



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ
Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ

Βρυξέλλες, 3 Σεπτεμβρίου 2002 (05.09)
(OR. fr)

CONV 230/02

CONTRIB 79

ΔΙΑΒΙΒΑΣΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

της : Γραμματείας

προς τη : Συνέλευση

Θέμα : **Εισήγηση των κ.κ. Barnier και Vitorino, μελών της Συνέλευσης:**
«Το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής»

Ο Γενικός Γραμματέας της Συνέλευσης έλαβε την επισυναπτόμενη εισήγηση των κ.κ. Barnier και Vitorino, μελών της Συνέλευσης.



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ

Βρυξέλλες, 27 Ιουνίου 2002

COMM-2

Εισήγηση των κ.κ. Barnier και Vitorino προς την Ευρωπαϊκή Συνέλευση
σχετικά με το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής

ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Τα μέλη της Συνέλευσης μας ζήτησαν επανειλημμένα εξηγήσεις σχετικά με το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής. Για το λόγο αυτό μας φαίνεται χρήσιμο να διαβιβάσουμε στη Συνέλευση μια σύντομη εισήγηση σχετικά με το θέμα αυτό για να την ενημερώσουμε.

I. Η προέλευση του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής

Η παροχή του δικαιώματος πρωτοβουλίας στην Επιτροπή οφείλεται στην εμπειρία που διέθετε ο Jean Monnet με τις γαλλοβρετανικές διμερείς επιτροπές. Σύμφωνα με αυτή την εμπειρία, ο Jean Monnet είχε την ιδέα να αναθέσει σε ένα όργανο διορισμένο από τις κυβερνήσεις αλλά ανεξάρτητο από αυτές, το καθήκον να εξακριβώνει το γενικό συμφέρον όλων των χωρών και να προτείνει τις κατάλληλες λύσεις για την εξυπηρέτησή του. Με βάση αυτή την ιδέα, μεταφερόμενη στο κοινοτικό σύστημα, ανατέθηκε στην Επιτροπή σχεδόν αποκλειστικά το καθήκον να εξακριβώνει το γενικό συμφέρον της Κοινότητας και να υποβάλει πρώτα στο Συμβούλιο, και μετά στο άλλο νομοθετικό όργανο (μετά από τη συνθήκη του Μάαστριχ), τις προτάσεις νομοθετικών πράξεων.

II. Η έκταση του δικαιώματος πρωτοβουλίας της Επιτροπής

Με τη συνθήκη της Ρώμης ανατέθηκε στην Επιτροπή η σχεδόν αποκλειστική αρμοδιότητα του δικαιώματος νομοθετικής πρωτοβουλίας. Με τις επανειλημμένες αναθεωρήσεις των συνθηκών, το μονοπώλιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας της Επιτροπής καλύπτει πρακτικά το σύνολο του κοινοτικού τομέα (αυτό που ονομάζεται ο πρώτος πυλώνας). Οι σπάνιες περιπτώσεις στις οποίες η Επιτροπή δεν διαθέτει το μονοπώλιο αυτό αφορούν τον τίτλο IV της συνθήκης ΕΚ, στον οποίο η Επιτροπή μοιράζεται, μεταβατικά, την πρωτοβουλία με τα κράτη μέλη και ορισμένες διατάξεις της συνθήκης όπως οι τροποποιήσεις των καταστατικών του ευρωπαϊκού συστήματος κεντρικών τραπεζών (ΕΣΚΤ) ή τα μέτρα ενάντια σε ένα κράτος μέλος που παραβιάζει τις θεμελιώδεις αρχές.

Στους τομείς της κοινής πολιτικής εξωτερικών και ασφάλειας (2ος πυλώνας) και της

συνεργασίας στον αστυνομικό και δικαστικό τομέα για ποινικά θέματα (3ος πυλώνας), η Επιτροπή διαθέτει δικαίωμα πρωτοβουλίας που το μοιράζεται με τα κράτη μέλη.

III. Η πολιτική σημασία του δικαιώματος πρωτοβουλίας

Η βάση της ιδέας που οδήγησε στο να ανατεθεί στην Επιτροπή το μονοπώλιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι ότι το κοινοτικό συμφέρον δεν συμπίπτει αναγκαστικά με το σύνολο των εθνικών συμφερόντων των κρατών μελών ⁽¹⁾. Φυσικά, το Συμβούλιο μπορεί με ομόφωνη ψηφοφορία να υιοθετήσει διαφορετική προσέγγιση όσον αφορά το κοινοτικό συμφέρον σε σχέση με την προσέγγιση που προτείνεται από την Επιτροπή – μολονότι το Συμβούλιο γνωρίζει ότι, ακόμη και με ομόφωνη ψηφοφορία, δεν μπορεί να αλλάξει ουσιαστικά την πρόταση της Επιτροπής.

