

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ**  
**ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΤΜΗΜΑ**  
**ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**  
**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ**  
**ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ:**  
**ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**  
**ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ**  
**2013-2014, 4<sup>ο</sup> Εξάμηνο**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:**  
**Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ**  
**ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ**

**ΔΟΝ. ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ**

**ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ**

**ΚΑΡΑΔΗΜΑ ΜΑΡΙΑ**

**A.M. 7112M026**

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ _____	3
ΠΕΡΙΛΗΨΗ _____	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ _____	5
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>: ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΙΑΚΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ, ΤΗΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ</b> _____	7
1.1. Εθνικό επίπεδο διακυβέρνησης _____	7
1.2. Ενωσιακό επίπεδο διακυβέρνησης _____	9
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>: ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ</b> _	10
2.1. Το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης _____	10
2.1.1. Κύρωση του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη: Το άρθρο 28 του ελληνικού Συντάγματος _____	11
2.1.2. Η άμεση ισχύς του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης _____	13
2.2. Το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης _____	14
2.2.1. Ο Κανονισμός _____	17
2.2.1.1. Η γενική ισχύς του Κανονισμού _____	18
2.2.1.2. Η άμεση ισχύς του Κανονισμού _____	18
2.2.1.3. Η δεσμευτικότητα του Κανονισμού ως προς όλα τα μέρη του _____	25
2.2.2. Η Οδηγία _____	25
2.2.2.1. Η υποχρέωση ενσωμάτωσης των Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο _____	27
2.2.2.2. Το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας _____	32
2.2.2.3. Η σύμφωνη με την Οδηγία ερμηνεία του εθνικού δικαίου: οι αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας _____	38
2.2.2.4. Η αρχή της ευθύνης του κράτους _____	42
2.2.2.5. Το ουσιαστικό κριτήριο για την υποχρέωση ενσωμάτωσης των Οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη _____	44
2.2.3. Η Απόφαση _____	46
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ</b> _	51
3.1. Η άμεση εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από τα όργανά της _____	51
3.2. Η εφαρμογή του παράγωγου δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη _____	56
3.2.1. Η άμεση και έμμεση εφαρμογή του παράγωγου δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη _____	60
3.2.1.1. Ο ρόλος του κοινοβουλίου στην εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου _____	61

3.2.1.2.	Ο ρόλος της Διοίκησης στην εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου	63
3.2.2.	Τα χαρακτηριστικά της ελληνικής Διοίκησης και η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου	69
3.2.3.	Διάρθρωση της ελληνικής κεντρικής Διοίκησης για το συντονισμό και την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ	72
3.2.4.	Το έλλειμμα ενσωμάτωσης των Οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη	79
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>: ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ</b>		<b>82</b>
4.1.	Η υποχρέωση της νομικής προσαρμογής του εθνικού κανόνα στον ενωσιακό	82
4.2.	Ο ν. 945/1979	84
4.3.	Ο ν. 1338/1983	86
4.4.	Η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου με νόμο	97
4.5.	Η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου με κανονιστική διοικητική πράξη	100
4.5.1.	Η επιλογή της σωστής νομικής βάσης	100
4.5.2.	Η εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ με προεδρικό διάταγμα	102
4.5.3.	Η εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ με υπουργική απόφαση	110
4.5.4.	Το περιεχόμενο των κανονιστικών πράξεων εναρμόνισης του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο	113
4.6.	Υποχρέωση ανακοίνωσης των εθνικών μέτρων μεταφοράς Οδηγιών	118
<b>ΕΠΙΛΟΓΟΣ</b>		<b>119</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΠΗΓΕΣ</b>		<b>121</b>

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΓΓΚ= Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης

ΔΕΕ= Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΔΕΚ= Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

ΕΕ= Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΚ = Ευρωπαϊκές Κοινότητες

ΕΚΑΕ= Ε Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας

ΕΚΑΧ= Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα

ΕΟΚ= Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ν.= Νόμος

ΟΤΑ= Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

παρ.= Παράγραφος

π.δ.= προεδρικό διάταγμα

ΠΕ= Πρακτικό Επεξεργασίας

ΠΕΚ= Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Σ.= Ελληνικό Σύνταγμα του 1975/1986/2001/2008

ΣυνθΕΕ= Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

ΣυνθΛΕΕ= Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

υπ.= Υπόθεση

ΣτΕ= Συμβούλιο της Επικρατείας

ΥΠΑΑ&Τ = Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από τις εθνικές Διοικήσεις και ειδικότερα από την ελληνική, η οποία από τη μια μεριά συνίσταται στη νομική προσαρμογή και από την άλλη στην επίτευξη αποτελέσματος. Στο πλαίσιο αυτό αναλύονται οι κανόνες του παράγωγου κυρίως δικαίου της ΕΕ, προκειμένου να καταδειχθεί η φύση τους, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που αυτές γεννάν για τους ιδιώτες και τα κράτη μέλη και εν γένει τα έννομα αποτελέσματα που παράγουν στο εσωτερικό τους, μέσα και από την εξέταση της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επιπλέον, καταγράφεται ο σημαντικός ρόλος που προσδίδεται στις εθνικές Διοικήσεις για την εκτέλεση του ενωσιακού κανόνα σε σχέση με τη νομοθετική λειτουργία, τόσο από το ενωσιακό όσο και από το εθνικό επίπεδο διακυβέρνησης και περιγράφονται σύντομα οι περιπτώσεις κατά τις οποίες κατ' εξαίρεση η Ένωση εφαρμόζει άμεσα το δίκαιο που παράγει. Περαιτέρω, αναλύεται η δομή της ελληνικής Διοίκησης σε σχέση με τον συντονισμό και την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ και αναδεικνύονται οι δομικές της αδυναμίες αλλά και τα προσκόμματα που αυτή συναντά κατά την εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων. Ως εκ τούτου, περιγράφεται και η ανάγκη της οργανωτικής και λειτουργικής προσαρμογής της, η οποία έμμεσα προκύπτει και ως υποχρέωση από τα ενωσιακά κανονιστικά κείμενα, προκειμένου να ανταποκριθεί στον ρόλο που της ανατίθεται.

Τέλος, εξετάζονται οι νομικές διαστάσεις της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ από την ελληνική Διοίκηση, μέσω της ανάλυσης των επιλογών του Έλληνα νομοθέτη από την ένταξη της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες μέχρι σήμερα και περιγράφονται οι διαδικασίες έκδοσης και το περιεχόμενο των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης που αποσκοπούν στη συμμόρφωση του εθνικού δικαίου προς το ενωσιακό.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η συνταγματική φιλελεύθερη Δημοκρατία<sup>1</sup>, η οποία επικράτησε τον 20<sup>ο</sup> αιώνα, θεμελιώνεται σε συνταγματικές αρχές κοινές στα κράτη του δυτικού κόσμου. Σε αυτό το πλαίσιο, η διακυβέρνηση<sup>2</sup> των κρατικών υποθέσεων οργανώνεται σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών<sup>3</sup>, στη σχετική μορφή της<sup>4</sup>, ως θεμελιώδης συνταγματική αρχή. Αυτή, ως σκοπό έχει τον περιορισμό της παντοδυναμίας του κράτους, τον έλεγχο της κρατικής αυθαιρεσίας, αλλά και την οριοθέτηση και την υποταγή της δράσης του κράτους στην αρχή της νομιμότητας και της υπεροχής του νόμου έναντι όλων των άλλων κρατικών πράξεων, διασφαλίζοντας έτσι και την αρχή του κράτους δικαίου.

Τα κυρίαρχα εθνικά κράτη, οργανώνουν τη δράση τους σύμφωνα με τις παραπάνω αρχές, συγκροτώντας κατά αυτόν τον τρόπο το εθνικό επίπεδο διακυβέρνησης. Τα τελευταία χρόνια όμως όλο και περισσότερο, η κεντρική κρατική εξουσία παραχωρεί σε άλλους πολιτικούς δρώντες, όπως είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η Κοινωνία των Πολιτών, μέρος της εξουσίας της, για τη διαχείριση ορισμένων υποθέσεων τοπικού ή ειδικού ενδιαφέροντος. Έτσι διαμορφώνεται το υποεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης. Η απόλυτη κυριαρχία του εθνικού κράτους, αναφορικά με την άσκηση της εξουσίας, σχετικοποιείται περαιτέρω και από το γεγονός ότι τις τελευταίες δεκαετίες, μέρος της εθνικής κυριαρχίας μεταβιβάζεται σε δομές οι οποίες συστήνονται και λειτουργούν και εκτός των στενών γεωγραφικών ορίων του. Με τον τρόπο αυτόν, η διακυβέρνηση των κρατικών υποθέσεων αναλαμβάνεται από διεθνείς οργανισμούς, οι οποίοι συστήνονται από τα κυρίαρχα κράτη προκειμένου να υπάρξει ευρύτερη αντιμετώπιση ορισμένων ζητημάτων, τα οποία σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο φαίνεται πολύ δύσκολο

---

<sup>1</sup> Αντιπροσωπευτική/ έμμεση δημοκρατία.

<sup>2</sup> Ως διακυβέρνηση θα μπορούσε να οριστεί η πολιτική διαδικασία που αναλύεται στην από μέρους των κοινωνιών, απόκτηση κάποιας μορφής συλλογικής διεύθυνσης και διαχείρισης.

<sup>3</sup> Ως λειτουργία ορίζεται η Δράση των οργάνων της κρατικής εξουσίας, ρυθμιστική του κοινωνικού βίου, με την οποία, κατά το Σύνταγμα, παράγεται η πολιτική βούληση της εξουσίας και υλοποιούνται οι αποφάσεις της σύμφωνα με τις προβλεπόμενες συνταγματικές διαδικασίες.

<sup>4</sup> Στη σχετική μορφή της διάκρισης των λειτουργιών, καθιερώνεται η διασταύρωση των λειτουργιών μεταξύ των διαφόρων οργάνων, διασταύρωση απαραίτητη για τον συντονισμό και τη συνεργασία των ενεργειών της κρατικής εξουσίας, εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα και την αμοιβαία άσκηση ελέγχου μεταξύ των οργάνων. Σε αντιδιαστολή με την απόλυτη διάκριση των λειτουργιών, κατά την οποία αποκλείεται η ανάθεση σε όργανο αρμόδιο για την άσκηση μιας λειτουργίας, πράξεων και ενεργειών που αποτελούν ενάσκηση άλλης λειτουργίας.

να μπορούν να αντιμετωπιστούν. Έτσι διαμορφώνεται το υπερεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης το οποίο συλλειτουργεί με τα άλλα δύο.

Σε αυτό το υπερεθνικό επίπεδο ανήκει και η διακυβέρνηση που ασκείται από το πολιτικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία κινείται μεταξύ κράτους και διεθνούς οργανισμού και στην οποία κατανέμεται πολιτική εξουσία κρατικής υφής. Το καινοφανές αυτό πολιτικό μόρφωμα συγκροτείται στη βάση της κυριαρχίας των εθνικών κρατών που το αποτελούν και δομείται πάνω στις αξίες που κυριαρχούν σε αυτά, όπως είναι οι αρχές του κράτους δικαίου και της νομιμότητας, με την έννοια ότι η δράση των οργάνων του ρυθμίζεται και περιορίζεται από κανόνες δικαίου. Η θεσμική κατοχύρωση του υπερεθνικού αυτού επιπέδου διακυβέρνησης, οι οργανωτικές βάσεις, καθώς και το αξιακό σύστημα<sup>5</sup> του ιδιότυπου αυτού πολιτικού συστήματος<sup>6</sup> ενυπάρχουν σήμερα στη μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία περιλαμβάνει ουσιαστικές ρυθμίσεις συνταγματικής ποιότητας<sup>7</sup>. Η εν λόγω Συνθήκη, η οποία τροποποιεί και ενσωματώνει τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επικυρώνει τον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ιδρύει την ενιαία ΕΕ, στην οποία ρητά προσδίδει νομική προσωπικότητα<sup>8</sup>.

Έτσι, σύμφωνα με τα παραπάνω, οι κανόνες δικαίου οι οποίοι παράγονται στο υπερεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης δεσμεύουν καταρχήν την κρατική εξουσία και της επιβάλλουν μια συγκεκριμένη συμπεριφορά, όπως ακριβώς συμβαίνει και με τους εθνικά παραγόμενους κανόνες δικαίου. Κανόνες οι οποίοι θέτοντας συγκεκριμένους στόχους σε διάφορα πεδία πολιτικής, άλλοτε επιβάλλουν τον τρόπο με τον οποίο αυτοί θα επιτευχθούν και άλλοτε παρέχουν στο κράτος μέλος διακριτική ευχέρεια για τον σκοπό αυτόν. Η εφαρμογή των κανόνων αυτών περιλαμβάνει τόσο την τυπική, νομική, κανονιστική προσαρμογή των εθνικών διατάξεων σε αυτούς, όσο και την παραγωγή των αποτελεσμάτων στα οποία αυτοί στοχεύουν.

<sup>5</sup> Τσάτσος, Δ., (2005), *Το αξιακό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Εισαγωγή στην λειτουργία του*, 1<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Παπαζήσης, σελ. 45.

<sup>6</sup> Στεφάνου, Κωνσταντίνος, Α., (2002), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά και Θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια*, τόμος Α, 6<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 198.

<sup>7</sup> ΔΕΚ υπ. 294/83 (Les Verts) Συλλ. 1986, 1339, ότι «...οι ιδρυτικές Συνθήκες αποτελούν τον βασικό καταστατικό χάρτη της Κοινότητας.»

<sup>8</sup> Άρθρο 47 της ΣυνθΕΕ.

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1<sup>ο</sup>: ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΤΗΣ ΔΙΑΚΡΙΣΗΣ ΤΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΩΝ, ΤΗΣ  
ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΣΤΟ  
ΕΝΩΣΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ**

Οι συνταγματικές αρχές της διάκρισης των λειτουργιών, της νομιμότητας και του κράτους δικαίου, που πρωταρχικό σκοπό έχουν να υπηρετήσουν τη δημοκρατική αρχή στο εθνικό κράτος, στην ΕΕ απαντώνται με τρόπο διαφορετικό, καθώς, όπως ήδη τονίστηκε, αυτή δανείζεται τόσο κρατικά στοιχεία όσο και στοιχεία διεθνούς οργανισμού για την οργάνωση και τη λειτουργία της. Η Ένωση εδράζεται στις κοινές συνταγματικές αρχές των κρατών που την αποτελούν, παρά το γεγονός ότι αυτές δεν διατυπώνονται στα ισχύοντα κείμενα με την ευκρίνεια που εντοπίζονται στα συνταγματικά κείμενα των κρατών μελών της<sup>9</sup>.

**1.1. Εθνικό επίπεδο διακυβέρνησης**

Στα πλαίσια της διάκρισης των λειτουργιών στο εθνικό κράτος, η εξουσιαστική δράση του κράτους εκδηλώνεται με τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική λειτουργία. Νομοθετική λειτουργία είναι η κρατική λειτουργία η οποία θέτει γενικούς και αφηρημένους κανόνες δικαίου, ενώ εκτελεστική είναι η λειτουργία που ως περιεχόμενο έχει την εκτέλεση του τιθέμενου δικαίου. Η δικαστική ή δικαιοδοτική λειτουργία είναι εκείνη η κρατική λειτουργία η οποία έχει ως περιεχόμενο την απονομή της δικαιοσύνης, δηλαδή την επίλυση ιδιωτικών και διοικητικών διαφορών που ανακύπτουν από την εφαρμογή των κανόνων δικαίου, σύμφωνα πάντα με το Σύνταγμα και τους νόμους. Στα πλαίσια της ελληνικής έννομης τάξης και σύμφωνα με το ελληνικό Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008<sup>10</sup>, η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, η εκτελεστική από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση και η δικαστική από τα δικαστήρια.

Η αρχή της νομιμότητας, υποδηλώνει τη σχέση μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής λειτουργίας, στα πλαίσια του κράτους δικαίου. Σύμφωνα

<sup>9</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 59.

<sup>10</sup> Άρθρο 26 Σ.

με το Σύνταγμα<sup>11</sup>, η εκτελεστική λειτουργία μπορεί να εκδίδει κανόνες δικαίου μετά από ρητή, ειδική και περιορισμένη νομοθετική εξουσιοδότηση και το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει την αρμοδιότητα να ακυρώνει διοικητικές πράξεις που αντιβαίνουν στην αρχή της νομιμότητας. Με τον τρόπο αυτόν, η νομοθετική λειτουργία βάσει της οποίας θεσπίζονται πρωτεύοντες κανόνες δικαίου, που σύμφωνα με το Σύνταγμα ασκείται καταρχήν από τη Βουλή, κατανέμεται μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής λειτουργίας. Η εκτελεστική λειτουργία, όμως, αντλεί τη νομοθετική της αρμοδιότητα μόνο από προηγούμενες νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις. Έτσι, η νομοθετική αρμοδιότητα της εκτελεστικής λειτουργίας μπορεί να χαρακτηριστεί ως δευτερογενής ή παράγωγη. Σύμφωνα με την παραπάνω αρχή, η Δημόσια Διοίκηση ως μέρος της εκτελεστικής λειτουργίας, όταν προβαίνει σε διοικητικές ενέργειες, όπως είναι οι υλικές πράξεις, η έκδοση διοικητικών πράξεων και η σύναψη συμβάσεων, οφείλει όχι μόνο να μην αντιτίθεται στο νόμο, αλλά και να είναι σε αρμονία με το περιεχόμενό του. Επιπλέον, η Διοίκηση προκειμένου να προβεί στις παραπάνω διοικητικές ενέργειες, θα πρέπει να διαθέτει την αρμοδιότητα αυτή δυνάμει του ενωσιακού δικαίου, του Συντάγματος, των διεθνών συμβάσεων, του νόμου ή των κανονιστικών πράξεων.

Η αρχή του κράτους δικαίου, βάση αλλά και προϋπόθεση της οποίας είναι η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, ορίστηκε ρητά πρώτη φορά με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001<sup>12</sup>. Αυτή δηλώνει ένα σύστημα από κανόνες ή αρχές που περιορίζουν, οργανώνουν και νομιμοποιούν την κρατική εξουσία<sup>13</sup>. Βασικό λοιπόν χαρακτηριστικό του κράτους δικαίου είναι η ύπαρξη κανόνων δικαίου, οι οποίοι διέπουν, ρυθμίζουν και περιορίζουν όχι μόνο τη δράση των ιδιωτών, αλλά και των κρατικών οργάνων κατά την άσκηση της εξουσίας τους. Με την αρχή του κράτους δικαίου νοείται και η ύπαρξη ανεξάρτητης δικαιοσύνης με το δικαίωμα της δικαστικής προστασίας και κυρίως η κατοχύρωση και προστασία ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Από την αρχή του κράτους δικαίου απορρέει η αρχή της νομιμότητας, αλλά

<sup>11</sup> Άρθρα 43 και 95 παρ. 1 περ. α' Σ..

<sup>12</sup> Άρθρο 25 «1. Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους...».

<sup>13</sup> Μανιτάκης, Αντώνης (1994), *Κράτος Δικαίου & Δικαστικός Έλεγχος της συνταγματικότητας I*, Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, σελ. 150.

και άλλες επιμέρους αρχές, όπως αυτές της ασφάλειας και βεβαιότητας του δικαίου<sup>14</sup> και της μη αναδρομικής ισχύος των κανόνων δικαίου<sup>15</sup>.

## 1.2. Ενωσιακό επίπεδο διακυβέρνησης

Το σύνολο των αξιών στις οποίες εδράζεται η Ένωση, διακηρύσσονται στο άρθρο 2 ΣυνθΕΕ όπου ρητά ορίζεται ότι η Ένωση βασίζεται, μεταξύ άλλων, στις αξίες της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου, αξίες κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από πλουραλισμό και δικαιοσύνη<sup>16</sup>. Με τον τρόπο αυτόν, η αρχή του κράτους δικαίου κατοχυρώνεται σε ενωσιακό επίπεδο με το παραπάνω άρθρο, αλλά και με την πρόβλεψη ανεξάρτητης και αμερόληπτης δικαστικής αρχής στη δικαιοδοσία της οποίας υπάγεται το σύνολο του μηχανισμού<sup>17</sup>.

Από την άλλη μεριά, η συνταγματική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών δεν απαντάται στην ΕΕ με την ευκρίνεια που απαντάται στα κράτη μέλη της. Η νομοθετική λειτουργία σε ενωσιακό επίπεδο ασκείται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο<sup>18</sup> και από το Συμβούλιο<sup>19</sup>, ενώ η άσκηση της εκτελεστικής λειτουργίας ανατίθεται, καταρχήν, στο Συμβούλιο και την Επιτροπή. Η δικαστική λειτουργία αντίθετα ασκείται αποκλειστικά και κατ'αντιστοιχία με τις εθνικές έννομες τάξεις από το Δικαστήριο της ΕΕ. Από αυτό συνάγεται ότι κανένα όργανο δεν έχει γενική νομοθετική ή εκτελεστική

<sup>14</sup> Η εν λόγω αρχή συνίσταται στο προβλέψιμο της δράσης του κράτους και των πολιτών. Ισχύει τόσο απέναντι στη Διοίκηση, όσο και απέναντι στον κοινό νομοθέτη και επιβάλλει την υποχρεωτική γνωστοποίηση της διοικητικής πράξης μέσω της δημοσίευσης ή της γνωστοποίησής της. Στις περιπτώσεις δε, που μια διοικητική πράξη είναι υποχρεωτικά δημοσιευτέα, όπως είναι οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις, η μη δημοσίευσή της συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας έκδοσής της και καθιστά την πράξη ανυπόστατη.

