε από τη σκοπιά της αρχής της επικουρικότητας. Ειδικότερα, η Επιτροπή θεώρησε ότι η αιτιολογική έκθεση και η εκτίμηση επιπτώσεων εξηγούσαν επαρκώς τους λόγους για τους οποίους η δράση σε εθνικό επίπεδο δεν θα μπορούσε να επιτύχει τον στόχο πολιτικής, καθώς και τον λόγο για τον οποίο, αντιθέτως, η δράση σε επίπεδο Ένωσης μπορούσε να τον επιτύχει. Σε αυτή τη βάση, η Επιτροπή αποφάσισε να διατηρήσει την πρόταση.

Το Συμβούλιο εξέδωσε κανονισμό για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, στις 12 Οκτωβρίου 2017⁵⁹. Ο κανονισμός εκδόθηκε στο πλαίσιο διαδικασίας ενισχυμένης συνεργασίας⁶⁰

⁵⁵ COM(2013) 534 final.

⁵⁶ Από την κυπριακή *Βουλή των Αντιπροσώπων* (2 ψήφοι), το τσεχικό *Senát* (1 ψήφος), το γαλλικό *Sénat* (1 ψήφος), το ουγγρικό *Országgyűlés* (2 ψήφοι), το ιρλανδικό *Oireachtas* (αμφότερα τα σώματα — 2 ψήφοι), το μαλτέζικο *Kamra tad-Deputati* (2 ψήφοι), το ρουμανικό *Camera Deputaţilor* (1 ψήφος), το σλοβενικό *Državni zbor* (1 ψήφος), το σουηδικό *Riksdag* (2 ψήφοι), τα ολλανδικά *Eerste Kamer* (1 ψήφος) και *Tweede Kamer* (1 ψήφος), το βρετανικό *House of Commons* (1 ψήφος) και το βρετανικό *House of Lords* (1 ψήφος).

⁵⁷ Κάθε εθνικό κοινοβούλιο έχει δύο ψήφους· σε περίπτωση εθνικού κοινοβουλίου με δύο νομοθετικά σώματα, κάθε σώμα διαθέτει μία ψήφο. Κάθε σώμα έχει το δικαίωμα να εκδίδει αιτιολογημένες γνώμες ανεξάρτητα. Σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 2, αρκούσαν 14 ψήφοι για την ενεργοποίηση της διαδικασίας της «κίτρινης κάρτας», καθώς η εν λόγω πρόταση εγκρίθηκε στον τομέα της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

⁵⁸ COM(2013) 851 final.

⁵⁹ Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939 του Συμβουλίου, της 12ης Οκτωβρίου 2017, σχετικά με την εφαρμογή ενισχυμένης συνεργασίας για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας («η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία») ΕΕ L 283 της 31.10.2017, σ. 1. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε την ενισχυμένη συνεργασία στις 5.10.2017, βλ.

από 16⁶¹ εκ των 28 κρατών μελών. Από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του εν λόγω κανονισμού, άλλα έξι κράτη μέλη εντάχθηκαν στην ενισχυμένη συνεργασία. Τέσσερα από τα 11 κράτη μέλη των οποίων κοινοβουλευτικά σώματα υπέβαλαν αιτιολογημένες γνώμες δεν έχουν, μέχρι στιγμής, αποφασίσει να συμμετάσχουν στην ενισχυμένη συνεργασία (Ουγγαρία, Ιρλανδία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο). Επτά κράτη μέλη, των οποίων τα κοινοβουλευτικά σώματα υπέβαλαν αιτιολογημένες γνώμες (Κύπρος, Τσεχική Δημοκρατία, Γαλλία, Μάλτα, Κάτω Χώρες, Ρουμανία και Σλοβενία) έχουν προσχωρήσει στην ενισχυμένη συνεργασία. Ο κανονισμός, όπως εγκρίθηκε από το Συμβούλιο, αποκλίνει από την αρχική πρόταση της Επιτροπής σε διάφορα σημαντικά σημεία, ώστε να αντικατοπτρίζει, εν μέρει, τις βασικές ανησυχίες που διατύπωσαν τα εθνικά κοινοβούλια, λαμβάνοντάς τις, ως εκ τούτου, υπόψη κατά τη νομοθετική διαδικασία: ο κανονισμός προβλέπει πλέον ότι, εκτός από τον Ευρωπαϊό Γενικό Εισαγγελέα, στο κεντρικό επίπεδο θα είναι παρών ένας Ευρωπαίος Εισαγγελέας από κάθε συμμετέχον κράτος μέλος και ότι όλοι αυτοί θα απαρτίζουν το Σώμα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Επίσης, η Εισαγγελία δεν έχει πλέον αποκλειστική αλλά συντρέχουσα αρμοδιότητα για αξιόποινες πράξεις που ορίζονται στην οδηγία σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης μέσω του ποινικού δικαίου⁶². Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να παρακολουθεί την εξέλιξη της νεοσυσταθείσας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας εκ του σύνεγγυς, με στόχο ιδίως την αξιολόγηση του κατά πόσον θα είναι πλήρως αποτελεσματική όσον αφορά την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης έναντι της απάτης.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Όπως και κατά τα προηγούμενα έτη, οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας παρέμειναν στο επίκεντρο των νομοθετικών συζητήσεων κατά το 2017. Όλα τα θεσμικά όργανα που συμμετέχουν στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων συμμετείχαν ενεργά στη διασφάλιση της εφαρμογής και της παρακολούθησης των εν λόγω αρχών. Τα εθνικά κοινοβούλια εξακολούθησαν να χρησιμοποιούν εντατικά τον μηχανισμό ελέγχου της επικουρικότητας, υπέβαλαν δε υψηλό αριθμό αιτιολογημένων γνώμων, ενώ και τα περιφερειακά κοινοβούλια με νομοθετικές εξουσίες εξακολούθησαν να συμμετέχουν στον μηχανισμό ελέγχου της επικουρικότητας για ζητήματα που τα αφορούν. Για την Επιτροπή, τόσο η συνεχιζόμενη εφαρμογή του ενισχυμένου θεματολογίου της για τη βελτίωση της νομοθεσίας, όσο και η πρακτική αξιολόγησης των υφιστάμενων πλαισίων πολιτικής πριν από την υποβολή νομοθετικών αναθεωρήσεων ήταν στο επίκεντρο. Τα ζητήματα ελέγχου και παρακολούθησης της επικουρικότητας ήταν επίσης μεταξύ των βασικών θεμάτων που απασχόλησαν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή των Περιφερειών.