Εξάλλου, το δικαίωμα πρωτοβουλίας της Επιτροπής προσφέρει μια συμπληρωματική εγγύηση στα μικρότερα κράτη μέλη, εφόσον το Συμβούλιο δεν μπορεί να λάβει απόφαση με πλειοψηφία χωρίς την έγκριση της Επιτροπής.

Το δικαίωμα πρωτοβουλίας έχει πολιτική διάσταση, εφόσον η Επιτροπή μπορεί να κάνει πραγματική επιλογή όταν ορίζει στην πρότασή της το περιεχόμενο της νομοθετικής πράξης (π.χ. : στον τομέα του ηλεκτρονικού εμπορίου, η Επιτροπή μπορεί να επιλέξει να προτείνει στη νομοθετική πράξη, είτε την εφαρμογή του νόμου της χώρας κατοικίας του καταναλωτή ή της χώρας καταγωγής του παροχέα υπηρεσιών: αυτή η επιλογή έχει σημαντικό πολιτικό αντίκτυπο). Από το μονοπώλιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας απορρέει επίσης η υποχρέωση της Επιτροπής να λαμβάνει υπόψη το κοινοτικό συμφέρον κατά την εκπόνηση των προτάσεών της.

Ωστόσο, στις περιπτώσεις στις οποίες τα κράτη μέλη διαθέτουν το δικαίωμα πρωτοβουλίας από κοινού με την Επιτροπή (πρβλ. π.χ. τον τίτλο VI της συνθήκης ΕΕ), τα κράτη μέλη έχουν την τάση να υποβάλουν σχέδια προτάσεων σύμφωνα με τα πιο εθνικά τους προβλήματα. Στην περίπτωση αυτή, το φίλτρο του κοινοτικού συμφέροντος στο οποίο πρέπει να ανταποκρίνεται, καταρχήν, η πρόταση της Επιτροπής, δεν ισχύει. Επίσης, τα μικρότερα κράτη μέλη δεν διαθέτουν, στις περιπτώσεις εθνικής πρωτοβουλίας, την προστασία που προκύπτει από την ανάγκη ομόφωνης συμφωνίας.

IV. Αντιμετώπιση της νομοθετικής πίεσης

Το μονοπώλιο de jure του δικαιώματος πρωτοβουλίας που διαθέτει η Επιτροπή δεν

¹ Παραδείγματα: κάθε κράτος μέλος μπορεί να ενδιαφέρεται για την αύξηση των ποσοστώσεων του αλιείας, ενώ η Κοινότητα στο σύνολό της μπορεί να ενδιαφέρεται για τη μείωση των ετήσιων ποσοστώσεων για να διατηρήσει τους αλιευτικούς της πόρους και στο μέλλον· κάθε κράτος μέλος μπορεί να ενδιαφέρεται για την αύξηση των δασμών του ή των φορολογικών του απαλλαγών ενώ η Κοινότητα στο σύνολό της μπορεί να ενδιαφέρεται για

αντιστοιχεί σε ένα μονοπώλιο de facto. Στην πραγματικότητα, η Επιτροπή ασκεί το δικαίωμά της πρωτοβουλίας με αποκλειστικό τρόπο σε πολύ χαμηλό ποσοστό των προτάσεών της (μεταξύ 5 % και 10 %).

Στις άλλες περιπτώσεις η Επιτροπή περιορίζεται να μετατρέψει σε νομική πράξη τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνει η Κοινότητα σε διεθνές επίπεδο, να προτείνει "τα δέοντα εργαλεία" δυνάμει της συνθήκης ή του παραγώγου δικαίου και να δώσει συνέχεια στα αιτήματα για νομοθεσία που εκφράζουν το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα κράτη μέλη και το σύνολο των ενδιαφερομένων μερών (οικονομικοί φορείς, συνδικαλιστικές οργανώσεις, ΜΚΟ, κ.λπ.) ⁽¹⁾.

Το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαθέτουν, σύμφωνα με τα άρθρα 192 και 208 της συνθήκης ΕΚ, τη δυνατότητα να ζητήσουν από την Επιτροπή συγκεκριμένες νομοθετικές πρωτοβουλίες. Εξάλλου, το Συμβούλιο και/ή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο χρησιμοποιούν μερικές φορές τις διατάξεις μιας νομοθετικής πράξης για να καλέσουν την Επιτροπή να υποβάλει, με ή χωρίς καθορισμένη προθεσμία, μια νέα νομοθετική πρόταση.

Φυσικά, αυτή η "νομοθετική πίεση" που ασκείται στην Επιτροπή για να παράγει νομικές πράξεις δεν μειώνει καθόλου την πολιτική ευθύνη της Επιτροπής ούτε τον πολιτικό αντίκτυπο του περιεχομένου των πράξεων που προτείνονται από την Επιτροπή. Επίσης, η νομοθετική πίεση που ασκείται στην Επιτροπή δεν την απαλλάσσει από την ευθύνη να ελέγχει, τη στιγμή της παρουσίας της πρότασής της, την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας όπως προβλέπεται από το άρθρο 5 της συνθήκης ΕΚ και από το πρωτόκολλο που επισυνάπτεται στη συνθήκη του Άμστερνταμ.

V. Προγραμματισμός και δικαίωμα πρωτοβουλίας

Η Επιτροπή καταβάλλει σήμερα σημαντικές προσπάθειες για τη βελτίωση του προγραμματισμού των νομοθετικών της πρωτοβουλιών (ιδίως με τις αποφάσεις σχετικά με την ετήσια στρατηγική της πολιτικής και το πρόγραμμα εργασίας της). Εξάλλου, η Επιτροπή πρόκειται να υποβάλει ένα πακέτο προτάσεων σχετικά με το "καλύτερο νομοθετικό έργο", με τις οποίες αναμένεται να βελτιωθεί τόσο η ποιότητα της νομοθεσίας όσο και η άσκηση του δικαιώματός της πρωτοβουλίας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δίνει μεγάλη σημασία στη δυνατότητα του γνωμοδότησης σχετικά με το νομοθετικό πρόγραμμα της Επιτροπής και, συνεπώς, σχετικά με τη συγκεκριμένη άσκηση του δικαιώματός του πρωτοβουλίας. Το Συμβούλιο δήλωσε την πρόθεσή του να συμμετάσχει επίσης στον καθορισμό των νομοθετικών προτεραιοτήτων. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Σεβίλλης

τη μείωσή τους, ή ακόμη και για την κατάργησή τους.

¹ Πρβλ. στο παράρτημα τις στατιστικές σχετικά με τη «νομοθετική πίεση» που ασκήθηκε στην

συμφώνησε πρόσφατα σχετικά με έναν ορισμένο αριθμό μέτρων που αποβλέπουν στην ενίσχυση του προγραμματισμού των δραστηριοτήτων του Συμβουλίου (κυρίως μέσω της έγκρισης πολυετούς στρατηγικού προγράμματος). Η συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου στον καθορισμό των νομοθετικών προτεραιοτήτων δεν θα αφαιρέσει ωστόσο από τα δύο αυτά θεσμικά όργανα την ευχέρεια να ζητούν συγκεκριμένες νομοθετικές πρωτοβουλίες από την Επιτροπή σύμφωνα με τα άρθρα 192 και 208 της συνθήκης ΕΚ.

VI. Δικαίωμα πρωτοβουλίας και επικουρικότητα

Η συνθήκη προβλέπει μια "δοκιμή αποτελεσματικότητας" για τα μέτρα της Κοινότητας στους τομείς που δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα: έτσι, η Κοινότητα και, συνεπώς, η Επιτροπή τη στιγμή υποβολής της πρότασής της, πρέπει να δικαιολογήσει ότι η ενέργεια που προτείνεται δεν μπορεί να υλοποιηθεί επαρκώς σε εθνικό επίπεδο και, επομένως, είναι καλύτερα να πραγματοποιηθεί σε κοινοτικό επίπεδο. Ωστόσο, δεν υπάρχει μηχανισμός προκαταρκτικού νομικού ελέγχου που επιτρέπει να διαπιστωθεί εάν μια νομοθετική ενέργεια δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας: τα κράτη μέλη εκφράζουν τη γνώμη τους σχετικά με την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας κατά την εξέταση της ουσίας της πρότασης της Επιτροπής και όχι εκ των προτέρων. Συνεπώς, η αρχή της επικουρικότητας επικαλείται από τα κράτη μέλη που αντιτίθενται στο περιεχόμενο της πρότασης της Επιτροπής.

Ωστόσο, εκτός από τις περιπτώσεις στις οποίες υπάρχει σύγκρουση ειδικών συμφερόντων μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με την ουσία της πρότασης και, συνεπώς σχετικά με την σκοπιμότητά της, τα κράτη μέλη επιτρέπουν σε γενικές γραμμές στην Επιτροπή να νομοθετήσει σε ένα τομέα ο οποίος θα μπορούσε, κατά τη γνώμη τους, να αμφισβητηθεί για λόγους επικουρικότητας, επειδή τα ίδια ζήτησαν νομοθεσία σε άλλες περιπτώσεις, ή επειδή άλλα κράτη μέλη αμφιβάλλουν σχετικά με την τήρηση της αρχής επικουρικότητας. Αυτή κατάσταση οδηγεί έμμεσα στη διατήρηση σημαντικής νομοθετικής πίεσης στην Επιτροπή, επειδή τα κράτη μέλη μπορούν να αποδεχθούν το γεγονός ότι η Επιτροπή προτείνει νομοθετικές πρωτοβουλίες σε τομείς που δεν έχουν προτεραιότητα ή που κρίνονται αμφισβητήσιμοι από άποψη επικουρικότητας, με την προϋπόθεση ότι η Επιτροπή θα κάνει το ίδιο σε άλλους τομείς που οι ίδιοι κρίνουν ότι έχουν προτεραιότητα. Επιπλέον, η Επιτροπή συχνά οδηγείται να προτείνει νέες νομοθεσίες που θεωρούνται εκ των υστέρων "διεισδυτικές" για να εξασφαλιστεί η ελευθερία κυκλοφορίας των προϊόντων μέσα στην εσωτερική αγορά.

VII. Συμπεράσματα

Επιτροπή το 1998.

- a) η επιλογή νομοθετικού έργου κατανέμεται de facto μεταξύ της Επιτροπής και άλλων θεσμικών οργάνων, δηλαδή με τα κράτη μέλη και τα ενδιαφερόμενα μέρη. De facto, η Επιτροπή επιλέγει αυτόνομα το νομοθετικό της έργο σε ποσοστό υπερβολικά χαμηλό μερικές φορές.
- b) η σχεδόν αποκλειστική αρμοδιότητα του δικαιώματος πρωτοβουλίας που ανατέθηκε στην Επιτροπή έχει πάνω απ' όλα πολιτική σημασία. αυτή η πολιτική αρμοδιότητα ενισχύεται από μια συμπληρωματική εγγύηση που η πρόταση της Επιτροπής προσφέρει στα μικρότερα κράτη μέλη.
- c) οι εμπειρίες που προέκυψαν στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα από την κατανομή του δικαιώματος πρωτοβουλίας μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών δεν έδωσαν τελικά αποτελέσματα. Ιδίως, ορισμένες νομοθετικές πρωτοβουλίες των κρατών μελών αποτέλεσαν αντικείμενο επίκρισης από την άποψη του κοινοτικού συμφέροντος.
- d) συνεπώς, το πρόβλημα είναι λιγότερο ο καταμερισμός του δικαιώματος πρωτοβουλίας με άλλα θεσμικά όργανα ή με τα κράτη μέλη και περισσότερο η άσκηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας με πιο επιλεκτικό τρόπο και εκ των προτέρων σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Εξάλλου, η κατανομή του δικαιώματος πρωτοβουλίας με τα κράτη μέλη ή με άλλα θεσμικά όργανα δεν καθιστά δυνατή τη λειτουργία του φίλτρου του κοινοτικού συμφέροντος ούτε προστατεύει τα μικρότερα κράτη μέλη.
- e) η νομοθετική πίεση που ασκείται στην Επιτροπή καθιστά δύσκολο να εξασφαλιστεί ένας αποτελεσματικός έλεγχος της αρχής της επικουρικότητας απλώς και μόνον μέσω του προαιρετικού περιορισμού των θεσμικών οργάνων, μολονότι θα ήταν επιθυμητό.
- f) συνεπώς, θα ήταν χρήσιμο να προβλεφθεί ένας συμπληρωματικός μηχανισμός *εκ των προτέρων* ελέγχου της επικουρικότητας (προστιθέμενος στο σημερινό *εκ των υστέρων* δικαστικό έλεγχο που ασκείται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο).

ΑΣΚΗΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΟ 1998

	Ποσοστό	%
	<hr/>	<hr/>
– <u>Προσαρμογή του κοινοτικού δικαίου στην εξέλιξη των επιστημονικών, οικονομικών ή κοινωνικών δεδομένων</u>	129*	35 %
<u>(συμπεριλ. και των τροποποιήσεων του υφισταμένου δικαίου και της κωδικοποίησης) *</u>		
– <u>Διεθνείς υποχρεώσεις της Κοινότητας</u>	118	31 %
– <u>Ανταπόκριση σε αιτήματα άλλων θεσμικών οργάνων, κρατών μελών ή οικονομικών φορέων</u>	63	17 %
– <u>Υποχρεωτικές πράξεις που προβλέπονται από τη συνθήκη ή το παράγωγο δίκαιο</u>	46	12 %
– <u>Νέες πρωτοβουλίες της Επιτροπής</u>	18	5 %
	<hr/>	
	374	

*	Περίπου το 15 % αυτών των προτάσεων αντιστοιχεί επίσης στα αιτήματα <u>άλλων θεσμικών οργάνων</u> και των <u>κρατών μελών</u>
---	---