<sup>15</sup> Η οποία καθιερώνεται ρητά από το Σύνταγμα στα άρθρα 7 «1. Έγκλημα δεν υπάρχει ούτε ποινή επιβάλλεται χωρίς νόμο που να ισχύει πριν από την τέλεση της πράξης και να ορίζει τα στοιχεία της. Ποτέ δεν επιβάλλεται ποινή βαρύτερη από εκείνη που προβλεπόταν κατά την τέλεση της πράξης» και 78 «2. Φόρος ή άλλο οποιοδήποτε οικονομικό βάρος δεν μπορεί να επιβληθεί με νόμο αναδρομικής ισχύος που εκτείνεται πέρα από το οικονομικό έτος το προηγούμενο εκείνου κατά το οποίο επιβλήθηκε».

<sup>16</sup> Άρθρο 2 «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών».

<sup>17</sup> Τα ΔΕΚ με τη νομολογία του χαρακτηρίζει ευθέως την Κοινότητα ως Κοινότητα δικαίου και διασφαλίζει την τήρηση της αρχής της νομιμότητας από την ενωσιακή διοίκηση.

<sup>18</sup> Το οποίο είναι άμεσα νομιμοποιημένο από τους λαούς των κρατών μελών της ΕΕ, αφού τα μέλη του εκλέγονται από αυτούς με άμεση, καθολική, ταυτόχρονη και μυστική ψηφοφορία.

<sup>19</sup> Το οποίο είναι έμμεσα νομιμοποιημένο, αφού τα μέλη του είναι μέλη των εθνικών κυβερνήσεων.

αρμοδιότητα, όπως συμβαίνει στις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών μελών, όπου για παράδειγμα, η Βουλή, ως το νομοθετικό όργανο, έχει γενική νομοθετική αρμοδιότητα με μόνο περιορισμό το συνταγματικό πλαίσιο. Αντίθετα, στα πλαίσια της ΕΕ το κάθε όργανο ενεργεί αποκλειστικά με βάση τις ειδικά ανατεθειμένες σε αυτό αρμοδιότητες, αρμοδιότητες οι οποίες χαρακτηρίζονται πλέον από την παρ. 1 του άρθρου 5 ΣυνθΕΕ ρητά ως «δοτές», με πράξεις οι οποίες σύμφωνα με την αρχή της ειδικής εξουσιοδότησης<sup>20</sup>, είναι έγκυρες, εφόσον στηρίζονται σε ειδική διάταξη των Συνθηκών. Με τον τρόπο αυτόν, δημιουργείται μια ιδιότυπη διασταύρωση των λειτουργιών που ασκούνται σε ενωσιακό επίπεδο, όπου δεν αγνοείται ούτε η διάκριση των λειτουργιών ούτε ο έλεγχος των οργάνων που τις ασκούν<sup>21</sup>, καθιερώνοντας την αρχή της θεσμικής ισορροπίας<sup>22</sup>.

Τέλος, είναι ξεκάθαρο ότι η αρχή της νομιμότητας διέπει τη δράση των οργάνων της ΕΕ όπως ακριβώς συμβαίνει και σε εθνικό επίπεδο. Οι πράξεις και οι παραλήψεις τους υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας μέσω της ύπαρξης ανεξάρτητου Δικαστηρίου, αρμόδιου να ελέγχει την τήρηση και την ορθή εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, τόσο από τα όργανά της όσο και από τα κράτη μέλη, παρέχοντας έννομη προστασία στους πολίτες της Ένωσης.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2<sup>ο</sup>: ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

### **2.1. Το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης**

Όπως λοιπόν συμβαίνει στα κράτη που απαρτίζουν την Ένωση, όπου τα Συντάγματα αποτελούν τον θεμελιώδη νόμο τους και διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία τους και κατοχυρώνουν τα ατομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα των πολιτών τους, έτσι και στην ΕΕ οι αξίες και οι αρχές του ενωσιακού πολιτικού συστήματος ενυπάρχουν στο πρωτογενές δίκαιο

<sup>20</sup> Άρθρο 13 παρ. 2 ΣυνθΕΕ «...2. Κάθε θεσμικό όργανο δρα εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται από τις Συνθήκες, σύμφωνα με τις διαδικασίες, τους όρους και τους σκοπούς τους οποίους προβλέπουν. Τα θεσμικά όργανα συνεργάζονται μεταξύ τους καλή τη πίστει...».

<sup>21</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 151.

<sup>22</sup> Νομική βάση και αυτής της αρχής αποτελεί η αρχή της ειδικής εξουσιοδότησης του άρθρου 13 παρ. 2 ΣυνθΕΕ.

αυτής, ως τον καταστατικό χάρτη της οργάνωσης και της λειτουργίας της. Το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης, το οποίο αποτελεί προϊόν της δράσης των κρατών μελών που τη συνθέτουν, συνιστά η Συνθήκη για την ΕΕ και η Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ, με τα Παραρτήματα και τα Πρωτόκολλα που τις συνοδεύουν ως αναπόσπαστο μέρος τους<sup>23</sup>, καθώς και τις Δηλώσεις, οι οποίες έγιναν είτε από όλα τα συμβαλλόμενα μέρη, είτε μόνο από μερικά εξ' αυτών. Επιπλέον, σε αυτό περιλαμβάνονται ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, οι αρχικές ιδρυτικές συνθήκες, δηλαδή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα<sup>24</sup>, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας<sup>25</sup>, της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας<sup>26</sup> και όλες οι μετέπειτα τροποποιητικές ή συμπληρωματικές Συνθήκες, όπως η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η Συνθήκη του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ, της Νίκαιας και της Λισαβόνας. Στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο εντάσσονται και οι Συνθήκες Προσχώρησης των κρατών μελών, όπως η Συνθήκη Προσχώρησης της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες που υπεγράφη στην Αθήνα τον Μάιο του 1979.

### 2.1.1. Κύρωση του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη: Το άρθρο 28 του ελληνικού Συντάγματος

Προκειμένου οι διατάξεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου να τεθούν σε ισχύ στο εθνικό επίπεδο, αυτές θα πρέπει να κυρωθούν από τα κράτη μέλη, τα οποία καταρχήν είναι και τα μόνα που δεσμεύονται<sup>27</sup>, σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές τους, μεταφέροντας τα σχετικά κείμενα των Συνθηκών σε πρωτότυπο στη γλώσσα του κράτους μέλους το οποίο τις κυρώνει.

Στην Ελλάδα αυτό πραγματοποιείται σύμφωνα με το άρθρο 28 του ισχύοντος Συντάγματος, στο οποίο ο συντακτικός νομοθέτης με την αναθεώρηση του 2001, πρόσθεσε ερμηνευτική δήλωση, σύμφωνα με την

<sup>23</sup> Άρθρο 51 ΣυνθΕΕ.

<sup>24</sup> Συνθήκη περί ίδρυσης της ΕΚΑΧ, Παρίσι 1952, η ισχύς της οποίας έληξε το 2002 και το δίκαιο αυτής εντάχθηκε στο δίκαιο της ΕΚ.

<sup>25</sup> Συνθήκη περί ίδρυσης της ΕΟΚ, Ρώμη 1957.

<sup>26</sup> Συνθήκη περί ίδρυσης της ΕΚΑΕ, Ρώμη 1957.

<sup>27</sup> Εξαίρεση στον κανόνα αυτόν αποτελεί η Πολιτική Ανταγωνισμού και ειδικότερα τα άρθρα 101, 102 και 106 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ, τα οποία απευθύνονται και, ως εκ τούτου, δεσμεύουν και τα φυσικά και νομικά πρόσωπα.

οποία το εν λόγω άρθρο «... αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης». Από την προσχώρηση της Ελλάδας το 1981, στις Ευρωπαϊκές τότε Κοινότητες, αυτό το άρθρο χρησιμοποιείται ως νομική βάση για την κύρωση του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ. Ειδικότερα, εκδόθηκαν:

- 1) σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος χωρίς να γίνεται μνεία συγκεκριμένης παραγράφου αυτού, ο ν. 945/1979 (Α'170)<sup>28</sup>, με τον οποίο κυρώθηκαν και απέκτησαν ισχύ νόμου η Συνθήκη Προσχώρησης της Ελλάδας στην ΕΟΚ και ΕΚΑΕ και η συμφωνία για την προσχώρηση της Ελλάδας στην ΕΚΑΧ,
- 2) σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, ο ν. 1681/1987 (Α'10)<sup>29</sup>, με τον οποίο κυρώθηκαν και απέκτησαν ισχύ νόμου η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και οι σχετικές Δηλώσεις που περιλαμβάνονται στην Τελική Πράξη,
- 3) σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος χωρίς να γίνεται μνεία σε μια από τις τρεις παραγράφους αυτού, ο ν. 2077/1992 (Α'136)<sup>30</sup>, ο οποίος κύρωσε τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ), καθώς και τα σχετικά Πρωτόκολλα και τις Δηλώσεις που περιλαμβάνονταν στην Τελική Πράξη,
- 4) σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, ο ν. 2691/1999 (Α'47)<sup>31</sup>, με τον οποίο κυρώθηκε αποκτώντας ισχύ νόμου η Συνθήκη του Άμστερνταμ,
- 5) σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, ν. 3001/2002 (Α'73)<sup>32</sup>, με τον οποίο κυρώθηκε και απέκτησε ισχύ νόμου η Συνθήκη της Νίκαιας,

---

<sup>28</sup> «Περί κυρώσεως της Συνθήκης Προσχώσεως της Ελλάδος εις την Ευρωπαϊκήν Οικονομικήν Κοινότητα και την Ευρωπαϊκήν Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας ως και της συμφωνίας "περί προσχωρήσεως της Ελλάδος εις την Ευρωπαϊκήν Κοινότητα 'Ανθρακος και Χάλυβος"».

<sup>29</sup> «Κύρωση Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και σχετικών δηλώσεων που περιλαμβάνονται στην Τελική Πράξη».

<sup>30</sup> «Κύρωση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και των σχετικών πρωτοκόλλων και δηλώσεων που περιλαμβάνονται στην Τελική Πράξη».

<sup>31</sup> «Κύρωση της Συνθήκης του Άμστερνταμ που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς πράξεις, καθώς και των σχετικών πρωτοκόλλων και των δηλώσεων που περιλαμβάνονται στην Τελική Πράξη».

- 6) σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος χωρίς αναφορά σε συγκεκριμένη παράγραφο του, ο ν. 3671/2008 (Α΄129)<sup>33</sup>, που κύρωσε τη Συνθήκη της Λισσαβώνας προσδίδοντάς της ισχύ νόμου.

### 2.1.2. Η άμεση ισχύς του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης

Η νομολογία του ΔΕΚ έχει αναγνωρίσει την άμεση ισχύ σε διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου οι οποίες ως σαφείς και ανεπιφύλακτες δεν απαιτούν καμία θετική πράξη εσωτερικού δικαίου<sup>34</sup>. Κατά το Δικαστήριο, αυτ'ό

<sup>32</sup> «Κύρωση της Συνθήκης της Νίκαιας που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τις Συνθήκες περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και ορισμένες συναφείς Πράξεις, καθώς και των σχετικών Πρωτοκόλλων και των Δηλώσεων, που περιλαμβάνονται στην Τελική Πράξη».

<sup>33</sup> «Κύρωση της Συνθήκης της Λισσαβώνας που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ορισμένες συναφείς πράξεις».

<sup>34</sup> Σελ. 307. ΔΕΚ υπ. 26/62 van Gent & Loos «...αν το άρθρο 12 της Συνθήκης ΕΟΚ έχει άμεσα αποτελέσματα στο εσωτερικό δίκαιο, υπό την έννοια ότι τα κράτη μέλη μπορούν να τα επικαλούνται βάσει αυτού του άρθρου και ότι τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να τα διασφαλίζουν. Για να κριθεί αν οι διατάξεις μιας διεθνούς συνθήκης έχουν τέτοιο πεδίο ενεργείας πρέπει να εξεταστεί το πνεύμα, η οικονομία και το γράμμα της. Ο στόχος της Συνθήκης ΕΟΚ, που είναι η θέσπιση μιας κοινής αγοράς, η λειτουργία της οποίας αφορά άμεσα τους πολίτες της Κοινότητας, συνεπάγεται ότι η Συνθήκη αυτή αποτελεί κάτι περισσότερο από μια συμφωνία που δημιουργεί μόνο αμοιβαίες υποχρεώσεις μεταξύ των συμβαλλομένων κρατών. ... Επιπλέον, το έργο του Δικαστηρίου στα πλαίσια του άρθρου 177, σκοπός του οποίου είναι να εξασφαλίζει την ενότητα της ερμηνείας της Συνθήκης από τα εθνικά δικαστήρια, επιβεβαιώνει ότι τα κράτη έχουν αναγνωρίσει στο κοινοτικό δίκαιο ισχύ την οποία μπορούν οι πολίτες να επικαλούνται ενώπιον αυτών των δικαστηρίων. Από τις προηγούμενες σκέψεις πρέπει να συναχθεί ότι η Κοινότητα αποτελεί νέα έννομη τάξη διεθνούς δικαίου, υπέρ της οποίας τα κράτη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, σε περιορισμένους έστω τομείς, και της οποίας υποκείμενα είναι όχι μόνο τα κράτη μέλη, αλλά επίσης και οι υπήκοοι τους. Επομένως, όπως το κοινοτικό δίκαιο, που είναι ανεξάρτητο από τη νομοθεσία των κρατών μελών, δημιουργεί υποχρεώσεις στους ιδιώτες, πρέπει επίσης να γεννά και δικαιώματα υπέρ αυτών. Τα δικαιώματα αυτά γεννώνται όχι μόνο όταν τούτο προβλέπεται ρητά στη Συνθήκη, αλλά επίσης λόγω σαφών υποχρεώσεων που επιβάλλει η Συνθήκη τόσο στους ιδιώτες όσο και στα κράτη μέλη και τα κοινοτικά όργανα. Λαμβανομένης υπόψη της οικονομίας της Συνθήκης σε θέματα δασμών και φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το άρθρο ... 12 διακηρύσσει μια σαφή και ανεπιφύλακτη απαγόρευση, που είναι υποχρέωση όχι ενεργείας αλλά αποχής. Αυτή η υποχρέωση δεν συνοδεύεται, άλλωστε, από καμία επιφύλαξη των κρατών να εξαρτήσουν την εφαρμογή της από θετική πράξη εσωτερικού δικαίου. Από την ίδια τη φύση της αυτή η απαγόρευση είναι απολύτως πρόσφορη να παραγάγει άμεσα αποτελέσματα στις έννομες σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των πολιτών τους. Η εκτέλεση του άρθρου 12 δεν απαιτεί νομοθετική επέμβαση των κρατών. Το γεγονός ότι αυτό το άρθρο ορίζει τα κράτη ως υποκείμενα της υποχρέωσης αποχής δεν σημαίνει ότι οι υπήκοοι τους δεν μπορούν να έχουν αντίστοιχο δικαίωμα. Πράγματι, το γεγονός ότι η Συνθήκη επιτρέπει, με τα προαναφερθέντα άρθρα, στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη να προσφύγουν ενώπιον του Δικαστηρίου κατά ενός κράτους που δεν εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις του δεν συνεπάγεται αδυναμία των ιδιωτών να επικαλεστούν, ενδεχομένως, τις υποχρεώσεις αυτές ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, όπως επίσης το γεγονός ότι η Συνθήκη θέτει στη διάθεση της Επιτροπής μέσα για τη διασφάλιση του σεβασμού των υποχρεώσεων που επιβάλλονται στους υποχρέους δεν αποκλείει τη δυνατότητα επικλήσεως της παραβάσεως αυτών των υποχρεώσεων στις διαφορές μεταξύ ιδιωτών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ... Από τις

θεωρείται αναγκαίο διότι, υποκείμενα του δικαίου της Ένωσης είναι όχι μόνο τα κράτη μέλη που τη δημιούργησαν αλλά και οι πολίτες τους, και την εφαρμογή των διατάξεών του πρέπει να διαφυλάττουν όλες οι εθνικές αρχές, νομοθετικές, εκτελεστικές και δικαιοδοτικές, και οι ιδιώτες πρέπει να μπορούν να τις επικαλούνται ενώπιον τους στις διαφορές που ανακύπτουν τόσο μεταξύ αυτών και του κράτους<sup>35</sup> όσο και μεταξύ αυτών και άλλων ιδιωτών<sup>36</sup>.

Άμεση ισχύ αναπτύσσουν λοιπόν, ιδίως οι διατάξεις που περιέχουν σαφή απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας<sup>37</sup> ή φύλλου<sup>38</sup>, η διάταξη που ρητά αναγνωρίζει το δικαίωμα στους πολίτες της Ένωσης να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών<sup>39</sup>, καθώς και αυτές που περιλαμβάνουν υποχρέωση αποχής του κράτους μέλους από συγκεκριμένη ενέργεια<sup>40</sup> ή επιβάλλουν σε αυτό τη λήψη μέτρου, το οποίο προσδιορίζεται με σαφήνεια και χωρίς επιφύλαξη<sup>41</sup>. Αυτονόητο είναι ότι, οι διατάξεις των Συνθηκών που γεννούν δικαιώματα και υποχρεώσεις μεταξύ των κρατών μελών, δεν αναπτύσσουν άμεση ισχύ<sup>42</sup>.

## 2.2. Το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης

Οι ιδρυτικές Συνθήκες των τότε Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, στην ισχύουσα μορφή τους μετά την τροποποίησή τους με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, καθορίζουν τα όργανα της Ένωσης και τις λειτουργίες τους, τις νομικές πράξεις που αυτά παράγουν, καθώς και τον τρόπο θέσπισης των πράξεων αυτών. Σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών, τα όργανα της Ένωσης είναι επιφορτισμένα με την παραγωγή κανόνων δικαίου για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Ό,τι προκύπτει από τη

---

προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι, κατά το πνεύμα, την οικονομία και το γράμμα της Συνθήκης, το άρθρο 12 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι παράγει άμεσα αποτελέσματα και γενικά προσωπικά δικαιώματα, τα οποία πρέπει να διασφαλίζουν τα εθνικά δικαστήρια...».

<sup>35</sup> Κάθετο αποτέλεσμα.

<sup>36</sup> Οριζόντιο αποτέλεσμα.

<sup>37</sup> Για παράδειγμα, άρθρα 45, 49 και 56 ΣυνθΛΕΕ.

<sup>38</sup> Όπως το άρθρο 157 ΣυνθΛΕΕ.

<sup>39</sup> Άρθρο 21 ΣυνθΛΕΕ.

<sup>40</sup> Επί παραδείγματι, άρθρο 28 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ.

<sup>41</sup> Για παράδειγμα, άρθρα 106 «1. Τα κράτη μέλη δεν θεσπίζουν ούτε διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες των Συνθηκών, ιδίως προς εκείνους των άρθρων 18 και 101 μέχρι και 109, ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα...» κα 108 ΣυνθΛΕΕ.

<sup>42</sup> Π.χ. άρθρο 117 ΣυνθΛΕΕ.

δικαιοπαραγωγική δραστηριότητα των οργάνων της ΕΕ εντάσσεται στο παράγωγο δίκαιο αυτής<sup>43</sup>.

Ειδικότερα, το άρθρο 288 ΣυνθΛΕΕ ορίζει ότι τα είδη των πράξεων που δύνανται να εκδίδουν τα θεσμικά όργανά της είναι οι Κανονισμοί, οι Οδηγίες, οι Αποφάσεις, οι Συστάσεις και οι Γνώμες. Στο ίδιο άρθρο η ΣυνθΛΕΕ ορίζει και τις έννομες συνέπειες των νομικών αυτών πράξεων. Επιπλέον, το άρθρο 289 παρ. 3 ΣυνθΛΕΕ προβλέπει ότι οι νομικές πράξεις που εκδίδονται με τη συνήθη ή την ειδική νομοθετική διαδικασία<sup>44</sup> αποτελούν νομοθετικές πράξεις, εισάγοντας για πρώτη φορά τη διάκριση μεταξύ νομικών και νομοθετικών πράξεων. Ωστόσο, οι παρ. 1 και 2 του ίδιου άρθρου διευκρινίζουν ότι με τη συνήθη ή την ειδική νομοθετική διαδικασία μπορούν να εκδίδονται μόνο οι Κανονισμοί, οι Οδηγίες και οι Αποφάσεις, οι οποίες όμως μπορούν να εκδίδονται και ως απλές νομικές πράξεις. Κριτήριο για το αν μια από τις παραπάνω πράξεις αποτελεί νομοθετική ή νομική πράξη αποτελεί μόνο η διαδικασία βάσει της οποίας εκδόθηκε και όχι το περιεχόμενό της. Οι παραπάνω νομοθετικές πράξεις ως νομική βάση για την έκδοσή τους, έχουν τις σχετικές κάθε φορά διατάξεις των Συνθηκών<sup>45</sup>, στις οποίες αν δεν ορίζεται συγκεκριμένος τύπος πράξης, το θεσμικό ενωσιακό όργανο μπορεί να επιλέξει κατά περίπτωση τον τύπο της πράξης, βάσει της αρχής της αναλογικότητας<sup>46</sup>.

Περαιτέρω, το άρθρο 290 ΣυνθΛΕΕ ορίζει ότι στις παραπάνω νομοθετικές πράξεις, οι οποίες ρυθμίζουν τα ουσιώδη στοιχεία ενός τομέα, δύνανται να περιλαμβάνεται σαφής ως προς τους στόχους, το περιεχόμενο,

<sup>43</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 263.

<sup>44</sup> Συνήθη νομοθετική διαδικασία έχουμε όταν μια νομοθετική πράξη εκδίδεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο από κοινού με το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, ενώ ειδική όταν οι παραπάνω πράξεις εκδίδονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη συμμετοχή του Συμβουλίου, ή από το Συμβούλιο με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

<sup>45</sup> Ενδεικτικά, Οδηγία 2010/63/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2010 περί προστασίας των ζώων που χρησιμοποιούνται για επιστημονικούς σκοπούς L 276/33/20.10.2010, η οποία εκδόθηκε σύμφωνα με το άρθρο 114 ΣυνθΛΕΕ και Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1107/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Οκτωβρίου 2009 σχετικά με τη διάθεση φυτοπροστατευτικών προϊόντων στην αγορά και την κατάργηση των οδηγιών 79/117/ΕΟΚ και 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 309 της 24.11.2009, σ. 1), ο οποίος ως νομική βάση για την έκδοσή του είχε τα άρθρα 37 παράγραφος 2, 95 και 152 παράγραφος 4 στοιχείο β) της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

<sup>46</sup> Άρθρο 296 πρώτο εδάφιο ΣυνθΛΕΕ «Όταν δεν προβλέπεται στις Συνθήκες ο τύπος της προς έκδοση πράξης, τα θεσμικά όργανα επιλέγουν τον τύπο της πράξης αυτής κατά περίπτωση, τηρώντας τις εφαρμοστέες διαδικασίες και την αρχή της αναλογικότητας».

την έκταση και τη διάρκεια, εξουσιοδότηση στην Επιτροπή για την έκδοση πράξεων μη νομοθετικού χαρακτήρα, γενικής ισχύος που συμπληρώνουν ή τροποποιούν ορισμένα μη ουσιώδη στοιχεία της σχετικής νομοθετικής πράξης<sup>47</sup>. Η πράξη που θα εκδοθεί είναι αυτονόητο ότι θα πρέπει να είναι σύμφωνη με την πράξη από την οποία αντλεί τη νομική της βάση. Βεβαίως, η εξουσιοδότηση αυτή μπορεί να ανακληθεί από τα όργανα τα οποία την παρείχαν, δηλαδή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο και μπορεί να τεθεί σε ισχύ μόνο εφόσον το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο δεν εκφράσει αντιρρήσεις εντός της προθεσμίας που καθορίζει η νομοθετική πράξη<sup>48</sup>. Οι λέξεις κατ' εξουσιοδότηση πρέπει να υπάρχουν στον τίτλο της εκδοθείσας πράξης<sup>49</sup>.

Μια επιπλέον κατηγορία νομικών πράξεων είναι οι εκτελεστικές, οι οποίες επίσης πρέπει να είναι σύμφωνες με τη νομοθετική πράξη βάσει της οποίας εκδίδονται και στην εκτέλεση της οποίας αποσκοπούν. Αυτές οι πράξεις θεσπίζονται κατ' εξαίρεση της αρχής του άρθρου 4 ΣυνθΛΕΕ, που προβλέπει ότι όλα τα μέτρα για την εκτέλεση των δεσμευτικών νομοθετικών πράξεων της ΕΕ λαμβάνονται από τα κράτη μέλη βάσει των δικών τους διατάξεων. Ειδικότερα, η παρ. 2 του άρθρου 291 ΣυνθΛΕΕ προβλέπει ότι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες για την εκτέλεση των νομικά δεσμευτικών πράξεων των οργάνων της ΕΕ, απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις, οι πράξεις

<sup>47</sup> Για παράδειγμα, Οδηγία 2011/65/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 2011 για τον περιορισμό της χρήσης ορισμένων επικίνδυνων ουσιών σε ηλεκτρικό και ηλεκτρονικό εξοπλισμό (ΕΕ L 174, 1.7.2011, σ.88), σύμφωνα με το άρθρο 5 της οποίας «... Για την προσαρμογή των παραρτημάτων III και IV στην επιστημονική και τεχνική πρόοδο, και για να επιτευχθούν οι στόχοι του άρθρου 1, η Επιτροπή θεσπίζει, μέσω κατ' εξουσιοδότηση πράξεων σύμφωνα με το άρθρο 20 και υπό τους όρους των άρθρων 21 και 22, τα ακόλουθα μέτρα:...» και το άρθρο 20 όπου προβλέπεται ότι «...Οι εξουσίες για την έκδοση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων που προβλέπεται ... στο άρθρο 5 παράγραφος 1 ... ανατίθενται στην Επιτροπή για περίοδο πέντε ετών από τις 21 Ιουλίου 2011...».

<sup>48</sup> Στις δύο αυτές περιπτώσεις το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφασίζει με την πλειοψηφία των μελών που το απαρτίζουν, ενώ το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία.

<sup>49</sup> Ενδεικτικά, κατ' εξουσιοδότηση Οδηγία 2014/2/ΕΕ της Επιτροπής της 18ης Οκτωβρίου 2013 για την τροποποίηση, με σκοπό την προσαρμογή στην τεχνική πρόοδο, του παραρτήματος IV της οδηγίας 2011/65/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όσον αφορά εξαίρεση για το κάδμιο σε φωσφόρους επιχρισμάτων τα οποία χρησιμοποιούνται σε ενισχυτές εικόνας για ακτινοσκοπικές εικόνες, έως τις 31 Δεκεμβρίου 2019, και σε ανταλλακτικά ακτινοσκοπικών συστημάτων που έχουν διατεθεί στην αγορά της ΕΕ πριν από την 1η Ιανουαρίου 2020 (ΕΕ L 4, 9.1.2014, σελ. 47), η οποία εκδόθηκε έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το άρθρο 5 παράγραφος 1 στοιχείο α) της Οδηγίας 2011/65/ΕΕ, όπως φαίνεται στο προοίμιο της.

αυτές αναθέτουν εκτελεστικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή<sup>50</sup> ή, σε ειδικές περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένες και στις περιπτώσεις των άρθρων 24 και 26 ΣυνθΕΕ, στο Συμβούλιο. Και σε αυτήν την περίπτωση στον τίτλο της πράξης το επίθετο «εκτελεστικός» ή «εκτελεστική» πρέπει να υπάρχει<sup>51</sup>.

Πάντως, όποια και αν είναι η διαδικασία έκδοσης των Κανονισμών, Οδηγιών και Αποφάσεων, βάσει της οποίας οι πράξεις αυτές καθίστανται νομοθετικές, κατ' εξουσιοδότηση ή εκτελεστικές, αυτές αποτελούν νομικά δεσμευτικές πράξεις της ΕΕ και ως εκ τούτου η υποχρέωση εφαρμογής τους από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τα άρθρα 4 ΣυνθΕΕ<sup>52</sup> και 291 ΣυνθΛΕΕ<sup>53</sup> παραμένει η ίδια. Δε συμβαίνει το ίδιο με τις Συστάσεις και Γνώμες οι οποίες σύμφωνα με το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 288 ΣυνΛΕΕ δεν αποτελούν δεσμευτικές πράξεις και για το λόγο αυτόν δεν θα αναλυθούν περαιτέρω.

### 2.2.1. Ο Κανονισμός

Όπως ήδη αναφέρθηκε παραπάνω, ο Κανονισμός μπορεί να εκδοθεί:

- 1) ως νομοθετική πράξη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, ή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη συμμετοχή του Συμβουλίου, ή από το Συμβούλιο με τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, σύμφωνα με την ειδική νομοθετική διαδικασία, ή

<sup>50</sup> Επί παραδείγματι, Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 528/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Μαΐου 2012 σχετικά με τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση βιοκτόνων (ΕΕ L 167, 27.6.2012, σ. 1), το άρθρο 51 παρ. 1 του οποίου ορίζει ότι «Για να υπάρξει εναρμονισμένη προσέγγιση όσον αφορά την ακύρωση και την τροποποίηση των αδειών, η Επιτροπή θεσπίζει λεπτομερείς κανόνες εφαρμογής των άρθρων 47 έως 50 μέσω εκτελεστικών πράξεων. Οι εν λόγω εκτελεστικές πράξεις εκδίδονται σύμφωνα με τη διαδικασία εξέτασης που προβλέπεται στο άρθρο 82 παράγραφος 3...».

<sup>51</sup> Ενδεικτικά, Εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 354/2013 της Επιτροπής της 18ης Απριλίου 2013 σχετικά με αλλαγές βιοκτόνων για τα οποία έχει χορηγηθεί άδεια σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 528/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (L 109/4/19.4.2013), ο οποίος σύμφωνα με το προοίμιο του εκδόθηκε έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το άρθρο 51 του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 528/2012.

<sup>52</sup> Άρθρο 4 ΣυνθΕΕ «3...Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης...».

<sup>53</sup> Άρθρο 291 ΣυνθΛΕΕ «1. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν όλα τα μέτρα εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των νομικά δεσμευτικών πράξεων της Ένωσης».

2) ή ως νομική πράξη και από την Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα<sup>54</sup>.

Αποδέκτες του Κανονισμού είναι όλα τα κράτη μέλη, η ΕΕ με τα όργανά της και τους υπαλλήλους της, καθώς και τα φυσικά και νομικά πρόσωπα αυτής.

Περαιτέρω, σύμφωνα με ρητή διατύπωση του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 288 ΣυνθΛΕΕ, ο Κανονισμός έχει γενική ισχύ, ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος και είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του.

#### **2.2.1.1. Η γενική ισχύς του Κανονισμού**

Ως γενική ισχύς του Κανονισμού νοείται το γεγονός ότι αυτός συντάσσεται με γενικούς και αφηρημένους όρους, έχει εφαρμογή σε όλα τα κράτη μέλη χωρίς να λαμβάνει υπόψη την κατάσταση μεμονωμένων περιπτώσεων και ως εκ τούτου εφαρμόζεται σε αντικειμενικά καθορισμένες καταστάσεις και ενεργεί έναντι πάντων<sup>55</sup>.

#### **2.2.1.2. Η άμεση ισχύς του Κανονισμού**

Με τον όρο άμεση ισχύς του Κανονισμού νοείται η νομική αυτάρκειά του αναφορικά με τη μη απαίτηση έκδοσης οποιασδήποτε ειδικής πράξης μετατροπής ή προσαρμογής στην εσωτερική έννομη τάξη, η οποία θα του προσέδιδε νομική ισχύ<sup>56</sup>.

Η άμεση ισχύς του Κανονισμού υποδηλώνει την έναρξη ισχύος του από τη δημοσίευσή του στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ ή μετά το πέρας είκοσι ημερών από αυτήν<sup>57</sup>. Από την ημερομηνία αυτή ο Κανονισμός,

---

<sup>54</sup> Άρθρο 132 ΣυνθΛΕΕ «1. Για την εκπλήρωση της αποστολής που έχει ανατεθεί στο ΕΣΚΤ, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών και υπό τους όρους που καθορίζει το καταστατικό του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ:

— εκδίδει κανονισμούς αναγκαίους για την εκτέλεση των καθηκόντων που ορίζονται στο άρθρο 3, σημείο 1, πρώτη περίπτωση, στο άρθρο 19, σημείο 1, στο άρθρο 22 ή στο άρθρο 25, σημείο 2, του καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ, καθώς και στις περιπτώσεις που προβλέπονται στις πράξεις του Συμβουλίου που αναφέρονται στο άρθρο 129, παράγραφος 4, ...».

<sup>55</sup> ΠΕΚ υπ. Τ- 47/95 «...Στην προκειμένη περίπτωση, ο προσβαλλόμενος κανονισμός ... έχει συνταχθεί με γενικούς και αφηρημένους όρους και έχει εφαρμογή σε όλα τα κράτη μέλη χωρίς να λαμβάνει υπόψη την κατάσταση μεμονωμένων εισαγωγέων.... Επομένως, ο προσβαλλόμενος κανονισμός εφαρμόζεται σε αντικειμενικώς καθορισμένες καταστάσεις και συνεπάγεται έννομα αποτελέσματα έναντι μιας κατηγορίας προσώπων η οποία καθορίζεται κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο...».

<sup>56</sup> Σκανδάμης, Ν., (1990), *Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής διοίκησης*, Αθήνα – Κομοτηνή, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 59.

<sup>57</sup> Η συνήθης διατύπωση στο τελευταίο άρθρο του Κανονισμού είναι η εξής: «Ο παρών κανονισμός αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή του στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

αυτοδίκαια υπάρχει νομικά στις εσωτερικές έννομες τάξεις των κρατών μελών και αναπτύσσει τα έννομα αποτελέσματά του έναντι πάντων. Κατά τον τρόπο αυτόν υπάρχει παράλληλα με τις άλλες ρυθμιστικές πράξεις του εθνικού δικαίου αλλά και ανεξάρτητα από αυτές, χωρίς δηλαδή να αφομοιώνεται σε κάποια βαθμίδα της ιεραρχίας των εθνικών πράξεων<sup>58</sup> και δεσμεύει τις εθνικές αρχές, τα εθνικά δικαστήρια αλλά και τους πολίτες της ΕΕ, οι οποίοι μπορούν να τον επικαλεστούν τόσο ενώπιον των ενωσιακών όσο και των εθνικών αρχών. Τον Κανονισμό μπορούν να επικαλεστούν οι πολίτες της Ένωσης όχι μόνο έναντι του κράτους μέλους (κάθετη ισχύς του Κανονισμού) αλλά και έναντι άλλων πολιτών (οριζόντια ισχύς του Κανονισμού)<sup>59</sup>.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι για να καταστεί ο κανονισμός δεσμευτικός δεν απαιτείται η παρέμβαση του εθνικού νομοθέτη, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των κανόνων του διεθνούς δικαίου, οι οποίοι μετατρέπονται σε δεσμευτικούς κανόνες του εσωτερικού δικαίου με την έκδοση κυρωτικού νόμου<sup>60</sup>. Περαιτέρω, οι Κανονισμοί για να ισχύσουν στην εσωτερική έννομη τάξη, δεν απαιτείται να γνωστοποιηθούν στην εθνική Διοίκηση, τους διοικούμενους και τους ιδιώτες σύμφωνα με τους κανόνες του εθνικού δικαίου.

Επιπλέον, σύμφωνα με νομολογία του ΔΕΚ, η αναπαραγωγή των ρυθμίσεων άμεσης ισχύος του Κανονισμού σε μια εθνική νομοθετική ή κανονιστική πράξη είναι απαγορευτική, καθώς με τον τρόπο αυτό αλλοιώνεται η ενωσιακή τους προέλευση, αλλά και δημιουργούνται ασάφειες ως προς την τυπική ισχύ τους<sup>61</sup>. Αυτό επιβεβαιώνεται και από πάγια νομολογία του

<sup>58</sup> Σκανδάμης, Ν., (1990), *Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής διοίκησης*, Αθήνα – Κομοτηνή, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 61.

<sup>59</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 264.

<sup>60</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 265.

<sup>61</sup> Για παράδειγμα ΔΕΚ υπ. 39/72 Επιτροπή/Ιταλία, σκ. 16 «... ο ιταλικός νόμος ... προβλέπει στο πρώτο του άρθρο ότι οι διατάξεις των κανονισμών 'λογίζονται περιληφθείσες στο παρόν διάταγμα'. Το διάταγμα αυτό ... περιορίζεται κατ' ουσία στην επανάληψη των διατάξεων των κοινοτικών κανονισμών», σκ. 17 «Μ' αυτή τη μέθοδο η Ιταλική Κυβέρνηση δημιούργησε αβεβαιότητα τόσο ως προς τη νομική φύση των εφαρμοστέων διατάξεων, όσο και ως προς το χρονικό σημείο ενάρξεως της ισχύος τους. Πράγματι, κατά τα άρθρα 189 και 191 της Συνθήκης, οι κανονισμοί ισχύουν άμεσα σε όλα τα κράτη μέλη και αρχίζουν να ισχύουν, δυνάμει της δημοσιεύσεώς τους και μόνο στην Επίσημη Εφημερίδα των Κοινοτήτων, από την ημερομηνία που οι ίδιοι ορίζουν, αλλέως από το χρόνο που ορίζει η Συνθήκη. Συνεπώς, είναι αντίθετες προς τη Συνθήκη όλες οι μέθοδοι εφαρμογής, που θα είχαν ως συνέπεια να παρεμβληθούν εμπόδια στο άμεσο αποτέλεσμα των κοινοτικών κανονισμών και να διαταραχτεί έτσι η ταυτόχρονη και ομοιόμορφη εφαρμογή τους στο σύνολο της Κοινότητας» και σκ. 18 «Η παράβαση της Ιταλικής Δημοκρατίας θεμελιώνεται επομένως, όχι μόνο στην καθυστέρηση τελέσεως, αλλά και σ' ορισμένες μεθόδους εφαρμογής που καθόρισε το διάταγμα».

Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία η άμεση ισχύς των Κανονισμών καθιστά ανεπίτρεπτη την ενσωμάτωσή τους στο εθνικό δίκαιο<sup>62</sup>.

Ο Κανονισμός από την ημερομηνία κατά την οποία άρχεται η ισχύς του, ουσιαστικά εκτοπίζει και καθιστά ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη εθνική ρύθμιση<sup>63</sup>. Ωστόσο, για λόγους ασφάλειας του δικαίου, η εν λόγω εθνική διάταξη σκόπιμο είναι να καταργηθεί και ρητά από αντίστοιχη νομοθετική ή κανονιστική εθνική πράξη, κατά περίπτωση.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ της έννοιας της άμεσης ισχύος και της άμεσης εφαρμογής των Κανονισμών. Όπως ήδη αναλύθηκε, οι διατάξεις των Κανονισμών ισχύουν άμεσα και καταρχήν δεν επιτρέπεται η λήψη εθνικών μέτρων για να τύχουν εφαρμογής οι ρυθμίσεις του, σύμφωνα με νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τους ίδιους λόγους που ισχύουν και στην περίπτωση της απαγόρευσης αναδημοσίευσης του κειμένου του Κανονισμού από την εθνική νομοθετική ή εκτελεστική λειτουργία<sup>64</sup>. Με τον όρο άμεση εφαρμογή, νοείται η ρυθμιστική αυτάρκεια του Κανονισμού, έτσι ώστε να μην απαιτείται άλλη συγκεκριμενοποίηση για την εκτέλεσή του<sup>65</sup>.

Ωστόσο, υπάρχουν κανονισμοί οι οποίοι προκειμένου να εφαρμοστούν ή να εξειδικευτούν, συχνά απαιτούν την έκδοση αναγκαίων συμπληρωματικών μέτρων<sup>66</sup> από την εθνική νομοθετική ή εκτελεστική λειτουργία<sup>67</sup>, χωρίς να θίγεται η φύση του Κανονισμού ως ενωσιακή πράξη άμεσης ισχύος<sup>68</sup>. Πολύ

<sup>62</sup> Ενδεικτικά, ΣτΕ ΠΕ 89/2007 «... κατά τα παγίως κριθέντα, δεν νοείται ενσωμάτωση των Κανονισμών στην εσωτερική έννομη τάξη λόγω της άμεσης ισχύος τους στο εσωτερικό των κρατών μελών ... ενώ με τα προεδρικά διατάγματα, τα οποία εκδίδονται βάσει των εξουσιοδοτικών διατάξεων ... επιτρέπεται μόνο η λήψη των αναγκαίων συμπληρωματικών μέτρων για την εφαρμογή των Κανονισμών ...» και ΠΕ 253/1998 «Με το υπό επεξεργασία σχέδιο προεδρικού διατάγματος θεσπίζονται οι κατά τα ανωτέρω αναγκαίες για την εκτέλεση των εν λόγω Κανονισμών εθνικές διατάξεις, οι οποίες δεν αποτελούν μέτρο εισδοχής των Κανονισμών στο εθνικό δίκαιο, πράγμα που άλλωστε δεν θα επιτρεπόταν λόγω της άμεσης ισχύος του Κανονισμού σε κάθε κράτος - μέλος (άρ. 189 ΕΟΚ), αλλά περιέχουν ρυθμίσεις αναγκαίες και επιτασόμενες από τους ίδιους τους Κανονισμούς για την εκτέλεσή τους».

<sup>63</sup> ΔΕΚ υπ. 61/77, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας «...Στο μέτρο που η αρμοδιότητα αυτή ασκείται από την Κοινότητα, οι θεσπιζόμενες από αυτή διατάξεις αποκλείουν την εφαρμογή κάθε αντίθετης διάταξης των κρατών μελών...».

<sup>64</sup> ΔΕΚ υπ. 39/72.

<sup>65</sup> Σκανδάμης, Ν., (1990), *Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής διοίκησης*, Αθήνα – Κομοτηνή, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 66.

<sup>66</sup> Ενδεικτικά, ΣτΕ ΠΕ 66/2007 και ΠΕ 128/2006.

<sup>67</sup> Με την έκδοση νόμου ή κανονιστικής διοικητικής πράξης, αντίστοιχα.

<sup>68</sup> ΔΕΚ υπ. 230/78 σκ. 34 «Η άμεση ισχύς του κανονισμού δεν εμποδίζει το ίδιο το κείμενό του να εξουσιοδοτεί κοινοτικό θεσμικό όργανο ή κράτος μέλος να λάβει εκτελεστικά μέτρα. Στην τελευταία

συχνά μάλιστα στην τελευταία διάταξη του κειμένου του Κανονισμού γίνεται ρητή αναφορά στην ημερομηνία έναρξης εφαρμογής του, ημερομηνία πάντοτε μεταγενέστερη της έναρξης ισχύος, προκειμένου να δοθεί στα κράτη μέλη διάστημα ικανό να προσαρμόσουν τις εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις τους<sup>69</sup>. Τα μέτρα αυτά πρέπει να μην εμποδίζουν την άμεση εφαρμογή των διατάξεων του Κανονισμού, να είναι σύμφωνα με τις λοιπές διατάξεις του, να έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα<sup>70</sup> και να μην συμπληρώνουν ή να τροποποιούν τις διατάξεις, τον σκοπό και την άμεση ισχύ του<sup>71</sup>.

Σε πολλούς Κανονισμούς λοιπόν τα κράτη μέλη ρητά εξουσιοδοτούνται να υιοθετήσουν εθνικά μέτρα για την εφαρμογή τους<sup>72</sup> για την εξασφάλιση του

---

περίπτωση, οι λεπτομέρειες ασκήσεως αυτής της εξουσίας διέπονται από το δημόσιο δίκαιο του κράτους μέλους για το οποίο πρόκειται· εντούτοις, η άμεση ισχύς της πράξεως που εξουσιοδοτεί το κράτος μέλος να λάβει τα εν λόγω εθνικά μέτρα θα έχει ως αποτέλεσμα να επιτρέπει στα εθνικά δικαστήρια να ελέγχουν το σύμφωνο αυτών των εθνικών μέτρων με το περιεχόμενο του κοινοτικού κανονισμού».

<sup>69</sup> Για παράδειγμα, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 889/2008 της Επιτροπής της 5ης Σεπτεμβρίου 2008 σχετικά με τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 834/2007 του Συμβουλίου για τη βιολογική παραγωγή και την επισήμανση των βιολογικών προϊόντων όσον αφορά τον βιολογικό τρόπο παραγωγής, την επισήμανση και τον έλεγχο των προϊόντων (ΕΕ L 250, 18.9.2008, σελ. 1), *άρθρο 97* «Ο παρών κανονισμός αρχίζει να ισχύει την έβδομη ημέρα από τη δημοσίευσή του στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Εφαρμόζεται από την 1η Ιανουαρίου 2009...» και Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 834/2007 του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 2007 για τη βιολογική παραγωγή και την επισήμανση των βιολογικών προϊόντων και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2092/91 (ΕΕ L 189, 20.7.2007, σελ.1), *άρθρο 42* «Ο παρών κανονισμός αρχίζει να ισχύει την έβδομη ημέρα από τη δημοσίευσή του στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* ... Εν αναμονή της προσθήκης λεπτομερών κανόνων παραγωγής, εφαρμόζονται οι εθνικοί κανόνες ή, ελλείψει αυτών, αποδεκτά ή αναγνωρισμένα από τα κράτη μέλη ιδιωτικά πρότυπα. Εφαρμόζεται από την 1η Ιανουαρίου 2009 ...».

<sup>70</sup> Για το λόγο αυτό, τα συμπληρωματικά μέτρα ενός Κανονισμού δεν μπορούν να εκδίδονται με τη μορφή εγκυκλίου, η οποία δεν αποτελεί νομικά δεσμευτική πράξη της Διοίκησης.

<sup>71</sup> ΔΕΚ υπ. 40/69, HAUPTZOLLAMT HAMBURG-OBERELEBE κατά BOLLMANN, σκ. 4 «Δεδομένου ότι, σύμφωνα με το άρθρο 189, εδάφιο 2 της Συνθήκης, ο κανονισμός 22/62 ισχύει άμεσα σε όλα τα κράτη μέλη αποκλείεται, εφόσον δεν ορίζεται άλλως, η δυνατότητα των τελευταίων να λαμβάνουν μέτρα εφαρμογής του που να μεταβάλλουν το περιεχόμενο ή να συμπληρώνουν τις διατάξεις του. Στο βαθμό που τα κράτη μέλη έχουν μεταβιβάσει στην Κοινότητα κανονιστικές αρμοδιότητες σε θέματα δασμολογικά, προκειμένου να εξασφαλιστεί η εύρυθμη λειτουργία της κοινής γεωργικής αγοράς, δεν έχουν πλέον εξουσία θεσπίσεως κανονιστικών διατάξεων στον εν λόγω τομέα».

<sup>72</sup> Ενδεικτικά, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1069/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Οκτωβρίου 2009 περί υγειονομικών κανόνων για ζωικά υποπροϊόντα και παράγωγα προϊόντα που δεν προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1774/2002 (κανονισμός για τα ζωικά υποπροϊόντα) (ΕΕ L 300 της 14.11.2009, σ. 1), *άρθρο 53* «Τα κράτη μέλη καθορίζουν τους κανόνες σχετικά με τις κυρώσεις που εφαρμόζονται σε περίπτωση παράβασης του παρόντος κανονισμού και λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν την εφαρμογή τους. Οι προβλεπόμενες κυρώσεις πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές. Τα κράτη μέλη κοινοποιούν τις εν λόγω διατάξεις στην Επιτροπή το αργότερο έως τις 4 Ιουνίου 2011 και της κοινοποιούν αμελλητί κάθε μεταγενέστερη τροποποίηση που τις επηρεάζει».

ωφέλιμου αποτελέσματος των ρυθμίσεων του Κανονισμού. Άλλοτε η εξουσιοδότηση αυτή έχει δεσμευτικό χαρακτήρα<sup>73</sup>, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις η χρήση της εξουσιοδότησης αυτής είναι δυνητική και όχι υποχρεωτική για τα κράτη μέλη<sup>74</sup>. Πάντως είτε πρόκειται για δεσμία αρμοδιότητα ή διακριτική ευχέρεια, τα κράτη μέλη σε καμία περίπτωση δεν δύνανται στις νομικά δεσμευτικές πράξεις που εκδίδουν για την εφαρμογή ενός Κανονισμού, να επαναλαμβάνουν σε αυτές τις διατάξεις άμεσης ισχύος.

Εξαίρεση στον κανόνα της απαγόρευσης έκδοσης εθνικών συμπληρωματικών μέτρων εφαρμογής ενός Κανονισμού χωρίς ρητή εξουσιοδότηση από το κείμενό του για τον σκοπό αυτόν, αποτελεί η περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή ενώ εξουσιοδοτείται να εκδώσει πράξη με την οποία θα καθορίζει λεπτομέρειες εφαρμογής διατάξεων του Κανονισμού από τα κράτη μέλη<sup>75</sup>, αδρανεί. Σε αυτήν την περίπτωση δύναται να εκδοθεί εθνικό μέτρο<sup>76</sup> με το οποίο θα καθορίζονται οι λεπτομέρειες αυτές,

<sup>73</sup> Για παράδειγμα, Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 528/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Μαΐου 2012 σχετικά με τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση βιοκτόνων ( ΕΕ L 167 της 27.6.2012, σ.1), άρθρο 81 παρ. 1 «Τα κράτη μέλη ορίζουν μία ή περισσότερες αρμόδιες αρχές, οι οποίες είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού...».

<sup>74</sup> Στην περίπτωση αυτή η διατύπωση αλλάζει ώστε ο δυνητικός χαρακτήρας της ρύθμισης να είναι εμφανής. Για παράδειγμα, Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 528/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Μαΐου 2012 σχετικά με τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση βιοκτόνων ( ΕΕ L 167 της 27.6.2012, σ.1), άρθρο 2 παρ. 8 «Τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέπουν εξαιρέσεις από τον παρόντα κανονισμό σε συγκεκριμένες περιπτώσεις για ορισμένα βιοκτόνα υπό καθαρή μορφή ή σε κατεργασμένο αντικείμενο, εφόσον απαιτείται για λόγους άμυνας» και άρθρο 80 παρ. 2 «...Τα κράτη μέλη μπορούν να επιβάλλουν ετήσια τέλη για βιοκτόνα που διατίθενται στις αγορές τους...».

<sup>75</sup> Επί παραδείγματι, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1107/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Οκτωβρίου 2009 σχετικά με τη διάθεση φυτοπροστατευτικών προϊόντων στην αγορά και την κατάργηση των οδηγιών 79/117/ΕΟΚ και 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 309 της 24.11.2009, σ. 1) άρθρο 68 «Τα κράτη μέλη διενεργούν επίσημους ελέγχους προκειμένου να εξασφαλίζουν τη συμμόρφωση με τον παρόντα κανονισμό. Τα κράτη μέλη οριστικοποιούν και διαβιβάζουν στην Επιτροπή έκθεση σχετικά με την έκταση και τα αποτελέσματα αυτών των ελέγχων εντός έξι μηνών από το τέλος του έτους το οποίο αφορούν οι εκθέσεις...Κανονισμός θεσπιζόμενος με την κανονιστική διαδικασία με έλεγχο του άρθρου 79 παράγραφος 4, ορίζει τις διατάξεις για τους ελέγχους, ιδίως όσον αφορά την παραγωγή, τη συσκευασία, τη σήμανση, την αποθήκευση, τη μεταφορά, την εμπορία, την παρασκευή, το παράλληλο εμπόριο και τη χρήση φυτοπροστατευτικών προϊόντων. Περιέχει επίσης διατάξεις για τη συλλογή πληροφοριών και την υποβολή εκθέσεων για πιθανές δηλητηριάσεις».

<sup>76</sup> ΔΕΚ υπ. 61/77, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας «...το άρθρο 4 του ίδιου κανονισμού ορίζει ότι ‘... το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, δύναται να θεσπίσει τα απαραίτητα μέτρα ... σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 43, παράγραφος 2, της Συνθήκης ...’. Πάντως, αν ... δεν μπορέσουν να ληφθούν αμέσως αυτόνομα κοινοτικά μέτρα, τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίσουν, προσωρινώς και κατά τρόπον ώστε να μη δημιουργούνται δυσμενείς διακρίσεις, τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να .... Προτού θεσπίσει τα μέτρα αυτά, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος οφείλει να ζητήσει την έγκριση της Επιτροπής, η γνώμη της οποίας θα πρέπει να ζητείται σε όλα τα στάδια των διαδικασιών αυτών.... Στο μέτρο που η αρμοδιότητα αυτή ασκείται από την Κοινότητα, οι

το οποίο ωστόσο θα ισχύει με την επιφύλαξη της έκδοσης της ενωσιακής πράξης<sup>77</sup>.

Όταν η διατύπωση του Κανονισμού επιβάλλει την έκδοση τέτοιων μέτρων χωρίς να αφήνει διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη για τον σκοπό αυτόν, η παράλειψη έκδοσής τους συνιστά παράβαση του ενωσιακού δικαίου<sup>78</sup>. Όταν δε καταλείπεται διακριτική εξουσία στα κράτη μέλη για

---

θεσπιζόμενες από αυτή διατάξεις αποκλείουν την εφαρμογή κάθε αντίθετης διάταξης των κρατών μελών...».

<sup>77</sup> Για παράδειγμα π.δ. 159/2013 «Όροι και προϋποθέσεις για την αναγγελία έναρξης άσκησης εμπορίας και τη λειτουργία καταστημάτων εμπορίας γεωργικών φαρμάκων» (Α'251), άρθρο 17 «...2. Οι διατάξεις του άρθρου 14 του Κεφαλαίου Γ εφαρμόζονται μέχρι τη θέσπιση και θέση σε ισχύ, από τα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Κανονισμού που προβλέπεται στο άρθρο 68 του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1107/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Οκτωβρίου 2009 (ΕΕ L 309), σύμφωνα με την κανονιστική διαδικασία του ιδίου άρθρου».

<sup>78</sup> ΔΕΚ υπ. C-128/78 (Επιτροπή/Ηνωμένο Βασίλειο), σκ. 9-13: «...9. Κατά το άρθρο 189 της Συνθήκης, ο κανονισμός είναι δεσμευτικός «ως προς όλα τα μέρη του» για τα κράτη μέλη. Όπως ήδη έκρινε το Δικαστήριο, με την απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1973 [Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, (ΕCΡ) σ. 101 επ.], δεν μπορεί να γίνει δεκτό το να εφαρμόζει ένα κράτος μέλος, κατά τρόπο ατελή ή επιλεκτικό, τις διατάξεις κανονισμού της Κοινότητας, έτσι ώστε να καταστούν ανενεργά ορισμένα στοιχεία της κοινοτικής νομοθεσίας που θεωρεί αντίθετα προς ορισμένα εθνικά συμφέροντα. Δυσχέρειες εφαρμογής, αναφανείσες στο στάδιο εκτέλεσεως μιας κοινοτικής πράξεως δεν μπορούν να επιτρέψουν σε ένα κράτος μέλος να απαλλαγεί από την τήρηση των υποχρεώσεών του. Ειδικότερα, προκειμένου περί της εφαρμογής γενικού κανόνα, ο οποίος αποβλέπει στην εξαφάνιση ορισμένων καταχρήσεων των οποίων οι εργαζόμενοι είναι θύματα και οι οποίες καταχρήσεις, επιπλέον, συνεπάγονται κινδύνους για την οδική ασφάλεια, κράτος μέλος που παραλείπει να λάβει εντός των ταχθεισών προθεσμιών, ομού με τα άλλα κράτη μέλη, τις διατάξεις τις οποίες εναπόκειται σ' αυτό να εφαρμόσει, προσβάλλει την κοινοτική αλληλεγγύη, επιβάλλοντας ιδίως, όσον αφορά τις ενδοκοινοτικές μεταφορές, στα άλλα κράτη μέλη την ανάγκη να θεραπεύσουν τις δικές του παραλείψεις, και καρπούμενο, όσον αφορά τις εθνικές μεταφορές, μη νόμιμο όφελος ανταγωνισμού εις βάρος των λοιπών κρατών μελών. 10. Όπως κρίθηκε με την ίδια απόφαση, δυσχέρειες εφαρμογής, αναφανείσες στο στάδιο εκτέλεσεως μιας κοινοτικής πράξεως δεν μπορούν να επιτρέψουν σε ένα κράτος μέλος να απαλλαγεί από την τήρηση των υποχρεώσεών του. Το θεσμικό σύστημα της Κοινότητας παρείχε στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος τα αναγκαία μέτρα για να επιτύχει ώστε να ληφθούν λογικά υπόψη οι δυσχέρειές του, τηρώντας τις αρχές της κοινής αγοράς και τα νόμιμα συμφέροντα των άλλων κρατών μελών. 11. Υπ' αυτές τις συνθήκες, δεν μπορούν να γίνουν δεκτές, ως αιτιολογία, οι ενδεχόμενες δυσχέρειες εφαρμογής που επικαλείται το καθού. 12. Η Συνθήκη, επιτρέποντας στα κράτη μέλη να επωφελούνται των πλεονεκτημάτων της Κοινότητας, επιβάλλει σ' αυτά, όπως επισημαίνεται στην προαναφερθείσα απόφαση, και την υποχρέωση να τηρούν τους κανόνες αυτής. Η μονομερής διατάραξη από ένα κράτος μέλος, κατά την αντίληψή του περί του εθνικού του συμφέροντος, της ισορροπίας μεταξύ των πλεονεκτημάτων και των επιβαρύνσεων που προκύπτουν από το ότι ανήκει στην Κοινότητα, διακυβεύει την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον του κοινοτικού δικαίου και δημιουργεί διακρίσεις εις βάρος των υπηκόων τους. Αυτή η παραβίαση των καθηκόντων αλληλεγγύης, τα οποία έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη με την προσχώρησή τους στην Κοινότητα, θίγει τις ίδιες τις ουσιαστικές βάσεις της κοινοτικής έννομης τάξεως. 13. Φαίνεται, επομένως, ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, αρνούμενο εκ προθέσεως να εφαρμόσει στο έδαφός του τις διατάξεις του κανονισμού 1463/70, παρέβη, κατάφορα, τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη συμμετοχή του στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα...».

ειδικότερες ρυθμίσεις, όσο αυτό δεν συμβαίνει οι διατάξεις αυτές στερούνται λόγω της αοριστίας τους άμεσου αποτελέσματος<sup>79</sup> για τους διοικούμενους<sup>80</sup>.

Τα εθνικά συμπληρωματικά μέτρα ενός Κανονισμού, στο πλαίσιο των διατάξεών του, συνήθως συνίστανται στον καθορισμό των αρμοδίων αρχών και του συστήματος ελέγχου για την ορθή εφαρμογή του και στη θέσπιση ποινικών και διοικητικών κυρώσεων<sup>81</sup>, καθώς και των διαδικασιών επιβολής των διοικητικών κυρώσεων<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> Ως άμεσο αποτέλεσμα νοείται η δυνατότητα άντλησης για τους ιδιώτες αγωγίμων δικαιωμάτων από την ενωσιακή πράξη.

<sup>80</sup> ΔΕΚ υπ. 28/67 «Το άρθρο 95 (της Συνθήκης περί ιδρύσεως της ΕΟΚ), πρώτη παράγραφος, θεσπίζει απαγόρευση των διακρίσεων, η οποία αποτελεί σαφή και ανεπιφύλακτη υποχρέωση. Η υποχρέωση αυτή δεν συνοδεύεται από καμία επιφύλαξη ούτε απαιτείται για την εκτέλεσή της ή την επαγωγή των αποτελεσμάτων της η έκδοση κάποιας πράξεως είτε των οργάνων της Κοινότητας είτε των κρατών μελών. Η απαγόρευση, επομένως, αυτή είναι πλήρης, νομικώς τελεία και κατά συνέπεια, ικανή να παράγει άμεσα αποτελέσματα στις έννομες σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των πολιτών τους.... Το άρθρο 95, πρώτη παράγραφος, επάγεται άμεσα αποτελέσματα και γεννά υπέρ των πολιτών προσωπικά δικαιώματα, τα οποία τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν...», «...Αν και τα άρθρα 95 και 97 φαίνονται να είναι τόσο συναφή ως προς το αντικείμενό τους και να εξυπηρετούν τον ίδιο σκοπό, ωστόσο το άρθρο 97, το οποίο θεσπίζει ειδικό κανόνα σχετικά με το περίπλοκο σωρευτικό και επαναληπτικό φορολογικό σύστημα, πρέπει να διακρίνεται από το άρθρο 95 τόσο λόγω των χαρακτηριστικών που προσιδιάζουν στο σύστημα αυτό, όσο και λόγω των ειδικών προϋποθέσεων που προβλέπονται για την εφαρμογή του εν λόγω άρθρου 97. Η διάταξη αυτή, αφενός, παρέχοντας στα κράτη μέλη την ευχέρεια, της οποίας μπορούν να κάνουν ή να μην κάνουν χρήση, να προσφύγουν στη διαδικασία των μέσων συντελεστών, συνεπάγεται, όσον αφορά τα κράτη που κάνουν τακτικά χρήση της ευχέρειας αυτής, την παρεμβολή, μεταξύ του κοινοτικού κανόνα και της εφαρμογής του, εννόμων πράξεων που ενέχουν εξουσία εκτιμήσεως, η οποία στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου αποκλείει ως προς την επιλογή και τις συνέπειές τους οποιαδήποτε δυνατότητα επαγωγής αμέσων αποτελεσμάτων των σχετικών διατάξεων του άρθρου 97. Αφετέρου, τόσο ο προσδιορισμός των ομάδων προϊόντων, όσο και ο καθορισμός των μέσων συντελεστών εναπόκειται, ελλείψει οποιασδήποτε κοινοτικής διατάξεως περί του τρόπου υπολογισμού τους, στην εξουσία εκτιμήσεως του κράτους μέλους, της οποίας η άσκηση υπόκειται στον έλεγχο της Επιτροπής και αποκλείει την άμεση ισχύ του άρθρου 97. Υπό τις συνθήκες αυτές, το άρθρο 97 δεν είναι δυνατό να παράσχει στους ιδιώτες τα προσωπικά δικαιώματα στα οποία αναφέρεται το παρόν ερώτημα του Bundesfinanzhof ... Κατά συνέπεια, από την ίδια την οικονομία του άρθρου 97 προκύπτει ότι, στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος το οποίο εφαρμόζει το σωρευτικό και επαναληπτικό φορολογικό σύστημα έχει επιλέξει να προσφύγει στη διαδικασία καθορισμού μέσων συντελεστών, το άρθρο αυτό δεν γεννά υπέρ των πολιτών προσωπικά δικαιώματα, τα οποία υποχρεούνται να διασφαλίζουν τα εθνικά δικαστήρια .... Η εφαρμογή του άρθρου 97 προϋποθέτει αφενός ότι το κράτος μέλος εισπράττει τον φόρο κύκλου εργασιών κατά το σωρευτικό και επαναληπτικό φορολογικό σύστημα και αφετέρου ότι έκανε χρήση της ευχέρειας που του παρέχει η εν λόγω διάταξη και προέβη στον καθορισμό μέσων συντελεστών ... Το άρθρο 97, πρώτη παράγραφος, το οποίο εφαρμόζεται όταν τα κράτη μέλη, τα οποία επιβάλλουν τον φόρο κύκλου εργασιών κατά το σωρευτικό και επαναληπτικό φορολογικό σύστημα έχουν κάνει πράγματι χρήση της ευχέρειας που τους αναγνωρίζει η εν λόγω διάταξη, δεν γεννά υπέρ των ιδιωτών προσωπικά δικαιώματα τα οποία υποχρεούνται να διασφαλίζουν τα εθνικά δικαστήρια».

<sup>81</sup> ΔΕΚ υπ. 68/88, ΕΠΙΤΡΟΠΗ/ ΕΛΛΑΔΑ, σκ. 22-26 «...Κατά την Επιτροπή, οι διατάξεις του άρθρου 5 της Συνθήκης (άρθρο 4 παρ. 3 ΣυνθΕΕ) υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να επιβάλλουν κυρώσεις στους παραβάτες του κοινοτικού δικαίου, όπως ακριβώς και στους παραβάτες του εθνικού δικαίου... Σχετικώς, πρέπει να παρατηρηθεί ότι, οσάκις η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση δεν περιέχει καμία ειδική διάταξη προβλέπουσα κύρωση σε περίπτωση παραβάσεως ή παραπέμπει σχετικώς στις εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, το άρθρο 5 της Συνθήκης επιβάλλει στα

Πάντως, παρά τις τυχόν ρυθμιστικές του αοριστίες, ο Κανονισμός καταλείπει στα κράτη μέλη εκτελεστικές αρμοδιότητες περιορισμένες σε έκταση. Για το λόγο αυτό υποστηρίζεται βάσιμα ότι στην περίπτωση λήψης εκτελεστικών μέτρων από τα νομοθετικά ή εκτελεστικά εθνικά όργανα, πρόκειται για άσκηση ενωσιακής και όχι εθνικής αρμοδιότητας, καθώς σε αυτήν την περίπτωση η εθνική Διοίκηση αναδιπλώνεται σε λειτουργό της Ένωσης μέσα από εξουσιοδοτικές σχέσεις<sup>83</sup>.

### 2.2.1.3. Η δεσμευτικότητα του Κανονισμού ως προς όλα τα μέρη του

Κατά το άρθρο 288 ΣυνθΛΕΕ ο Κανονισμός είναι δεσμευτικός «ως προς όλα τα μέρη του» για τα κράτη μέλη και όχι μόνο ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη μέλη δεν δύνανται να εφαρμόζουν τις διατάξεις του κατά τρόπο ατελή ή κατ' επιλογή σύμφωνα με τα εθνικά τους συμφέροντα.

### 2.2.2. Η Οδηγία

Η Οδηγία ως νομοθετική ή νομική πράξη των οργάνων της Ένωσης<sup>84</sup>, σύμφωνα με το τρίτο εδάφιο του άρθρου 288 ΣυνθΛΕΕ «... δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην

---

κράτη μέλη να λαμβάνουν κάθε μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίζει την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου. Προς τούτο, τα κράτη μέλη, διατηρώντας πάντως το δικαίωμα επιλογής των κυρώσεων, υποχρεούνται ιδίως να μεριμνούν ώστε για τις παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου να επιβάλλονται κυρώσεις υπό προϋποθέσεις, ουσιαστικές και διαδικαστικές, ανάλογες με τις ισχύουσες για τις παραβιάσεις του εθνικού δικαίου παρόμοιας φύσης και σημασίας και, εν πάση περιπτώσει, προσδίδουσες στην κύρωση αποτελεσματικό, ανάλογο και αποτρεπτικό χαρακτήρα. Εξάλλου, οι εθνικές αρχές οφείλουν να ενεργούν, προκειμένου περί παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου, με την ίδια επιμέλεια που καταβάλλουν κατά την εφαρμογή των αντιστοίχων εθνικών νομοθεσιών...».

<sup>82</sup> Ενδεικτικά, π.δ. 79/2007 «Αναγκαία συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής των Κανονισμών (ΕΚ) υπ' αριθμ. 178/2002, 852/2004, 853/2004, 854/2004 και 882/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τους κανόνες υγιεινής για τα τρόφιμα ζωικής προέλευσης, των επίσημων ελέγχων στα προϊόντα αυτά που προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο και τους κανόνες υγείας και καλής διαβίωσης των ζώων και εναρμόνιση της κτηνιατρικής νομοθεσίας προς την υπ' αριθμ. 2004/41/ΕΚ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου» (Α' 95).

<sup>83</sup> Σκανδάμης, Ν., (1990), *Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής διοίκησης*, Αθήνα – Κομοτηνή, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 69.

<sup>84</sup> Η Οδηγία ως νομοθετική πράξη εκδίδεται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σύμφωνα με τη συνήθη ή την ειδική νομοθετική διαδικασία, ενώ ως νομική πράξη και από την Επιτροπή.

αρμοδιότητα των εθνικών αρχών». Αποδέκτες της Οδηγίας είναι ένα, περισσότερα ή όλα τα κράτη μέλη. Σύμφωνα με το άρθρο 297 ΣυνθΛΕΕ, οι Οδηγίες που εκδίδονται ως νομοθετικές πράξεις, καθώς και αυτές που εκδίδονται ως νομικές και απευθύνονται σε όλα τα κράτη μέλη, δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αρχίζουν να ισχύουν από την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή τους, αν δεν ορίζεται διαφορετικά σε αυτές<sup>85</sup>. Οι Οδηγίες οι οποίες ορίζουν τον αποδέκτη τους, δεν δημοσιεύονται αλλά κοινοποιούνται σε αυτόν και αρχίζουν να παράγουν τα έννομα αποτελέσματά τους από την κοινοποίησή τους.

Ειδοποιός διαφορά της Οδηγίας από τον Κανονισμό είναι ότι η πρώτη εφόσον αποδέκτες της είναι μόνο τα κράτη μέλη, τα οποία είναι και τα μόνα που μπορούν να θέσουν σε κίνηση τους μηχανισμούς εκείνους μέσω των οποίων μπορούν να επιτευχθούν οι ενωσιακοί στόχοι που τίθενται στο κείμενο της Οδηγίας, δεν έχει άμεση ισχύ παρά μόνο υπό πολύ συγκεκριμένες προϋποθέσεις.

Η δεσμευτικότητα των ρυθμίσεων της Οδηγίας για τα κράτη μέλη, μόνο ως προς επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, στοιχείο που επίσης τη διαφοροποιεί από τον Κανονισμό, μπορεί να θεωρηθεί ως πλεονέκτημα. Αυτό γιατί ενώ το σκοπούμενο αποτέλεσμα καθορίζεται σε ενωσιακό επίπεδο εκδηλώνοντας έτσι την ανάγκη για ενιαίο δίκαιο στον ενωσιακό χώρο, από την άλλη μεριά σεβόμενη τις εθνικές ιδιομορφίες η Οδηγία δίνει τη δυνατότητα σε κάθε κράτος μέλος να επιλέξει, σε εθνικό πια επίπεδο, τον τύπο και τα μέσα με τα οποία θα επιτύχει το επιθυμητό αυτό αποτέλεσμα, κάτι που προσδίδει πολλές πιθανότητες επιτυχίας στις ρυθμίσεις της. Η Οδηγία τόσο κατά τη διαμόρφωση του περιεχομένου της, όσο και κατά την επίτευξη των στόχων της από τα κράτη μέλη, δεν χάνει το χαρακτήρα της ως ενωσιακή πράξη<sup>86</sup>.

<sup>85</sup> Ενδεικτικά, Εκτελεστική Οδηγία 2014/83/ΕΕ της Επιτροπής της 25ης Ιουνίου 2014 για τροποποίηση των παραρτημάτων I, II, III, IV και V της οδηγίας 2000/29/ΕΚ του Συμβουλίου περί μέτρων κατά της εισαγωγής στην Κοινότητα οργανισμών επιβλαβών για τα φυτά ή τα φυτικά προϊόντα και κατά της εξάπλωσής τους στο εσωτερικό της Κοινότητας (ΕΕ L 186, 26.6.2014, σ. 64), άρθρο 3 «Η παρούσα οδηγία αρχίζει να ισχύει την τρίτη ημέρα από τη δημοσίευσή της στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και Οδηγία 2010/63/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2010 περί προστασίας των ζώων που χρησιμοποιούνται για επιστημονικούς σκοπούς (ΕΕ L 276, 20.10.2010, σ. 33), άρθρο 65 «Η παρούσα οδηγία αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή της στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

<sup>86</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 267.

Τα δύο παραπάνω χαρακτηριστικά της Οδηγίας μπορούν βεβαίως να οδηγήσουν στην, από μέρους των κρατών μελών, πλημμελή, μη ορθή, καθυστερημένη ή ακόμα και μη μεταφορά της Οδηγίας στις έννομες τάξεις τους, με αποτέλεσμα να διακινδυνεύεται εν τέλει η ενότητα και η ομοιομορφία του δικαίου εντός της Ένωσης.

#### **2.2.2.1. Η υποχρέωση ενσωμάτωσης των Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο**

Στο κείμενο κάθε Οδηγίας, πλην ειδικών κατηγοριών οι οποίες περιγράφονται παρακάτω, υπάρχει άρθρο που θέτει στα κράτη μέλη σαφή προθεσμία εντός της οποίας οφείλουν να τη μεταφέρουν στο εθνικό τους δίκαιο<sup>87</sup>, προκειμένου αυτές να αρχίζουν να παράγουν τα έννομα αποτελέσματά τους στο εσωτερικό τους. Ωστόσο, ορισμένες Οδηγίες, αρχίζουν να παράγουν τα έννομα αποτελέσματά τους σε εθνικό επίπεδο από την ημερομηνία έναρξης εφαρμογής, την οποία ρητά οι ίδιες ορίζουν και η οποία είναι μεταγενέστερη τόσο της ημερομηνίας που τίθεται ως προθεσμία ενσωμάτωσης<sup>88</sup> όσο και της ημερομηνίας έναρξης ισχύος. Βεβαίως, και σε αυτήν την περίπτωση η υποχρέωση μεταφοράς της Οδηγίας πριν το πέρας της σχετικής προθεσμίας παραμένει. Αυτές οι ημερομηνίες έχουν ιδιαίτερη σημασία για τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα που γεννώνται για τα κράτη μέλη και για τους ιδιώτες πριν και μετά πέρας τους, αλλά και για τον καθορισμό της έναρξης ισχύος της σχετικής εθνικής πράξης ενσωμάτωσης, όπως θα δούμε παρακάτω.

Σε κάθε περίπτωση λοιπόν, τα κράτη μέλη οφείλουν εντός της οριζόμενης προθεσμίας μεταφοράς, όχι μόνο να ενσωματώσουν στην εθνική έννομη τάξη τους το κείμενο της Οδηγίας, αλλά και να προσαρμόσουν τη

---

<sup>87</sup> Οδηγία 2010/63/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2010 περί προστασίας των ζώων που χρησιμοποιούνται για επιστημονικούς σκοπούς (ΕΕ L 276, 20.10.2010, σ. 33), άρθρο 61 «1. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν και δημοσιεύουν, το αργότερο στις 10 Νοεμβρίου 2012, τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία, κοινοποιούν δε αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των διατάξεων αυτών...».

<sup>88</sup> Οδηγία 2010/63/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2010 περί προστασίας των ζώων που χρησιμοποιούνται για επιστημονικούς σκοπούς (ΕΕ L 276, 20.10.2010, σ. 33), άρθρο 61 «...Τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τις διατάξεις αυτές από την 1η Ιανουαρίου 2013...».

λοιπή σχετική νομοθεσία προς τις επιταγές της<sup>89</sup>, αν κάτι τέτοιο κρίνεται αναγκαίο<sup>90</sup>. Περαιτέρω, για όσο χρονικό διάστημα «τρέχει» η προθεσμία ενσωμάτωσης, τα κράτη μέλη οφείλουν να απέχουν και από την έκδοση οποιαδήποτε εθνικής διάταξης που θα μπορούσε να καταστήσει δυσχερή την επίτευξη του επιδιωκόμενου από την Οδηγία, αποτελέσματος εντός της αυτής έννομης τάξης<sup>91</sup>.

Σε αντίθεση λοιπόν με τον Κανονισμό, η Οδηγία, κατά κανόνα, για να ισχύσει απαιτεί τη διαμεσολάβηση του εθνικού νομοθετικού ή του εκτελεστικού οργάνου, το οποίο στην προκειμένη περίπτωση μετατρέπεται σε εκτελεστικό όργανο της ενωσιακής επιταγής<sup>92</sup>. Η συμμόρφωση των κρατών μελών με τις επιταγές της Οδηγίας δεν μπορεί να εξαρτάται σε καμία περίπτωση από την κατανομή εθνικών αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό τους ή από το χρονοβόρο των νομοθετικών ή διοικητικών διαδικασιών τους. Τα παραπάνω εθνικά προσκόμματα δεν απαλλάσσουν τα κράτη μέλη από την υποχρέωση έγκαιρης και ορθής μεταφοράς της Οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη τους<sup>93</sup>.

<sup>89</sup> ΔΕΚ υπ. 148/78 «...Η μεταφορά στην ιταλική εσωτερική έννομη τάξη των διατάξεων αυτής της οδηγίας θα πρέπει επίσης να έχει ως αποτέλεσμα την κατάργηση των διατάξεων του ιταλικού νόμου, του οποίου η μη τήρηση αποτελεί τη βάση της ποινικής δίωξης του κατηγορουμένου...».

<sup>90</sup> Ένα από τα χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτού αποτελεί η Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ L 376, 27.12.2006, σ. 36), για την ενσωμάτωση της οποίας δημοσιεύτηκε ο ν. 3844/2010 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2006/123 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά και άλλες διατάξεις» (Α' 63), αλλά και επήλθε σειρά τροποποιήσεων και καταργήσεων πολλών κανονιστικών διατάξεων προκειμένου η Οδηγία να εφαρμοστεί πλήρως στην ελληνική επικράτεια.

<sup>91</sup> ΔΕΚ υπ. C-129/96 «...Η Επιτροπή ... υποστηρίζει ότι τα άρθρα 5 και 189 της Συνθήκης απαγορεύουν στα κράτη μέλη να θεσπίζουν διάταξη αντιβαίνουσα προς την οδηγία 91/156, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για τη μεταφορά της στο εσωτερικό τους δίκαιο.... Γεγονός παραμένει όμως ότι, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για τη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσουν την επίτευξη του επιδιωκόμενου από την οδηγία αποτελέσματος μέχρι τη λήξη της προθεσμίας αυτής.... Συναφώς, μολοντί τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να θεσπίζουν τα μέτρα αυτά πριν από την παρέλευση της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό τους δίκαιο, από τον συνδυασμό των άρθρων 5, δεύτερο εδάφιο, και 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης και της οδηγίας αυτής καθεαυτής προκύπτει ότι, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας αυτής, τα κράτη μέλη οφείλουν να απέχουν από τη θέσπιση διατάξεων ικανών να διακυβεύσουν σοβαρά το επιδιωκόμενο από την οδηγία αυτή αποτέλεσμα...».

<sup>92</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 268.

<sup>93</sup> ΔΕΚ υπ. 102/79, ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΤΑ ΒΕΛΓΙΟΥ «...Η Βελγική Κυβέρνηση ισχυρίζεται περαιτέρω ότι, φροντίζοντας για τη νομική σαφήνεια, κίνησε εν τω μεταξύ τις αναγκαίες διαδικασίες για τη μεταφορά των οδηγιών στην εσωτερική νομοθεσία, αλλά ότι η ευόδωση των διαδικασιών αυτών καθυστέρησε λόγω νομικών ερίδων σχετικά με τη νομοθετική ή κανονιστική διαδικασία που πρέπει να εφαρμοστεί, καθώς και λόγω εσωτερικών πολιτικών δυσχερειών.... Ως προς αυτό αρκεί να παρατηρηθεί, ... ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεστούν εσωτερικές δυσκολίες ή διατάξεις της εθνικής τους εννόμου τάξεως, ακόμη και της συνταγματικής, για να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών που προβλέπουν οι κοινοτικές οδηγίες...».

Μπορεί ο τύπος και τα μέσα που θα χρησιμοποιήσει κάθε κράτος μέλος να είναι στη διακριτική του ευχέρεια, ώστε να εκπληρώσει την υποχρέωση που προκύπτει από το τρίτο εδάφιο του άρθρου 288 ΣυνθΛΕΕ, δηλαδή την υλοποίηση του μέτρου πολιτικής που περιέχεται στην Οδηγία, όμως η διακριτική αυτή ευχέρεια οριοθετείται από την υποχρέωση, η οποία συνίσταται πρώτον στο ότι η επιλογή αυτή πρέπει να είναι στα πλαίσια της τήρησης των επιταγών και απαγορεύσεων του ενωσιακού δικαίου και δεύτερον στο ότι ο τύπος και τα μέσα πρέπει να είναι δεσμευτικά και σαφώς προσδιορισμένα μέτρα<sup>94</sup>, ώστε το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα να καταστεί νομικά και πραγματικά ενεργό στην εσωτερική έννομη τάξη<sup>95</sup>.

Τα μέσα τα οποία τα κράτη μέλη μπορούν να χρησιμοποιήσουν πρέπει λοιπόν να είναι νομικά δεσμευτικά<sup>96</sup> και να τηρούν τους απαιτούμενους όρους δημοσιότητας, για να εξασφαλιστεί το ωφέλιμο ή χρήσιμο αποτέλεσμα της

<sup>94</sup> ΔΕΚ υπ. 48/75 «...Διότι η επιλογή του τύπου και των μέσων μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο στα πλαίσια της τήρησης των επιταγών και απαγορεύσεων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο...».

<sup>95</sup> Σκανδάμης, Ν., (1990), *Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής διοίκησης*, Αθήνα – Κομοτηνή, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 63.

<sup>96</sup> ΔΕΚ υπ. 102/79, ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΤΑ ΒΕΛΓΙΟΥ «...οι εν λόγω οδηγίες πρέπει να μεταφερθούν σε εσωτερικές διατάξεις με την ίδια νομική ισχύ όπως αυτές που διέπουν στα κράτη μέλη τον έλεγχο και την έγκριση των οχημάτων με κινητήρα ή των ελκυστήρων. Από αυτό προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν εκπληρώνουν την υποχρέωση που τους επιβάλλει το άρθρο 189, τρίτη παράγραφος, της Συνθήκης όταν ανταποκρίνονται στις επιταγές των εν λόγω οδηγιών μόνο με de facto πρακτική ή με απλή ανοχή της διοικήσεως ... Γι' αυτό πρέπει κάθε κράτος μέλος να εκτελεί τις εν λόγω οδηγίες κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται πλήρως στις απαιτήσεις σαφήνειας και ασφάλειας της εννόμου καταστάσεως που επιδιώκεται με τις οδηγίες, προς το συμφέρον των παραγωγών που είναι εγκατεστημένοι στα άλλα κράτη μέλη. Απλές διοικητικές πρακτικές, που από τη φύση τους μπορούν να μεταβάλλονται κατά τη βούληση της διοικήσεως και οι οποίες στερούνται κατάλληλης δημοσιότητας, δεν είναι δυνατόν, υπό τις συνθήκες αυτές, να θεωρηθούν ως έγκυρη εκπλήρωση της υποχρέωσης που υπέχουν τα κράτη μέλη, στα οποία απευθύνονται οι οδηγίες, από το άρθρο 189...Ούτε η δικαιολογία που αντλείται από την «άμεση ισχύ» των εν λόγω οδηγιών μπορεί να γίνει δεκτή... Μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, συγκεκριμένα στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος παραλείπει να λάβει τα απαιτούμενα εκτελεστικά μέτρα, ή λαμβάνει μέτρα που δεν είναι σύμφωνα με την οδηγία, αναγνώρισε το Δικαστήριο το δικαίωμα στους πολίτες να επικαλούνται ενώπιον των δικαστηρίων μία οδηγία έναντι του κράτους μέλους που δεν την εκτελεί ... Αυτή η ελάχιστη εξασφάλιση, που απορρέει από τον αναγκαστικό χαρακτήρα της υποχρέωσης που επιβάλλει στα κράτη μέλη η ισχύς των οδηγιών, δυνάμει του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί από ένα κράτος μέλος ως δικαιολογία για να αποφύγει να λάβει, εγκαίρως, κατάλληλα μέτρα εφαρμογής, ανάλογα με το αντικείμενο κάθε οδηγίας...».

Οδηγίας<sup>97</sup>, καθώς και για να δύνανται οι ιδιώτες να επικαλεστούν επιτακτικούς κανόνες προστασίας των δικαιωμάτων τους<sup>98</sup>.

Για τον λόγο αυτό ανεπίτρεπτο μέτρο μεταφοράς θεωρείται για παράδειγμα η έκδοση εγκυκλίου από τη Διοίκηση, όπως συμβαίνει και στην περίπτωση εφαρμογής ενός Κανονισμού, καθώς αυτή δεν μπορεί να διασφαλίσει τις απαιτήσεις σαφήνειας και ασφάλειας της σχετικής έννομης κατάστασης<sup>99</sup>. Πλήρης δεν θεωρείται επίσης η ενσωμάτωση της Οδηγίας στο

<sup>97</sup> ΔΕΚ υπ. 48/75 «... Από τα ανωτέρω προκύπτει η υποχρέωση των κρατών μελών να επιλέγουν, στα πλαίσια της ελευθερίας που τους αφήνει το άρθρο 189, τον τύπο και τα μέσα τα πλέον πρόσφορα ώστε να εξασφαλίζεται η πρακτική αποτελεσματικότητα των οδηγιών, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού τους...».

<sup>98</sup> ΔΕΚ υπ. C-365/93, Επιτροπή κατά Ελλάδα σκ. 9 «...ναί μεν η μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο δεν απαιτεί κατ' ανάγκη νομοθετική ενέργεια σε κάθε κράτος μέλος, είναι ωστόσο απαραίτητο το συγκεκριμένο εθνικό δίκαιο να εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από την εθνική διοίκηση, η νομική κατάσταση που διαμορφώνεται βάσει του δικαίου αυτού να είναι αρκετά ακριβής και σαφής και οι δικαιούχοι να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως, να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η τελευταία αυτή προϋπόθεση έχει ιδιαίτερη σημασία όταν, όπως στην προκειμένη περίπτωση, η οδηγία αποβλέπει στην απονομή δικαιωμάτων στους υπηκόους άλλων κρατών μελών...» και ΔΕΚ C-144/99, Επιτροπή κατά Ολλανδίας, «...Με την προσφυγή της, η Επιτροπή προβάλλει ότι η μεταφορά της οδηγίας στην ολλανδική έννομη τάξη ήταν ανεπαρκής όσον αφορά τον τύπο και το μέσο που χρησιμοποιήθηκαν και ελλιπής όσον αφορά το αποτέλεσμα της. Κατά την Επιτροπή, μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο η οποία βασίζεται αποκλειστικά στην προηγούμενη ύπαρξη στην έννομη τάξη κράτους μέλους διατάξεων οι οποίες είναι σύμφωνες με την προς μεταφορά οδηγία δεν μπορεί να γίνει δεκτή παρά μόνον εντός πολύ αυστηρών ορίων... Συναφώς, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι ... η νομική κατάσταση που διαμορφώνεται βάσει του δικαίου αυτού να είναι αρκετά ακριβής και σαφής και οι δικαιούχοι να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως, να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων... Όπως έχει τονίσει ήδη το Δικαστήριο, η τελευταία αυτή προϋπόθεση έχει ιδιαίτερη σημασία όταν η οδηγία αποβλέπει στην απονομή δικαιωμάτων στους υπηκόους άλλων κρατών μελών...».

<sup>99</sup> ΔΕΚ υπ. C- 361/88 Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας «Η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι δεν εκπλήρωσε την υποχρέωση της, που απορρέει από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας, να θεσπίσει έναν υποχρεωτικό κανόνα, συνοδευόμενο από αποτελεσματικές κυρώσεις... Η Επιτροπή φρονεί ωστόσο ότι η εν λόγω εγκύκλιος δεν έχει υποχρεωτικό χαρακτήρα... Κατά την εκτίμηση της Επιτροπής, οι διοικητικές εγκύκλιοι δεν αναγνωρίζονται γενικώς ως κανόνες δικαίου στη γερμανική έννομη τάξη... Εξάλλου, γίνεται δεκτό τόσο από τη νομολογία όσο και από την επιστήμη ότι οι εγκύκλιοι της διοικήσεως δεν πρέπει να τηρούνται υποχρεωτικά οσάκις παρουσιάζεται μια μη τυπική περίπτωση, δηλαδή περίπτωση στην οποία ο συντάκτης των διοικητικών διατάξεων δεν μπορούσε ή δεν ήθελε να δώσει λύση στο πλαίσιο της ρυθμίσεως ορισμένου θέματος κατά γενικό τρόπο...Πρέπει να επισημανθεί σχετικώς ότι η επιβαλλόμενη στα κράτη μέλη υποχρέωση να καθορίζουν ανώτατες τιμές ...προϋποθέτει επομένως ότι, οσάκις η υπέρβαση των ανωτάτων τιμών θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την υγεία των ανθρώπων, θα μπορούν αυτοί να επικαλεστούν επιτακτικούς κανόνες διεκδίκησης των δικαιωμάτων τους. Εξάλλου, ο καθορισμός ανωτάτων τιμών σε κείμενο του οποίου ο υποχρεωτικός χαρακτήρας είναι αναμφισβήτητος επιβάλλεται επίσης προκειμένου όλοι εκείνοι των οποίων οι δραστηριότητες μπορούν να προκαλέσουν βλαπτικές συνέπειες να γνωρίζουν ακριβώς τις υποχρεώσεις με τις οποίες βαρύνονται... Επομένως... η εθνική κανονιστική ρύθμιση δεν έχει τον απαιτούμενο υποχρεωτικό χαρακτήρα ώστε να ανταποκρίνεται στις επιταγές της ασφαλείας του δικαίου...» και ΔΕΚ υπ. C-339/87, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών «...προκειμένου να διασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή των οδηγιών, όχι μόνο στην πράξη αλλά και νομικώς, τα κράτη μέλη πρέπει να προβλέπουν την ύπαρξη σαφούς νομικού πλαισίου στον συγκεκριμένο τομέα...».

εθνικό δίκαιο κράτους μέλους, όταν αυτή επιχειρείται με σύμφωνη προς την Οδηγία, ερμηνεία εθνικών δικαστηρίων<sup>100</sup>. Έχει γίνει ωστόσο νομολογιακά δεκτό<sup>101</sup> ότι μεταφορά Οδηγίας με συλλογική σύμβαση μπορεί να θεωρηθεί επαρκής, υπό την προϋπόθεση ότι «αυτή αναγνωρίζεται γενικά ως δεσμευτική και το κράτος μέλος προλαμβάνει έτσι αποτελεσματικά την κάλυψη κενού»<sup>102</sup>.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, γίνεται κατανοητό ότι αν το κράτος μέλος δεν μεταφέρει την Οδηγία στην εθνική έννομη τάξη, ή τη μεταφέρει ελλιπώς τόσο ως προς το αποτέλεσμα όσο και ως προς τον τύπο και το μέσο<sup>103</sup>, παραβιάζει τις υποχρεώσεις του που προκύπτουν από τις Συνθήκες. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή, δυνάμει του άρθρου 258 ΣυνθΛΕΕ, δύναται να ασκήσει ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή<sup>104</sup> κατά του συγκεκριμένου κράτους μέλους, αυτεπάγγελτα ή κατόπιν καταγγελίας ή πληροφορίας για παράβαση, ζητώντας την καταδίκη του και υποδεικνύοντας και το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής που κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 260

<sup>100</sup> ΔΕΚ υπ. C-144/99, Επιτροπή κατά Ολλανδίας, σκ. 13 «...Με την προσφυγή της, η Επιτροπή προβάλλει ότι η μεταφορά της οδηγίας στην ολλανδική έννομη τάξη ήταν ανεπαρκής όσον αφορά τον τύπο και το μέσο που χρησιμοποιήθηκαν και ελλιπής όσον αφορά το αποτέλεσμα της...» και σκ. 21. «...μια εθνική νομολογία, έστω και αν θεωρηθεί πάγια, έχουσα ερμηνεύσει τις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου κατά την έννοια που θεωρείται σύμφωνη με τις επιταγές μιας οδηγίας δεν μπορεί να εμφανίζει τη σαφήνεια και την ακρίβεια που απαιτούνται προς πλήρωση της επιταγής της ασφαλείας δικαίου...».

<sup>101</sup> ΔΕΚ υπ. 143/83, Επιτροπή κατά Βασιλείου της Δανίας «...Πρέπει να γίνει δεκτό ότι επιτρέπεται στα κράτη μέλη να εμπιστευθούν τη φροντίδα εφαρμογής της αρχής της ισότητας των αμοιβών πρωτίστως στους κοινωνικούς εταίρους. Ωστόσο, η ευχέρεια αυτή δεν τα απαλλάσσει από την υποχρέωση να διασφαλίσουν, με τα κατάλληλα νομοθετικά, κανονιστικά ή διοικητικά μέτρα, υπέρ όλων των εργαζομένων της Κοινότητας την προβλεπόμενη από την οδηγία προστασία, σε όλη της την έκταση. Η εγγύηση του κράτους πρέπει να εκδηλώνεται σε όλες τις περιπτώσεις ελλείψεως αποτελεσματικής προστασίας διασφαλιζόμενης κατ' άλλο τρόπο, οποιοσδήποτε και αν είναι ο λόγος της ελλείψεως αυτής και, ιδίως, όταν οι ενδιαφερόμενοι εργαζόμενοι δεν είναι συνδικαλισμένοι, δεν υπάρχει συλλογική σύμβαση στο σχετικό τομέα ή, ακόμη, όταν η συλλογική σύμβαση δεν διασφαλίζει, σε όλη της την έκταση, την αρχή της ισότητας των αμοιβών.... Ακόμα και αν γίνουν δεκτές οι διαβεβαιώσεις της Δανικής Κυβερνήσεως, κατά τις οποίες η εφαρμογή της αρχής της ισότητας των αμοιβών ανδρών και γυναικών, υπό την ηθελημένη ευρεία έννοια της οδηγίας, διασφαλίζεται στο πλαίσιο των συλλογικών συμβάσεων, δεν αποδείχτηκε ότι η ίδια εφαρμογή της εν λόγω αρχής διασφαλίζεται και για τους εργαζομένους εκείνους τα δικαιώματα των οποίων δεν καθορίζονται από συλλογικές συμβάσεις...».

<sup>102</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 269.

<sup>103</sup> ΔΕΚ υπ. C-144/99, Επιτροπή κατά Ολλανδίας, «...Με την προσφυγή της, η Επιτροπή προβάλλει ότι η μεταφορά της οδηγίας στην ολλανδική έννομη τάξη ήταν ανεπαρκής όσον αφορά τον τύπο και το μέσο που χρησιμοποιήθηκαν και ελλιπής όσον αφορά το αποτέλεσμα της...».

<sup>104</sup> Μετά την διατύπωση και αποστολή προς το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, προειδοποιητικής επιστολής και αιτιολογημένης γνώμης.

ΣυνθΛΕΕ, που σκοπό έχει την άσκηση πίεσης στα κράτη μέλη για την μεταφορά των οδηγιών στις έννομες τάξεις τους, η παράβαση συνίσταται στη μη τήρηση της υποχρέωσης κράτους μέλους να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μιας Οδηγίας, που εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία, και όχι στη μη έγκαιρη ενσωμάτωση μιας Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη εντός της ταχθείσας από αυτήν προθεσμία.

#### 2.2.2.2. Το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας

Η προσφυγή στο Δικαστήριο που περιγράφεται παραπάνω, δεν παρέχει προστασία στον ιδιώτη που αντλεί κάποιο δικαίωμα ή έννομο συμφέρον από τις διατάξεις της Οδηγίας. Ωστόσο, όπως νομολογιακά έχει κριθεί<sup>105</sup>, η Οδηγία στην περίπτωση της παράλειψης ή μη ορθής μεταφοράς

<sup>105</sup> ΔΕΚ υπ. 41/74 «...μολονότι οι κανονισμοί, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 189, ισχύουν άμεσα, και συνεπώς από τη φύση τους μπορούν να παράγουν άμεσα αποτελέσματα, δεν σημαίνει ότι άλλες κατηγορίες πράξεων, αναφερόμενες στο άρθρο αυτό, δεν μπορούν ποτέ να έχουν ανάλογα αποτελέσματα. ...Ιδίως στην περίπτωση που οι αρχές της Κοινότητας επιβάλλουν με οδηγία στα κράτη μέλη την υποχρέωση να τηρήσουν ορισμένη συμπεριφορά, η πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας θα αποδυναμωνόταν αν οι πολίτες εμποδίζονταν να την επικαλεστούν ενώπιον των δικαστηρίων και αν τα εθνικά δικαστήρια εμποδίζονταν να τη λάβουν υπόψη, ως στοιχείο του κοινοτικού δικαίου.... Πρέπει να εξετάζεται σε κάθε περίπτωση, αν από τη φύση, την οικονομία και τη διατύπωση των οικείων διατάξεων συνάγεται ότι αυτές έχουν άμεσα αποτελέσματα στις σχέσεις μεταξύ κράτους και ιδιωτών.... Η διάταξη αυτή, αφενός μεν προβλέπει μίαν υποχρέωση χωρίς καμία επιφύλαξη ή όρο, και που από τη φύση της δεν απαιτεί την παρεμβολή καμίας πράξεως των οργάνων είτε της Κοινότητας, είτε των κρατών μελών, αφετέρου δε, κατά την εφαρμογή μιας ρήτρας παρεκκλίσεως από μια από τις υπέρ των ιδιωτών θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης, η ασφάλεια δικαίου απαιτεί να μπορούν οι ενδιαφερόμενοι να επικαλούνται την υποχρέωση που έχουν τα κράτη μέλη να μη λαμβάνουν υπόψη παράγοντες ξένους προς την προσωπική συμπεριφορά, έστω και αν διατυπώνονται σε μια κανονιστική πράξη που δεν έχει αυτοδικαίως άμεσο αποτέλεσμα στο σύνολό της...» και ΔΕΚ υπ. 148/78 «...Τα κράτη μέλη όφειλαν να θέσουν σε εφαρμογή αυτή την οδηγία 73/173/ΕΟΚ, κατά το άρθρο 11, εντός προθεσμίας 18 μηνών από την κοινοποίησή της... Η προθεσμία των 18 μηνών παρήλθε στις 8 Δεκεμβρίου 1974 και, κατά την κρίσιμη εποχή των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως, οι διατάξεις της οδηγίας δεν είχαν τεθεί σε εφαρμογή στην ιταλική εσωτερική έννομη τάξη... Σχετικώς το Δικαστήριο έκρινε ήδη, με πάγια νομολογία, πρόσφατα δε με την απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 1977, που εκδόθηκε στην υπόθεση 51/76 Nederlandse Ondernemingen, Raccolta 1977, σ. 126, ότι παρόλον ότι, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 189, οι κανονισμοί ισχύουν άμεσα και, κατά συνέπεια, εκ της φύσεώς τους είναι ικανοί να παράγουν άμεσα αποτελέσματα, δεν προκύπτει από αυτό ότι άλλες κατηγορίες πράξεων, αναφερόμενες σ' αυτό το άρθρο, δεν μπορούν ποτέ να παραγάγουν ανάλογα αποτελέσματα... Ειδικότερα, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι κοινοτικές αρχές έχουν, με οδηγία, υποχρεώσει τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν ορισμένη συμπεριφορά, η πρακτική αποτελεσματικότητα μιας τέτοιας πράξεως θα αποδυναμώνετο αν δεν επιτρεπόταν, στα υποκείμενα δικαίου να την επικαλεσθούν ενώπιον δικαστηρίου, και στα εθνικά δικαστήρια να τη λαμβάνουν υπόψη ως στοιχείο του κοινοτικού δικαίου. Κατά συνέπεια, το κράτος μέλος που δεν έλαβε, εντός των προθεσμιών, τα επιβαλλόμενα με την οδηγία εκτελεστικά μέτρα, δεν μπορεί να αντιτάξει στα υποκείμενα δικαίου την μη εκπλήρωση, από το ίδιο, των υποχρεώσεων που η εν λόγω οδηγία συνεπάγεται. Έπεται ότι ένα εθνικό δικαστήριο, επιληφθέν από υποκείμενο δικαίου, το οποίο συμμορφώθηκε προς τις

της, μπορεί να αναπτύξει και αυτή άμεση ισχύ στο εσωτερικό του κράτους μέλους, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, παρά το γεγονός ότι, όπως ήδη αναλύθηκε αυτό το χαρακτηριστικό δεν συνάδει καταρχήν με τη φύση της καθώς η Οδηγία απευθυνόμενη στα κράτη μέλη μπορεί να ισχύσει στο εσωτερικό τους μόνο κατόπιν της διαμεσολάβησης των αρμόδιων εθνικών οργάνων τους<sup>106</sup>.

Το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας, όπως ονομάζεται, συνίσταται τόσο στη δυνατότητα που έχουν οι ιδιώτες να την επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων<sup>107</sup>, όσο και στη δυνατότητα ή υποχρέωση που έχουν τα εθνικά δικαστήρια να την λαμβάνουν και αυτεπάγγελα υπόψη, δηλαδή χωρίς επίκλησή της από τους ιδιώτες.

Το άμεσο αποτέλεσμα του συνόλου ή μέρους των διατάξεων της Οδηγίας, αναπτύσσεται σύμφωνα με το ΔΕΚ υπό τρεις προϋποθέσεις οι οποίες πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά. Η πρώτη αφορά την πάροδο της ταχθείσας από την Οδηγία, προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο. Η δεύτερη, αφορά το περιεχόμενο της εφαρμοστέας διάταξης της Οδηγίας, το

---

διατάξεις μιας οδηγίας, αιτήσεως αποβλέπουσας στο να μη ληφθεί υπόψη εθνική διάταξη ασυμβίβαστη προς την εν λόγω οδηγία, η οποία δεν μεταφέρθηκε εντός των προθεσμιών στην εσωτερική έννομη τάξη παραβάτου κράτους, πρέπει να δεχθεί αυτή την αίτηση, αν η εν λόγω υποχρέωση είναι ανεπιφύλακτη και επαρκώς ακριβής. Πρέπει, επομένως, να δοθεί στο πρώτο ερώτημα η απάντηση ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να εφαρμόσει τον εσωτερικό του νόμο — ακόμα κι αν συνοδεύεται από ποινικές κυρώσεις — που δεν έχει ακόμα προσαρμοστεί προς την οδηγία, μετά την παρέλευση της ταχθείσας για την εφαρμογή της προθεσμίας, σε πρόσωπο το οποίο συμμορφώθηκε προς τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας...»

<sup>106</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 271.

<sup>107</sup> Επίκληση της Οδηγίας από τον ιδιώτη έναντι του κράτους (κάθετο αποτέλεσμα). Το κράτος εδώ κατανοείται από το ΔΕΚ με την ευρεία έννοια και σε αυτό περιλαμβάνονται λόγου χάρη και οργανισμοί που εξοπλίζονται από πράξη δημόσιας αρχής με αρμοδιότητες άσκησης δημόσιας εξουσίας σε σχέση με τους εφαρμοστέους στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών κανόνες. ΔΕΚ C- 188/89, «...οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται τις ανεπιφύλακτες και επαρκώς σαφείς διατάξεις των οδηγιών έναντι οργανισμών ή φορέων που υπόκεινται στην εποπτεία ή στον έλεγχο του κράτους ή που έχουν εξαιρετικές εξουσίες σε σχέση με εκείνες που απορρέουν από τους εφαρμοστέους στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών κανόνες. Με τον τρόπο αυτό το Δικαστήριο δέχθηκε ότι είναι δυνατή η επίκληση διατάξεων οδηγιών έναντι φορολογικών αρχών ..., οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ..., αρχών συνταγματικά ανεξαρτήτων, επιφορτισμένων με την τήρηση της τάξεως και τη δημόσια ασφάλεια ..., καθώς και έναντι δημοσίων αρχών ασχολουμένων με την παροχή υπηρεσιών στον τομέα της δημοσίας υγείας ...Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι, εν πάση περιπτώσει, μεταξύ των φορέων έναντι των οποίων είναι δυνατή η επίκληση διατάξεων οδηγιών που μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα περιλαμβάνεται ένας οργανισμός στον οποίο, ασχέτως της νομικής μορφής του, έχει ανατεθεί δυνάμει πράξεως της δημοσίας αρχής η παροχή υπηρεσίας δημοσίου συμφέροντος υπό την εποπτεία της αρχής αυτής και ο οποίος έχει, προς τούτο, εξαιρετικές εξουσίες σε σχέση με τους εφαρμοστέους στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών κανόνες...».

οποίο πρέπει να είναι σαφώς και επαρκώς προσδιορισμένο<sup>108</sup>, ώστε να προκύπτουν επακριβώς οι νομικές της συνέπειες, να μπορεί να την επικαλεστεί ο ιδιώτης και να την εφαρμόσει ο δικαστής. Η τρίτη προϋπόθεση αφορά το ανεπιφύλακτο της εφαρμοστέας διάταξης της Οδηγίας, δηλαδή ότι αυτή θα πρέπει να μην περιέχει αιρέσεις, προθεσμίες ή επιφυλάξεις και να μην αφήνει διακριτική ευχέρεια για την εφαρμογή της στα κράτη μέλη έτσι ώστε για να παράξει τα έννομα αποτελέσματά της να απαιτείται η διαμεσολάβηση της εθνικής νομοθετικής ή εκτελεστικής λειτουργίας με τη λήψη επιπλέον μέτρων, ικανών να τη θέσουν σε ισχύ.

Το δικαίωμα επίκλησης της Οδηγίας από τον ιδιώτη ενώπιον των εθνικών δικαστικών και διοικητικών αρχών, υπάρχει και στην περίπτωση κατά την οποία το κράτος μέλος έχει μεν μεταφέρει την Οδηγία στην έννομη τάξη του, δεν την εφαρμόζει δε κατά τέτοιο τρόπο ώστε να υλοποιείται το αποτέλεσμα της<sup>109</sup>.

Η δυνατότητα αυτή διευρύνεται για τους ιδιώτες ακόμα και στην περίπτωση που από τη μη ή πλημμελώς μεταφερομένη στο εθνικό δίκαιο, Οδηγία δεν γεννώνται δικαιώματα υπέρ του ιδιώτη, αλλά δημιουργούνται σαφείς και ανεπιφύλακτες υποχρεώσεις του κράτους μέλους<sup>110</sup>. Σε αυτήν την

<sup>108</sup> ΔΕΚ υπ. 71/85 «...Υπενθυμίζεται ότι ... σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες προκύπτει ότι οι διατάξεις μιας οδηγίας δεν περιέχουν αιρέσεις και είναι επαρκώς ακριβείς κατά το περιεχόμενό τους, οι ιδιώτες μπορούν, μολονότι δεν έχουν ληφθεί εμπροθέσμως εκτελεστικά μέτρα, να τις επικαλούνται έναντι οποιασδήποτε εθνικής διατάξεως που δεν είναι σύμφωνη με την οδηγία οι ιδιώτες μπορούν ακόμη να τις επικαλούνται εφόσον οι εν λόγω διατάξεις μπορούν να προσδιορίσουν δικαιώματα που οι ίδιοι μπορούν να προβάλουν έναντι του κράτους...».

<sup>109</sup> ΔΕΚ υπ. C- 62/00, «... Τέλος, κατά πάγια νομολογία, η μεταφορά μιας οδηγίας πρέπει να διασφαλίζει την πλήρη εφαρμογή της .... Επομένως, οι ιδιώτες μπορούν να προβάλλουν ενώπιον του εθνικού δικαστή και έναντι του κράτους τις διατάξεις μιας οδηγίας που είναι, από απόψεως περιεχομένου, απαλλαγμένες αιρέσεων και επαρκώς ακριβείς, σε κάθε περίπτωση όπου η πλήρης εφαρμογή της δεν διασφαλίζεται αποτελεσματικώς, ήτοι όχι μόνο σε περίπτωση μη μεταφοράς ή μη ορθής μεταφοράς αυτής της οδηγίας, αλλά επίσης στην περίπτωση που τα εθνικά μέτρα για την ορθή μεταφορά της εν λόγω οδηγίας δεν εφαρμόζονται κατά τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται το αποτέλεσμα που αυτή επιδιώκει...».

<sup>110</sup> ΔΕΚ υπ. C- 431/92, «...Τέλος, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστηρίζει ότι η νομολογία του Δικαστηρίου δέχεται το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων οδηγίας μόνον στις περιπτώσεις που αυτές παρέχουν ατομικά δικαιώματα σε ιδιώτες. ... Ούτε αυτή η ανάλυση μπορεί να γίνει δεκτή. Με την προσφυγή της, η Επιτροπή προσάπτει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι δεν τήρησε, σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, την απορρέουσα απευθείας από την οδηγία υποχρέωση εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του υπό κρίση σχεδίου. Επομένως, το ζήτημα που τίθεται είναι αν η οδηγία πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι επιβάλλει την προβαλλομένη υποχρέωση. Το ζήτημα αυτό είναι ξένο προς τη δυνατότητα της απευθείας επικλήσεως από ιδιώτες κατά του κράτους των ανεπιφύλακτων και επαρκώς σαφών και ακριβών διατάξεων οδηγίας που δεν έχει ακόμη μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο, δικαίωμα το οποίο έχει αναγνωριστεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου...».

περίπτωση τα εθνικά δικαστήρια, δυνάμει των άρθρων 4 παρ. 3 ΣυνθΕΕ και 288 ΣυνθΛΕΕ, οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τις διατάξεις της σχετικής Οδηγίας στην υπό εξέταση υπόθεση. Την υποχρέωση αυτεπάγγελτης λήψης υπόψη του άμεσου αποτελέσματος του ενωσιακού κανόνα επιβάλλει και η διαφύλαξη της πρακτικής αποτελεσματικότητας ή του χρησίου αποτελέσματος της Οδηγίας<sup>111</sup>.

Περαιτέρω, το ΔΕΚ έχει νομολογήσει ότι ο ιδιώτης μπορεί να επικαλεστεί Οδηγία, σε περίπτωση που το κράτος μέλος υπερέβη τα όρια της διακριτικής ευχέρειας που του παρείχε η ενωσιακή αυτή διάταξη, ζητώντας όχι την άμεση εφαρμογή της, αλλά τη μη εφαρμογή εθνικού κανόνα δικαίου αντίθετου προς τη σχετική διάταξη της εν λόγω Οδηγίας<sup>112</sup>.

<sup>111</sup> ΔΕΚ υπ. C- 72/95, Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο τρίτο ερώτημα, έχει αυτή η υποχρέωση (εκτιμήσεως του σχεδίου) άμεσο αποτέλεσμα, μπορούν δηλαδή να την επικαλούνται οι ιδιώτες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και πρέπει, ακόμα και αν δεν έχει πράγματι γίνει επίκληση της στο πλαίσιο διαφοράς ενώπιον εθνικού δικαστηρίου, να εφαρμόζεται παρά ταύτα από το δικαστήριο αυτό,... Υπενθυμίζεται, καταρχάς, ότι η υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα προς επίτευξη του επιδιωκόμενου από την οδηγία αποτελέσματος συνιστά επιτακτική υποχρέωση η οποία επιβάλλεται τόσο από το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, όσο και από την ίδια την οδηγία .. Την εν λόγω υποχρέωση λήψεως κάθε γενικού ή ειδικού μέτρου υπέχουν όλες οι αρχές των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των δικαιοδοτικών αρχών στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους.... Ειδικότερα στις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες οι κοινοτικές αρχές υποχρεώνουν, μέσω της οδηγίας, τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν μια συγκεκριμένη συμπεριφορά, η πρακτική αποτελεσματικότητα της πράξεως αυτής θα εξασθενούσε αν δεν επιτρεπόταν στους ιδιώτες να την επικαλούνται ενώπιον των δικαστηρίων και στα εθνικά δικαστήρια να τη λαμβάνουν υπόψη ως στοιχείο του κοινοτικού δικαίου, προκειμένου να διαπιστώσουν αν, εντός των ορίων της ευχέρειας που του αναγνωρίζεται ως προς τον τύπο και τα μέσα για την εφαρμογή της οδηγίας, ο εθνικός νομοθέτης παρέμεινε εντός των ορίων του περιθωρίου εκτιμήσεως που χαράσσει η οδηγία... Στη συνέχεια, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, εφόσον τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν, δυνάμει του εθνικού δικαίου, να εξετάζουν αυτεπαγγέλτως τους αντλούμενους από εσωτερικό κανόνα αναγκαστικού δικαίου νομικούς ισχυρισμούς, οι οποίοι δεν έχουν προβληθεί από τους διαδίκους, η ίδια υποχρέωση ισχύει και για τους κοινοτικούς κανόνες αναγκαστικού δικαίου... Το ίδιο ισχύει στην περίπτωση κατά την οποία το εθνικό δίκαιο παρέχει στον δικαστή δυνατότητα αυτεπάγγελτης εφαρμογής του κανόνα αναγκαστικού δικαίου. Πράγματι, στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται, κατ' εφαρμογήν της εξαγγελθείσας στο άρθρο 5 της Συνθήκης αρχής της συνεργασίας, να διασφαλίζουν τη νομική προστασία που απορρέει για τους ιδιώτες από το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου... Κατά συνέπεια, εφόσον, δυνάμει του εθνικού δικαίου, ένα δικαστήριο έχει την υποχρέωση ή την ευχέρεια να εξετάζει αυτεπαγγέλτως τους αντλούμενους από εσωτερικό κανόνα αναγκαστικού δικαίου νομικούς ισχυρισμούς οι οποίοι δεν έχουν προβληθεί από τους διαδίκους, οφείλει να εξετάζει αυτεπαγγέλτως, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, κατά πόσον οι νομοθετικές ή διοικητικές αρχές του κράτους μέλους παρέμειναν εντός των ορίων του περιθωρίου εκτιμήσεως που καθορίζουν τα άρθρα 2, παράγραφος 1, και 4, παράγραφος 2, της οδηγίας και να λαμβάνει το σχετικό πόρισμα υπόψη του στο πλαίσιο της εξετάσεως της προσφυγής ακυρώσεως....».

<sup>112</sup> ΔΕΚ υπ. C- 435/97 «... Επομένως,... τα άρθρα 4, παράγραφος 2, και 2, παράγραφος 1, της οδηγίας έχουν την έννοια ότι, αν οι νομοθετικές ή διοικητικές αρχές κράτους μέλους υπερβούν το περιθώριο εκτιμήσεως που τους παρέχουν οι διατάξεις αυτές, οι ιδιώτες μπορούν να τις επικαλεστούν ενώπιον του δικαστηρίου κράτους μέλους κατά των εθνικών αρχών και να επιτύχουν έτσι τη μη εφαρμογή από τις τελευταίες των εθνικών κανόνων ή μέτρων που είναι ασύμβατα προς τις διατάξεις αυτές. Σε

Αντίθετα, δεν υφίσταται η δυνατότητα επίκλησης διάταξης Οδηγίας από ιδιώτη σε βάρος άλλου ιδιώτη<sup>113</sup>, όταν από την άμεσα ισχύουσα διάταξη της Οδηγίας δημιουργούνται ευθέως υποχρεώσεις στον ιδιώτη<sup>114</sup>. Κατά το ΔΕΚ κάτι τέτοιο δεν είναι επιτρεπτό διότι αντίκειται στην έννοια του αμέσου αποτελέσματος της Οδηγίας, η οποία νομολογιακά θεμελιώθηκε για την προστασία και όχι για την επιβάρυνση των διοικουμένων και βρίσκει εφαρμογή σε εξαιρετικές περιπτώσεις, σύμφωνα με όσα αναλύθηκαν παραπάνω<sup>115</sup>. Πέραν των παραπάνω, βάσει της αρχής της ασφάλειας δικαίου, με την Οδηγία επιτρέπεται μόνο η δημιουργία δικαιωμάτων και όχι υποχρεώσεων των ιδιωτών<sup>116</sup>. Η παραπάνω απαγόρευση κάμπτεται στην περίπτωση κατά την οποία η Οδηγία δεν γεννά ούτε δικαιώματα ούτε υποχρεώσεις για τους ιδιώτες<sup>117</sup>, αλλά και στην περίπτωση που θίγεται

---

μια τέτοια περίπτωση, στις αρχές κράτους μέλους απόκειται να λάβουν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, κάθε αναγκαίο γενικό ή ειδικό μέτρο ώστε ...».

<sup>113</sup> Οριζόντια ισχύς της Οδηγίας. ΔΕΚ υπ. 14/83 «...Πράγματι, καίτοι μια οδηγία μπορεί υπό ορισμένες περιστάσεις να έχει κάθετη ενέργεια έναντι του κράτους μέλους ή έναντι των οργάνων ή των αρχών του, αποκλείεται αντίθετα να της αναγνωριστεί μια τέτοια ενέργεια — πλην εξαιρετικών περιπτώσεων— στις οριζόντιες σχέσεις μεταξύ προσώπων ιδιωτικού δικαίου...».

<sup>114</sup> ΔΕΚ υπ. C- 397/01, «...Επομένως, ακόμη και μια σαφής, ακριβής και απαλλαγμένη αιρέσεων διάταξη οδηγίας, η οποία σκοπεύει στην απονομή δικαιωμάτων ή στην επιβολή υποχρεώσεων στους ιδιώτες, δεν μπορεί να έχει εφαρμογή, αυτή καθαυτή, στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς ανακύπτουσας αποκλειστικώς μεταξύ ιδιωτών...» και ΔΕΚ υπ. 152/84, «...Όσον αφορά το επιχείρημα ότι δεν μπορεί να γίνει επίκληση οδηγίας κατά ιδιώτη, υπογραμμίζεται ότι, κατά το άρθρο 189 της Συνθήκης, ο δεσμευτικός χαρακτήρας της οδηγίας, στον οποίο στηρίζεται η δυνατότητα επικλήσεώς της ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, υφίσταται μόνο έναντι « κάθε κράτους μέλους στο οποίο απευθύνεται ». Από αυτό έπεται ότι η οδηγία δεν μπορεί, αυτή καθαυτή, να δημιουργήσει υποχρέωση για τους ιδιώτες και ότι, επομένως, δεν μπορεί να γίνει επίκληση αυτών καθαυτών των διατάξεων οδηγίας κατά των προσώπων αυτών...».

<sup>115</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 273.

<sup>116</sup> ΔΕΚ υπ. C- 201/02 «...Συναφώς, διαπιστώνεται ότι η αρχή της ασφαλείας δικαίου δεν επιτρέπει να δημιουργούνται υποχρεώσεις για τους ιδιώτες με τις οδηγίες. Όσον αφορά τους ιδιώτες, οι διατάξεις μιας οδηγίας μπορούν να δημιουργούν μόνο δικαιώματα ... Κατά συνέπεια, ένας ιδιώτης δεν μπορεί να επικαλεσθεί μια οδηγία κατά κράτους μέλους, εφόσον πρόκειται περί κρατικής υποχρέωσης άμεσα συνδεδεμένης προς την εκπλήρωση άλλης υποχρέωσης την οποία υπέχει τρίτος δυνάμει της οδηγίας αυτής...» και ΔΕΚ υπ. 443/98 «...το Δικαστήριο έχει βεβαίως αναγνωρίσει ότι ορισμένες διατάξεις οδηγιών έχουν άμεσο αποτέλεσμα υπό την έννοια ότι οι ιδιώτες, στην περίπτωση μη ορθής μεταφοράς τους, μπορούν να επικαλούνται τις διατάξεις αυτές έναντι του κράτους μέλους παραβάτη, αλλά ότι έχει επίσης κρίνει ότι η επέκταση της νομολογίας αυτής στις σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών θα σήμαινε ότι αναγνωρίζεται στην Κοινότητα η εξουσία να θεσπίζει υποχρεώσεις με άμεσο αποτέλεσμα εις βάρος των ιδιωτών, ενώ δεν διαθέτει την αρμοδιότητα αυτή παρά μόνον όπου της απονέμεται η εξουσία να εκδίδει κανονισμούς. Έτσι, από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι μια οδηγία δεν μπορεί να παράγει αφ' εαυτής υποχρεώσεις για τους ιδιώτες και συνεπώς δεν μπορεί να γίνεται επίκληση της ως τοιαύτης εις βάρος τους...».

<sup>117</sup> ΔΕΚ υπ. 443/98 «...η μη εφαρμογή ενός τεχνικού κανόνα που δεν κοινοποιήθηκε σύμφωνα με το άρθρο 8 της οδηγίας 83/189 μπορεί να προβληθεί στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ ιδιωτών ... Το ίδιο ισχύει όσον αφορά τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που προβλέπει το άρθρο 9 της ίδιας οδηγίας και δεν συντρέχει λόγος, συναφώς, να τύχουν διαφορετικής αντιμετώπισης οι διαφορές μεταξύ ιδιωτών

δικαίωμα ιδιώτη, το οποίο όμως γεννήθηκε από την παράνομη διοικητική δράση του κράτους και όχι από την Οδηγία<sup>118</sup>.

Η δυνατότητα επίκλησης Οδηγίας από το κράτος μέλος το οποίο αμέλησε να ενσωματώσει Οδηγία στο εσωτερικό του δίκαιο σε βάρος του ιδιώτη, δεν αναγνωρίζεται από το Δικαστήριο<sup>119</sup>. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσεται και η ειδικότερη απαγόρευση κατά την οποία οι οδηγίες δεν δύνανται μόνες τους και ανεξάρτητα από εσωτερικό νόμο κράτους μέλους που εκδίδεται για την εφαρμογή τους, να στοιχειοθετούν ή να επιτείνουν την ποινική ευθύνη αυτών που ενεργούν κατά παράβαση των διατάξεών της<sup>120</sup>. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση που το κράτος μέλος δεν μετέφερε ως όφειλε την Οδηγία στη εθνική έννομη τάξη του<sup>121</sup>. Τέλος, ο ιδιώτης δεν

---

από ζητήματα αθέμιτου ανταγωνισμού... από τις διαφορές μεταξύ ιδιωτών για ζητήματα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων εκ συμβάσεως...».

<sup>118</sup> Διπλό αποτέλεσμα μιας Οδηγίας, κάθετο και ταυτόχρονα οριζόντιο. ΔΕΚ υπ. C- 201/02, «...Συναφώς, διαπιστώνεται ότι η αρχή της ασφαλείας δικαίου δεν επιτρέπει να δημιουργούνται υποχρεώσεις για τους ιδιώτες με τις οδηγίες. Όσον αφορά τους ιδιώτες, οι διατάξεις μιας οδηγίας μπορούν να δημιουργούν μόνο δικαιώματα... Κατά συνέπεια, ένας ιδιώτης δεν μπορεί να επικαλεσθεί μια οδηγία κατά κράτους μέλους, εφόσον πρόκειται περί κρατικής υποχρέωσης άμεσα συνδεδεμένης προς την εκπλήρωση άλλης υποχρέωσης την οποία υπέχει τρίτος δυνάμει της οδηγίας...Αντιθέτως, απλές αρνητικές συνέπειες επί των δικαιωμάτων τρίτων, ακόμη και αν είναι βέβαιες, δεν δικαιολογούν το να μην επιτρέπεται σε έναν ιδιώτη να επικαλεσθεί την οδηγία κατά του οικείου κράτους μέλους...Στην υπόθεση της κύριας δίκης, η υποχρέωση του οικείου κράτους μέλους να ... δεν συνδέεται άμεσα προς την εκπλήρωση κάποιας υποχρέωσης την οποία υπέχουν, δυνάμει της οδηγίας 85/337, οι κύριοι του λατομείου αυτού. Το γεγονός ότι οι εργασίες εκμεταλλεύσεως του λατομείου πρέπει να παύσουν εν αναμονή των αποτελεσμάτων της αξιολογήσεως αποτελεί, βεβαίως, τη συνέπεια της καθυστερημένης εκπληρώσεως των υποχρεώσεων του εν λόγω κράτους...».

<sup>119</sup> Αντίστροφο κάθετο αποτέλεσμα. ΔΕΚ υπ. C- 431/92, «...Εντούτοις, ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί το γεγονός ότι δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό του δίκαιο προκειμένου να αντικρούσει την εξέταση από το Δικαστήριο αιτήσεως διώκουσας την αναγνώριση της μη τηρήσεως ειδικής υποχρέωσης απορρέουσας από την οδηγία αυτή...», και ΔΕΚ υπ. C- 188/89, «... το κράτος μέλος που δεν έλαβε εμπροθέσμως τα εκτελεστικά μέτρα που επιβάλλει η οδηγία δεν δύναται να αντιτάξει στους ιδιώτες τη μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που επέβαλε η οδηγία.... Όταν οι ιδιώτες είναι σε θέση να επικαλεστούν οδηγία έναντι τους κράτους, μπορούν να το πράξουν ασχέτως της ιδιότητας, εργοδότη ή δημόσιας αρχής, υπό την οποία το κράτος ενεργεί. Και στις δύο περιπτώσεις, θα πρέπει να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να μπορεί το κράτος να επωφεληθεί από τη μη συμμόρφωση του προς το κοινοτικό δίκαιο...».

<sup>120</sup> ΔΕΚ υπ. 14/86, «...η οδηγία .... δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα, μόνη της και ανεξάρτητα από εσωτερικό νόμο κράτους μέλους εκδιδόμενο προς εφαρμογή της, τη στοιχειοθέτηση ή την επιβάρυνση της ποινικής ευθύνης των ενεργούντων κατά παράβαση των διατάξεών της...».

<sup>121</sup> ΔΕΚ υπ. 80/86, «Το Δικαστήριο συνήγαγε από αυτό ότι το κράτος μέλος που δεν έλαβε, εντός των προθεσμιών, τα εκτελεστικά μέτρα που επιβάλλει η οδηγία, δεν μπορεί να αντιτάξει στους ιδιώτες τη μη εκπλήρωση από το ίδιο των υποχρεώσεων που επιβάλλει η οδηγία.... Από αυτό έπεται ότι η οδηγία δεν μπορεί, αυτή καθαυτή, να δημιουργήσει υποχρέωση για τους ιδιώτες και ότι, επομένως, δεν μπορεί να γίνει επίκληση αυτών καθαυτών των διατάξεων οδηγίας κατά των προσώπων αυτών ενώπιον εθνικού δικαστηρίου.... Πρέπει, επομένως, να δοθεί στα δύο πρώτα ερωτήματα η απάντηση ότι μια εθνική αρχή δεν μπορεί να επικαλεστεί, κατά ιδιώτου, διάταξη οδηγίας της οποίας η αναγκαία μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο δεν πραγματοποιήθηκε ακόμα...».

«μπορεί να στερηθεί του δικαιώματός του να επικαλεστεί ένα μεταγενέστερο και ευνοϊκότερο εθνικό νόμο σε μια ποινική διαδικασία, με την αιτιολογία ότι ο νόμος αυτός προσκρούει σε διατάξεις Οδηγίας»<sup>122</sup>.

### 2.2.2.3. Η σύμφωνη με την Οδηγία ερμηνεία του εθνικού δικαίου: οι αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας

Παρά το γεγονός ότι η Οδηγία δεν μπορεί πάντα να αναπτύξει άμεσο αποτέλεσμα, είτε επειδή, σύμφωνα με τα όσα αναλύθηκαν ανωτέρω, η σχετική διάταξη δεν είναι επαρκώς σαφής, ακριβής και μη εξαρτώμενη από προϋποθέσεις είτε επειδή αντίδικοι στη διαφορά είναι αποκλειστικά ιδιώτες, ο εθνικός δικαστής οφείλει στο μέτρο του δυνατού και με γνώμονα τις αρχές της ασφαλείας δικαίου και της μη αναδρομικότητας, να ερμηνεύει το εθνικό δίκαιο υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της Οδηγίας, η οποία είτε δεν ενσωματώθηκε καθόλου στο εθνικό δίκαιο, είτε ενσωματώθηκε πλημμελώς. Ειδικότερα, το εθνικό δικαιοδοτικό όργανο καλείται στην προκειμένη περίπτωση να θεραπεύσει την παράλειψη του κράτους μέλους για πλήρη ή ορθή εναρμόνιση του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο.

Αυτή η υποχρέωση περί ερμηνείας του εθνικού δικαίου σύμφωνα με την Οδηγία, ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των διατάξεών της, δεν βαρύνει τον εθνικό δικαστή όσο τρέχει η προθεσμία μεταφοράς της στο εθνικό δίκαιο. Ωστόσο, εφόσον η Οδηγία αρχίζει να ισχύει από την εικοστή

<sup>122</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 274 και ΔΕΚ υπ. C- 387,391, 403/02 «... η αρχή της αναδρομικής εφαρμογής της ελαφρύτερης ποινής απορρέει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών. Συνεπώς, η αρχή αυτή πρέπει να θεωρηθεί ως αποτελούσα μέρος των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου ... Εντούτοις, ανακύπτει το ζήτημα αν η αρχή της αναδρομικής εφαρμογής της ελαφρύτερης ποινής έχει εφαρμογή στην περίπτωση που αυτή αντίκειται προς άλλους κανόνες του κοινοτικού δικαίου.... Στο ειδικότερο πλαίσιο μιας καταστάσεως κατά την οποία οδηγία προβάλλεται έναντι ιδιώτη εκ μέρους των αρχών κράτους μέλους, στο πλαίσιο ποινικών διαδικασιών, το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι οι οδηγίες δεν μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα, αυτές καθεαυτές και ανεξαρτήτως του εσωτερικού νόμου που το κράτος μέλος θεσπίζει για την εφαρμογή τους, τη στοιχειοθέτηση ή επίταση της ποινικής ευθύνης όσων ενεργούν κατά παράβαση των διατάξεων τους... Μία τέτοια συνέπεια θα ήταν αντίθετη προς τα όρια που απορρέουν από την ίδια τη φύση των οδηγιών και τα οποία αποκλείουν, όπως προκύπτει από την παρατεθείσα στις σκέψεις 73 και 74 της παρούσας αποφάσεως νομολογία, να μπορεί μία οδηγία να έχει ως συνέπεια τη στοιχειοθέτηση ή την επίταση της ποινικής ευθύνης των κατηγορουμένων.... Βάσει όλων των ανωτέρω, επιβάλλεται στα προδικαστικά ερωτήματα να δοθεί η απάντηση ότι, ... οι οδηγίες, αφεαυτών και ανεξαρτήτως των εσωτερικών νόμων που τα κράτη μέλη θεσπίζουν για την εφαρμογή τους, δεν μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα τη στοιχειοθέτηση ή την επίταση της ποινικής ευθύνης κατηγορουμένων...».