Το 2017 ήταν επίσης το έτος κατά το οποίο ο νομοθέτης της Ένωσης εξέδωσε για πρώτη φορά μια νομοθετική πρόταση για την οποία ενεργοποιήθηκε η λεγόμενη διαδικασία της «κίτρινης κάρτας»: την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Μετά από πολύχρονες διαπραγματεύσεις, ο κανονισμός εγκρίθηκε τελικά με διαδικασία ενισχυμένης συνεργασίας, και πλέον διαφέρει, σε αρκετές πτυχές, από τις αρχικές προτάσεις της Επιτροπής. Ωστόσο η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία συστάθηκε.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2017-0384%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>.

⁶⁰ Βλέπε άρθρο 20 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και άρθρα 326 έως 334 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁶¹ Βέλγιο, Βουλγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Κύπρος, Γερμανία, Ισπανία, Εσθονία, Φινλανδία, Γαλλία, Ελλάδα, Κροατία, Ιταλία, Λετονία, Λιθουανία, Λουξεμβούργο, Αυστρία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβακία και Σλοβενία.

⁶² Οδηγία (ΕΕ) 2017/1371 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουλίου 2017, σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, ΕΕ L 198 της 28.7.2017, σ. 29.

Τα θεσμικά όργανα, σε όλα τα επίπεδα, συμμετείχαν επίσης σε συζητήσεις σχετικά με το πώς μπορεί να διασφαλιστεί και να βελτιωθεί η εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συζήτησε ζητήματα επικουρικότητας και αναλογικότητας στο πλαίσιο των τακτικών του εκθέσεων πρωτοβουλίας. Η Επιτροπή δρομολόγησε διαδικασία διοργανικού προβληματισμού με τη δημιουργία της ειδικής ομάδας «Επικουρικότητα και αναλογικότητα - 'Κάνουμε λιγότερα με πιο αποδοτικό τρόπο'», υπό την προεδρία του πρώτου αντιπροέδρου, η οποία υπέβαλε την έκθεσή της προς τον Πρόεδρο Juncker στις 10 Ιουλίου 2018. Στην τελική έκθεση⁶³ που υποβλήθηκε στον Πρόεδρο Γιούνκερ στις 10 Ιουλίου 2018, η ειδική ομάδα διατύπωσε προτάσεις για βελτιώσεις στο υφιστάμενο πλαίσιο, με αντικείμενο τη συμμετοχή των εθνικών και περιφερειακών κοινοβουλίων και των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην προετοιμασία και την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης, και επεσήμανε τις βελτιώσεις που θα απαιτούσαν αλλαγή των Συνθηκών. Σε ανακοίνωση που εγκρίθηκε σε συνδυασμό με την παρούσα έκθεση⁶⁴, η Επιτροπή εκθέτει τον τρόπο με τον οποίο, από την πλευρά της, προτίθεται να δώσει συνέχεια στις συστάσεις της ειδικής ομάδας στο πλαίσιο του θεματολογίου της για τη βελτίωση της νομοθεσίας και της συνεχούς δέσμευσής της να λαμβάνει μέτρα σε ευρωπαϊκό επίπεδο μόνον εάν η προστιθέμενη αξία τους σε σχέση με τα μέτρα που λαμβάνονται σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο είναι προφανής.

Τα αποτελέσματα των εργασιών της ειδικής ομάδας θα συμβάλουν στις προσπάθειες να ενσωματωθούν, ακόμα πιο στέρεα, οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στις εργασίες των κύριων εμπλεκόμενων μερών.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁶⁴ C(2018) 703.