



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2009 - 2014

Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων

2013/2077(INI)

17.10.2013

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων

προς την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων

σχετικά με την καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ και την επικουρικότητα και την αναλογικότητα - 19η έκθεση «Βελτίωση της νομοθεσίας» για το 2011 (2013/2077(INI))

Συντάκτης γνωμοδότησης: Morten Messerschmidt

PA_NonLeg

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων καλεί την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων, που είναι αρμόδια επί της ουσίας, να συμπεριλάβει στην πρόταση ψηφίσματός της τις ακόλουθες προτάσεις:

1. τονίζει ότι η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση επιβάλλει τον αποτελεσματικότερο συντονισμό των πολιτικών και την ενίσχυση των εξουσιών της Ένωσης σε μια σειρά τομέων, συγχρόνως δε απαιτείται μια σαφής κατανόηση της κατανομής αρμοδιοτήτων στο ενωσιακό σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και η, κατόπιν διαφανούς συζήτησης, λήψη αποφάσεων στο καταλληλότερο επίπεδο μειώνοντας τη γραφειοκρατία·
2. επαναλαμβάνει ότι τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα πρέπει να σέβονται τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, που είναι κατοχυρωμένες στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στο πρωτόκολλο αριθ. 2, έχουν γενικό χαρακτήρα και δεσμεύουν τα θεσμικά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, με μοναδική εξαίρεση το γεγονός ότι η αρχή της επικουρικότητας δεν ισχύει στους τομείς που εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης·
3. προτείνει να εξεταστεί αν απαιτείται η θέσπιση κριτηρίων σε επίπεδο ΕΕ με σκοπό την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας·
4. επισημαίνει ότι το πρωτόκολλο αριθ. 2 παρέχει επισήμως στα εθνικά κοινοβούλια τη δυνατότητα να απευθύνουν γνώμη προς τον νομοθέτη της ΕΕ σχετικά με το κατά πόσον ένα νέο σχέδιο νόμου τηρεί την αρχή της επικουρικότητας, βάσει της οποίας πρέπει οι στόχοι του, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων τους, να μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης παρά σε επίπεδο κράτους μέλους·
5. επισημαίνει την καθοριστική σημασία της εκτίμησης του αντίκτυπου ως βοηθητικού εργαλείου στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας και σε αυτό το πνεύμα τονίζει την ανάγκη να δοθεί η δέουσα προσοχή σε ζητήματα σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας·
6. χαιρετίζει τη μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής νομοθετικής διαδικασίας και σημειώνει ότι τα κοινοβούλια των κρατών μελών επιδεικνύουν αυξανόμενο ενδιαφέρον για την ορθή εφαρμογή των αρχών αυτών από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης· αυτό αποτυπώνεται στο γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρέλαβε, το 2011, 77 αιτιολογημένες γνώμες που περιείχαν μομφή ότι το σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν ήταν συμβατό με την αρχή της επικουρικότητας, καθώς και 523 επιπλέον υπομνήματα σχετικά με την αξία του σχεδίου νόμου, ενώ τα αντίστοιχα στοιχεία για το 2010 ανήλθαν σε 41 και 299 αντίστοιχως· εκφράζει την προθυμία του να συνεχίσει να εφαρμόζει και να ενισχύσει τη συνεργασία και το διακοινοβουλευτικό διάλογο με τα εθνικά κοινοβούλια·
7. τονίζει με έμφαση τη σημασία του κοινοβουλευτικού ελέγχου, τόσο μέσω του Ευρωπαϊκού όσο και μέσω των εθνικών κοινοβουλίων· ζητεί να συνεχιστεί η παροχή ουσιαστικής βοήθειας προς τα εθνικά κοινοβούλια, ώστε να είναι σε θέση να ασκούν τα ελεγκτικά τους καθήκοντα· ζητεί να παρασχεθούν στα εθνικά κοινοβούλια οδηγίες με τη

βοήθεια των οποίων θα διευκολυνθεί η μέτρηση της συμμόρφωσης με την αρχή της επικουρικότητας·

8. υπογραμμίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 263 της ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αρμόδιο για τον έλεγχο της νομιμότητας των νομοθετικών πράξεων, όσον αφορά την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας·
9. επισημαίνει εξάλλου ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαθέτει, δυνάμει των Συνθηκών, αρμοδιότητα σε προσφυγές που ασκούνται σε περίπτωση «παραβίασης των Συνθηκών ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή τους» και ότι, σύμφωνα με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας συγκαταλέγονται μεταξύ των κανόνων αυτών· σημειώνει ότι ο δικαστικός έλεγχος του κύρους των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης περιλαμβάνει συνεπώς και την τήρηση των εν λόγω αρχών·
10. υπογραμμίζει ότι το Δικαστήριο, στην απόφασή του της 12ης Μαΐου 2011 στην υπόθεση C-176/09 Μεγάλο Δουκάτο Λουξεμβούργου κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, αναφέρει ότι η αρχή της αναλογικότητας «απαιτεί να είναι τα προβλεπόμενα από διάταξη του δικαίου της Ενώσεως μέσα πρόσφορα για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου από την οικεία διάταξη σκοπού και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο» και ότι «στους τομείς που ο νομοθέτης της Ενώσεως διαθέτει ευρεία κανονιστική εξουσία», η νομιμότητα ενός μέτρου που εγκρίθηκε στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να αμφισβητηθεί μόνο εάν το μέτρο είναι προδήλως ακατάλληλο σε σχέση με τον επιδιωκόμενο από τα αρμόδια όργανα στόχο· εντούτοις, ο ευρωπαίος νομοθέτης οφείλει να «στηρίζει την επιλογή του σε αντικειμενικά κριτήρια» και, στο πλαίσιο εκτιμήσεως των καταναγκασμών που συνδέονται με τα διάφορα πιθανά μέτρα, να εξετάσει «αν οι σκοποί που επιδιώκονται με το συγκεκριμένο μέτρο μπορούν να δικαιολογήσουν τις αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες»·
11. διαπιστώνει ότι η αρχή της επικουρικότητας, όπως διατυπώνεται στις Συνθήκες, επιτρέπει στην Ένωση να δράσει σε τομείς που δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική της αρμοδιότητα «μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης», ενώ το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών· υπενθυμίζει ότι η επικουρικότητα και η αναλογικότητα είναι αρχές που συνδέονται στενά μεταξύ τους, είναι ωστόσο διακριτές· ενώ η πρώτη αφορά τη σκοπιμότητα της δράσης της Ένωσης σε τομείς που δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ, η δεύτερη αφορά τη συνοχή μεταξύ των μέσων που έχουν προκαθοριστεί από τον νομοθέτη και των σκοπών που επιδιώκει, λειτουργώντας ως γενικός κανόνας για την άσκηση των ενωσιακών αρμοδιοτήτων· υπενθυμίζει επίσης ότι η εξέταση της αναλογικότητας ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης λογικά έπεται της εξέτασης της επικουρικότητας, αλλά ότι ο έλεγχος της επικουρικότητας δεν επαρκεί εάν δεν διεξαχθεί και έλεγχος της αναλογικότητας·
12. διαπιστώνει ότι η Επιτροπή παρέλαβε το 2011 μόνο ένα μικρό αριθμό κοινοβουλευτικών

ερωτήσεων (32 σε σύνολο 12 000 και πλέον), οι οποίες αφορούσαν ζητήματα σχετικά με την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας·

13. υπογραμμίζει το γεγονός ότι το 2011 η Επιτροπή παρέλαβε 64 αιτιολογημένες γνώμες κατά την έννοια του πρωτοκόλλου αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, πράγμα που αποτελεί σημαντική αύξηση σε σύγκριση με το 2010· επισημαίνει, ωστόσο, ότι οι εν λόγω 64 αιτιολογημένες γνώμες αντιπροσώπευαν μόλις το 10% των 622 γνωμών που διαβιβάστηκαν συνολικά από τα εθνικά κοινοβούλια στην Επιτροπή το 2011 στο πλαίσιο του σχετικού πολιτικού διαλόγου· εφιστά επίσης την προσοχή στο γεγονός ότι δεν υποβλήθηκε, για κάποια πρόταση της Επιτροπής, ένας επαρκής αριθμός αιτιολογημένων γνωμών, ούτως ώστε να κινηθούν οι διαδικασίες της «κίτρινης ή πορτοκαλί κάρτας» σύμφωνα με το πρωτόκολλο αυτό· σημειώνει, ωστόσο, ότι στις 22 Μαΐου 2012 κινήθηκε για πρώτη φορά η διαδικασία της «κίτρινης κάρτας» σχετικά με πρόταση της Επιτροπής (πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την άσκηση του δικαιώματος ανάληψης συλλογικής δράσης στο πλαίσιο της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, ήτοι πρόταση κανονισμού «Monti II»)· τονίζει ότι η Επιτροπή απέσυρε την πρόταση όχι επειδή θεωρούσε ότι παραβίαζε την αρχή της επικουρικότητας, αλλά διότι αντιλήφθηκε ότι η πρόταση δύσκολα θα μπορούσε να συγκεντρώσει εντός του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου την απαραίτητη πολιτική στήριξη για την έγκρισή της·
14. θεωρεί ότι ο μηχανισμός ελέγχου της αρχής της επικουρικότητας πρέπει να εκλαμβάνεται και να χρησιμοποιείται ως σημαντικό μέσο συνεργασίας μεταξύ των ευρωπαϊκών και των εθνικών θεσμικών οργάνων· διαπιστώνει με ικανοποίηση ότι ο μηχανισμός αυτός χρησιμοποιείται στην πράξη ως μέσο επικοινωνίας και συνεργατικού διαλόγου μεταξύ των διαφόρων θεσμικών επιπέδων του πολυεπίπεδου ευρωπαϊκού συστήματος·
15. σημειώνει με ανησυχία ότι σε ορισμένες γνωμοδοτήσεις εθνικών κοινοβουλίων τονίζεται το γεγονός ότι σε μια σειρά νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής η αιτιολόγηση για την αρχή της επικουρικότητας είναι ανεπαρκής ή ανύπαρκτη·
16. ζητεί συνεπώς να εξαλειφθούν οι λόγοι για τον μικρό αριθμό των επίσημων αιτιολογημένων γνωμοδοτήσεων που υποβάλλονται από τα εθνικά κοινοβούλια και να εξετασθεί εάν αυτό μπορεί να αποδοθεί στο γεγονός ότι η αρχή της επικουρικότητας τηρείται από όλους ή ότι τα εθνικά κοινοβούλια αδυνατούν να εφαρμόσουν την εν λόγω αρχή λόγω έλλειψης πόρων ή υπερβολικά σύντομων προθεσμιών· θεωρεί δε σκόπιμη τη διενέργεια ανάλυσης από την Επιτροπή·
17. τονίζει ότι τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα πρέπει να επιτρέψουν στα εθνικά κοινοβούλια να ελέγχουν τις νομοθετικές προτάσεις διασφαλίζοντας ότι η Επιτροπή παρέχει λεπτομερή και ολοκληρωμένη αιτιολόγηση για τις νομοθετικές αποφάσεις που λαμβάνει όσον αφορά τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας σύμφωνα με το άρθρο 5 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης·
18. επισημαίνει επίσης επί του θέματος ότι το υφιστάμενο χρονοδιάγραμμα για τη διενέργεια ελέγχου από τα εθνικά κοινοβούλια όσον αφορά τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας συχνά κρίνεται ανεπαρκές·
19. υπογραμμίζει το γεγονός ότι τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα είναι αρμόδια να

διασφαλίζουν ότι η νομοθεσία είναι σαφής και εύκολα κατανοητή και δεν δημιουργεί περιττό διοικητικό φόρτο για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις·

20. θεωρεί ότι, αν θέλουμε περισσότερη δημοκρατική νομιμότητα, τότε θα πρέπει να εξεταστεί ενδελεχώς ο μηχανισμός έγκαιρης προειδοποίησης.

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ ΤΗΣ ΤΕΛΙΚΗΣ ΨΗΦΟΦΟΡΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Ημερομηνία έγκρισης	14.10.2013
Αποτέλεσμα της τελικής ψηφοφορίας	+ : 24 - : 0 0 : 0
Βουλευτές παρόντες κατά την τελική ψηφοφορία	Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Zdravka Bušić, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Zita Gurmai, Gerald Häfner, Constance Le Grip, Morten Messerschmidt, Sandra Petrović Jakovina, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Søren Bo Søndergaard, Rafał Trzaskowski, Luis Yáñez-Barnuevo García, Станимир Илчев
Αναπληρωτές παρόντες κατά την τελική ψηφοφορία	Elmar Brok, David Campbell Bannerman, Isabelle Durant, Andrej Plenković, Δημήτριος Δρούτσας
Αναπληρωτές (άρθρο 187, παρ. 2) παρόντες κατά την τελική ψηφοφορία	Edward McMillan-Scott, Catherine Trautmann