ημέρα από τη δημοσίευσή της στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ, αν δεν ορίζεται διαφορετικά σε αυτήν, δεσμεύει κατά τον τρόπο αυτό όλες τις εθνικές αρχές. Αυτό σημαίνει ότι στο χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ της έναρξης ισχύος της Οδηγίας μέχρι τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς της, το εθνικό δικαιοδοτικό όργανο πρέπει να απέχει από ερμηνεία εθνικού δικαίου, η οποία θα καθιστούσε δυσχερή την επίτευξη του αποτελέσματος της Οδηγίας μετά τη λήξη της προθεσμίας ενσωμάτωσής της στην συγκεκριμένη έννομη τάξη, καθώς ως προς αυτό τα κράτη μέλη δεν διαθέτουν καμία διακριτική ευχέρεια. Όμως, υποχρέωση σύμφωνης προς την Οδηγία ερμηνείας του εσωτερικού δικαίου, υφίσταται για τον εθνικό δικαστή σε κάθε περίπτωση από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της Οδηγίας αυτής<sup>123</sup>. Ο εθνικός δικαστής λοιπόν οφείλει να ερμηνεύει τις διατάξεις του

<sup>123</sup> ΔΕΚ υπ. C-212/04 «... Πρέπει να υπομνησθεί ότι...κατά την εφαρμογή του εσωτερικού δικαίου, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να το ερμηνεύουν κατά το μέτρο του δυνατού υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της επίμαχης οδηγίας, προκειμένου να επιτευχθεί το αποτέλεσμα που αυτή επιδιώκει ... Αυτή η υποχρέωση περί σύμφωνης ερμηνείας αφορά το σύνολο των διατάξεων του εθνικού δικαίου, τόσο των προγενέστερων όσο και των μεταγενέστερων της οδηγίας για την οποία πρόκειται ... Η επιταγή περί σύμφωνης προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας του εθνικού δικαίου είναι εγγενής στο σύστημα της Συνθήκης, καθόσον επιτρέπει στα εθνικά δικαστήρια να εξασφαλίζουν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, την πλήρη αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου όταν αποφαινόμενοι επί των διαφορών που έχουν υποβληθεί ενώπιόν τους .... Βεβαίως, η υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου να αναφέρεται στο περιεχόμενο μιας οδηγίας όταν ερμηνεύει και εφαρμόζει τους σχετικούς κανόνες του εσωτερικού δικαίου έχει ως όρια τις γενικές αρχές του δικαίου, ιδίως τις αρχές της ασφαλείας δικαίου και της μη αναδρομικότητας, και δεν μπορεί να αποτελέσει έρεισμα για την *contra legem* ερμηνεία του εθνικού δικαίου... Η αρχή της σύμφωνης ερμηνείας επιβάλλει ωστόσο στα εθνικά δικαστήρια να πράττουν ό,τι επιτρέπει στην αρμοδιότητά τους, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο του εσωτερικού δικαίου και εφαρμόζοντας μεθόδους ερμηνείας που αναγνωρίζονται από το δίκαιο αυτό, προκειμένου να εξασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα της επίμαχης οδηγίας και να καταλήγουν σε λύση σύμφωνη προς τον σκοπό που επιδιώκει η οδηγία αυτή... Προκειμένου να καθορισθεί ειδικότερα από ποια ημερομηνία τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να εφαρμόζουν την αρχή της σύμφωνης ερμηνείας, πρέπει να τονιστεί ότι ...πριν από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο μιας οδηγίας, δεν μπορεί να προσάπτεται στα κράτη μέλη ότι δεν έλαβαν ακόμη τα μέτρα εφαρμογής της οδηγίας στην έννομη τάξη τους... Επομένως, σε περίπτωση εκπρόθεσμης μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο μιας οδηγίας, η γενική υποχρέωση που υπέχουν τα εθνικά δικαστήρια να ερμηνεύουν το εσωτερικό δίκαιο κατά τρόπο σύμφωνο προς την οδηγία υφίσταται μόνον από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας αυτής. .... Κατά τη νομολογία όμως του Δικαστηρίου, από τη συνδυασμένη εφαρμογή τόσο των άρθρων 10, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ και 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ όσο και της οικείας οδηγίας προκύπτει ότι, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο μιας οδηγίας, τα κράτη μέλη που είναι αποδέκτες της οδηγίας αυτής πρέπει να απέχουν από τη θέσπιση διατάξεων ικανών να θέσουν σοβαρά σε κίνδυνο την υλοποίηση του επιδιωκόμενου από την οδηγία αυτή αποτελέσματος .... Δεδομένου ότι όλες οι αρχές των κρατών μελών έχουν την υποχρέωση να εξασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου ... η υποχρέωση αποχής που αναφέρθηκε στην προηγούμενη σκέψη επιβάλλεται και στα εθνικά δικαστήρια. Επομένως, από την ημερομηνία κατά την οποία μια οδηγία τέθηκε σε ισχύ, τα δικαστήρια των κρατών μελών οφείλουν να απέχουν στο μέτρο του δυνατού να ερμηνεύουν το εσωτερικό δίκαιο κατά τρόπο ο οποίος, μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας αυτής, θα μπορούσε να θέσει

εθνικού δικαίου με τέτοιον τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται ή τουλάχιστον να μη διακυβεύεται, κατά περίπτωση, η επίτευξη του αποτελέσματος της Οδηγίας.

Αυτή η υποχρέωση προκύπτει από το τρίτο εδάφιο του άρθρου 288 ΣυνθΛΕΕ, την παρ. 3 του άρθρου 4 ΣυνθΕΕ, καθώς και την αρχή της αποτελεσματικότητας ή της αποτελεσματικής μεταφοράς της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο<sup>124</sup> ή της πρακτικής αποτελεσματικότητας. Η αρχή αυτή, απορρέουσα από τις προαναφερόμενες διατάξεις, συνίσταται στην υποχρέωση των αρμόδιων νομοθετικών και εκτελεστικών οργάνων του κράτους να μεριμνούν για την αποτελεσματική εφαρμογή των ενωσιακών

---

σοβαρά σε κίνδυνο την υλοποίηση του επιδιωκόμενου από την οδηγία αυτή σκοπού... Σε περίπτωση εκπρόθεσμης μεταφοράς στην έννομη τάξη του οικείου κράτους μέλους μιας οδηγίας και εφόσον δεν υφίσταται άμεσο αποτέλεσμα των σχετικών διατάξεων της οδηγίας αυτής, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν, στο μέτρο του δυνατού, να ερμηνεύουν το εσωτερικό δίκαιο, μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της εν λόγω οδηγίας, υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της οδηγίας αυτής, προκειμένου να επιτευχθούν τα επιδιωκόμενα από αυτήν αποτελέσματα, προκρίνοντας την ερμηνεία των εθνικών κανόνων που είναι η πλέον σύμφωνη προς τον σκοπό αυτό, για να καταλήξουν έτσι σε λύση συμβατή προς τις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας...».

<sup>124</sup> ΔΕΚ υπ. C- 14/83 «...Πρέπει εντούτοις να τονιστεί ότι η υποχρέωση των κρατών μελών, η οποία απορρέει από οδηγία, να επιτύχουν το αποτέλεσμα που επιδιώκει η οδηγία αυτή, καθώς και το καθήκον που έχουν δυνάμει του άρθρου 5 της συνθήκης να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής, επιβάλλονται σε όλες τις αρχές των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των δικαστηρίων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Από τα παραπάνω συνάγεται ότι το εθνικό δικαστήριο, εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο και ιδίως τις διατάξεις εθνικού νόμου που έχει θεσπιστεί ειδικά για την εκτέλεση της οδηγίας 76/207, οφείλει να ερμηνεύει το εθνικό του δίκαιο υπό το φως των διατάξεων και του στόχου της οδηγίας, προκειμένου να επιτευχθεί το αποτέλεσμα στο οποίο αναφέρεται το άρθρο 189, παράγραφος 3...Είναι σύμφωνο με τους σκοπούς της οδηγίας 76/207 να αφήνει στα κράτη μέλη την επιλογή και τον καθορισμό των κυρώσεων (άρθρο 189, τρίτη παράγραφος, της συνθήκης ΕΟΚ). Η αρχή αυτή όμως ισχύει μόνο σε συνδυασμό με τη γενική αρχή που διέπει κάθε οδηγία, κατά την οποία η μεταφορά στο εθνικό δίκαιο πρέπει να είναι αποτελεσματική.... Τα κράτη μέλη πρέπει να επιβάλλουν κυρώσεις για παραβιάσεις της αρχής της ίσης μεταχείρισης κατά τον ίδιο τρόπο που επιβάλλουν κυρώσεις για ανάλογες παραβάσεις εθνικών διατάξεων σε παρεμφερείς τομείς που δεν ρυθμίζονται από το κοινοτικό δίκαιο.... Η ... οδηγία αφήνει βέβαια στα κράτη μέλη την επιλογή και τον καθορισμό των κυρώσεων, η μεταφορά της όμως στο εσωτερικό δίκαιο πρέπει να είναι αποτελεσματική ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Η αρχή της αποτελεσματικής μεταφοράς της οδηγίας επιτάσσει οι κυρώσεις να είναι τέτοιες που να συνιστούν για μεν το ζημιούμενο υποψήφιο δικαίη αποκατάσταση, για δε τον εργοδότη μέτρο πίεσης που να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη και να τον προτρέπει να τηρεί την αρχή της ίσης μεταχείρισης .... Συνεπώς, η εθνική νομοθεσία ... δεν συμβιβάζεται προς την ανάγκη αποτελεσματικής μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο...» και ΔΕΚ υπ. C- 106/89, «...Για να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, πρέπει να υπομνηστεί ότι, ... η υποχρέωση των κρατών μελών, η οποία απορρέει από οδηγία, να επιτύχουν το αποτέλεσμα που αυτή επιδιώκει, καθώς και το καθήκον που έχουν δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής επιβάλλονται σε όλες τις αρχές των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των δικαστηρίων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Από τα ανωτέρω απορρέει ότι, εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο, είτε πρόκειται για προγενέστερες είτε για μεταγενέστερες της οδηγίας διατάξεις, ένα εθνικό δικαστήριο, που καλείται να το ερμηνεύσει, οφείλει να πράξει τούτο κατά το μέτρο του δυνατού υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της οδηγίας, ώστε να επιτευχθεί το αποτέλεσμα που επιδιώκεται από την τελευταία, συμμορφούμενο έτσι προς το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης...».

κανόνων, και ως εκ τούτου την αποτελεσματική ενσωμάτωση των Οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Σε περίπτωση που η υποχρέωση αυτή δεν εκπληρώθηκε, ο εθνικός δικαστής στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του και βάσει της αρχής της αποτελεσματικότητας, καλείται να καλύψει τον εν λόγω κενό, σύμφωνα με τα παραπάνω.

Το ΔΕΚ προχωρώντας ένα βήμα παραπέρα, νομολόγησε ότι αν το εθνικό δίκαιο επιτρέπει στον εθνικό δικαστή την ερμηνεία εθνικής διάταξης έτσι ώστε να αποφεύγεται η σύγκρουσή της με άλλον εσωτερικό κανόνα δικαίου ή να περιορίζεται το περιεχόμενό της μόνο στο μέτρο που συμβιβάζεται με τον κανόνα αυτόν, τότε την ίδια ερμηνευτική μέθοδο υποχρεούται να χρησιμοποιήσει για να πετύχει το αποτέλεσμα της Οδηγίας<sup>125</sup>. Με άλλα λόγια, προκειμένου να επιτευχθεί το αποτέλεσμα που επιδιώκει η Οδηγία, ο εθνικός δικαστής οφείλει να χρησιμοποιεί τις ίδιες μεθόδους ερμηνείας που χρησιμοποιεί κατά την ερμηνεία του εθνικού δικαίου.

Έμπνευση για την επέκταση της αρχής της αποτελεσματικότητας κατά τον ανωτέρω τρόπο, υπήρξε για το ΔΕΚ η αρχή της ισοδυναμίας<sup>126</sup>, σύμφωνα

<sup>125</sup> ΔΕΚ υπ. C- 397/01 Συναφώς, αν το εθνικό δίκαιο, διά της εφαρμογής μεθόδων ερμηνείας αναγνωρισμένων από αυτό, επιτρέπει, υπό ορισμένες συνθήκες, την ερμηνεία μιας διατάξεως της εσωτερικής έννομης τάξεως κατά τρόπον ώστε να αποφεύγεται η σύγκρουση προς άλλον κανόνα εσωτερικού δικαίου ή να περιορίζεται προς τούτο το περιεχόμενο της διατάξεως αυτής, διά της εφαρμογής της μόνον καθόσον συμβιβάζεται προς τον εν λόγω κανόνα, το δικαστήριο έχει την υποχρέωση να χρησιμοποιεί τις ίδιες μεθόδους προκειμένου να επιτύχει το αποτέλεσμα το οποίο επιδιώκει η οδηγία...».

<sup>126</sup> ΔΕΚ υπ. 33/76, «... κατ' εφαρμογή της αρχής της συνεργασίας που εκφράζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν τη νομική προστασία που απορρέει, για τους πολίτες, από το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου. Κατά συνέπεια, ελλείψει κοινοτικής ρυθμίσεως εν προκειμένω, εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να καθορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να ρυθμίσει τις διαδικαστικές προϋποθέσεις των ενδίκων μέσων που πρέπει να διασφαλίζουν την προστασία των δικαιωμάτων που έλκουν οι πολίτες από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου, εξυπακούεται δε ότι οι προϋποθέσεις αυτές δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές από αυτές που αφορούν παρόμοια ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου... Ελλείψει τέτοιων μέτρων εναρμονίσεως, τα δικαιώματα που παρέχονται από το κοινοτικό δίκαιο μπορούν να ασκηθούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων σύμφωνα με τους διαδικαστικούς κανόνες που καθορίζονται από το εθνικό δίκαιο. Δεν μπορεί να ισχύσει τίποτε διαφορετικό παρά μόνο αν οι διαδικαστικοί αυτοί κανόνες και οι προθεσμίες έχουν ως αποτέλεσμα να καταστεί πρακτικά αδύνατη η άσκηση των δικαιωμάτων που τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να προστατεύουν.... Συνεπώς, ... το κοινοτικό δίκαιο, κατά το παρόν στάδιο εξελίξεως, δεν εμποδίζει να αντιταχθεί στον ιδιώτη που προσβάλλει ενώπιον εθνικού δικαστηρίου απόφαση εθνικής αρχής λόγω αντιθέσεως προς το κοινοτικό δίκαιο η πάροδος των προθεσμιών ασκήσεως ενδίκου μέσου που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο, εξυπακούεται δε ότι οι διαδικαστικές προϋποθέσεις της αιτήσεως εννόμου προστασίας δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές από αυτές που αφορούν παρόμοια ένδικα μέσα κατά το εθνικό δίκαιο...», ΔΕΚ υπ. C-312/93 «...πρέπει να υπομνηστεί ότι, κατά πάγια νομολογία, στα δικαστήρια των κρατών μελών εναπόκειται, κατ' εφαρμογή της αρχής της συνεργασίας που διακηρύσσει το άρθρο 5 της Συνθήκης,

με την οποία «η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη πρέπει να υποβάλλεται στους ίδιους διαδικαστικούς κανόνες με εκείνους που εφαρμόζονται σε ανάλογες του εθνικού διαδικαστικού συστήματος»<sup>127</sup>.

#### 2.2.2.4. Η αρχή της ευθύνης του κράτους

Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η Οδηγία που δεν μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο ή που μεταφέρθηκε πλημμελώς, δεν μπορεί να αναπτύξει άμεσο αποτέλεσμα ή το αποτέλεσμά της δεν μπορεί να επιτευχθεί ερμηνευτικά, ο ιδιώτης δεν μένει απροστάτευτος. Ειδικότερα, σύμφωνα με το ΔΕΚ, το κράτος μέλος που έχει δράσει παραβατικά, υπέχει ευθύνη και υποχρεούται να αποζημιώσει τον ιδιώτη αν συντρέχουν σωρευτικά τρεις προϋποθέσεις. Πρώτον, το επιδιωκόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα πρέπει να περιλαμβάνει χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες, δεύτερον, το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών πρέπει να μπορεί να προσδιοριστεί βάσει των διατάξεων της οδηγίας και τρίτον, πρέπει να υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης της υποχρεώσεως του κράτους και της ζημίας που υπέστησαν οι ιδιώτες. Η αρχή της ευθύνης του κράτους για ζημίες

---

να διασφαλίζουν τη νομική προστασία που απορρέει, για τους διαδίκους, από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου. Ελλείψει σχετικής κοινοτικής ρυθμίσεως, στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους απόκειται να ορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να ρυθμίσει τις διαδικαστικές λεπτομέρειες ασκήσεως προσφυγών που αποσκοπούν στην κατοχύρωση της προστασίας των δικαιωμάτων που οι διάδικοι αντλούν από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου. Εντούτοις, οι λεπτομέρειες αυτές δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες προσφυγές της εσωτερικής έννομης τάξεως ούτε να καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που χορηγεί η κοινοτική έννομη τάξη ...», ΔΕΚ υπ. C-228/96, «Αυτή η ποικιλία των εθνικών συστημάτων απορρέει ιδίως από την απουσία κοινοτικής ρυθμίσεως .... Σε μια τέτοια κατάσταση, απόκειται όντως στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να ορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να θεσπίσει τους διαδικαστικούς κανόνες ασκήσεως των ενδίκων προσφυγών που αποσκοπούν στην κατοχύρωση της προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία οι ιδιώτες αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο, υπό την προϋπόθεση, αφενός, ότι οι κανόνες αυτοί δεν είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που αφορούν παρόμοιες προσφυγές της εσωτερικής έννομης τάξεως (αρχή της ισοδυναμίας) και, αφετέρου, ότι δεν καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που χορηγεί η κοινοτική έννομη τάξη (αρχή της αποτελεσματικότητας)...» και ΔΕΚ υπ. C- 62/00 «Επί της αρχής της αποτελεσματικότητας ... Επιβάλλεται να υπομνησθεί εκ προοιμίου ότι, ελλείψει κοινοτικής ρυθμίσεως... απόκειται όντως στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να ορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να θεσπίσει τους διαδικαστικούς κανόνες ασκήσεως των ενδίκων προσφυγών που αποσκοπούν στην κατοχύρωση της προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία οι ιδιώτες αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο, υπό την προϋπόθεση, αφενός, ότι οι κανόνες αυτοί δεν είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που αφορούν παρόμοιες προσφυγές της εσωτερικής έννομης τάξεως (αρχή της ισοδυναμίας) και, αφετέρου, ότι δεν καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που χορηγεί η κοινοτική έννομη τάξη (αρχή της αποτελεσματικότητας)...».

<sup>127</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 276.

που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου, επιβάλλεται από το δίκαιο της Ένωσης και ειδικότερα από την υποχρέωση του κράτους μέλους να εξασφαλίσει στο εσωτερικό του, το επιδιωκόμενο από την Οδηγία αποτέλεσμα, όπως ορίζεται στο τρίτο εδάφιο του άρθρου 288 ΣυνθΛΕΕ, καθώς και από την υποχρέωσή του να λαμβάνει κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο για την εκτέλεση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των ενωσιακών οργάνων, του άρθρου 4 παρ. 3 ΣυνθΕΕ<sup>128</sup>.

<sup>128</sup> ΔΕΚ υπ. C-6/90 και C-9/90 «...Πρέπει να παρατηρηθεί ότι η πλήρης αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων θα διακυβευόταν και η προστασία των δικαιωμάτων που αυτοί αναγνωρίζουν θα εξασθενίσει, αν οι ιδιώτες δεν είχαν τη δυνατότητα να αποζημιωθούν, όταν τα δικαιώματα τους βλάπτονται από παράβαση του κοινοτικού δικαίου που καταλογίζεται σε κράτος μέλος. Η δυνατότητα αποκατάστασης της ζημίας από το κράτος μέλος είναι ιδιαίτερα απαραίτητη όταν, όπως εν προκειμένω, η πλήρης αποτελεσματικότητα των κοινοτικών διατάξεων εξαρτάται από ενέργεια του κράτους και, κατά συνέπεια, οι ιδιώτες δεν μπορούν, ελλείψει της ενέργειας αυτής, να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τα δικαιώματα που τους αναγνωρίζει το κοινοτικό δίκαιο. Από αυτό προκύπτει ότι η αρχή της ευθύνης του κράτους για ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου οι οποίες του καταλογίζονται είναι σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης. ... Η υποχρέωση των κρατών μελών να αποκαταστήσουν τις ζημίες αυτές μπορεί να στηριχθεί επίσης στο άρθρο 5 της Συνθήκης, κατά το οποίο τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχουν από το κοινοτικό δίκαιο. Μεταξύ των υποχρεώσεων αυτών περιλαμβάνεται και η υποχρέωση εξαλείψεως των παρανόμων συνεπειών της παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου.... Από τα προαναφερθέντα προκύπτει ότι το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει την αρχή κατά την οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που τους καταλογίζονται...Όταν, όπως εν προκειμένω, ένα κράτος μέλος παραβαίνει την υποχρέωση που υπέχει δυνάμει του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, να θεσπίσει όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία για την επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκεται από μια οδηγία, η πλήρης αποτελεσματικότητα της διατάξεως αυτής του κοινοτικού δικαίου επιβάλλει την αναγνώριση δικαιώματος αποζημιώσεως, εφόσον συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις. Κατά την πρώτη προϋπόθεση το επιδιωκόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα πρέπει να περιλαμβάνει χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες. Κατά τη δεύτερη προϋπόθεση, το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών πρέπει να μπορεί να προσδιοριστεί βάσει των διατάξεων της οδηγίας. Τρίτον, κατά την τρίτη προϋπόθεση, πρέπει να υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβάσεως της υποχρεώσεως του κράτους και της ζημίας που υπέστησαν οι ζημιωθέντες....», ΔΕΚ υπ. C-91/92, «...Εξάλλου, πρέπει να υπομνηστεί ότι, οσάκις το προβλεπόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί δια της ερμηνευτικής οδού, ... το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αποκαθιστούν τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες λόγω μη μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό τους δίκαιο, εφόσον πληρούνται τρεις προϋποθέσεις. Πρώτον, η οδηγία πρέπει να έχει ως σκοπό τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες. Δεύτερον, το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών πρέπει να μπορεί να προσδιοριστεί βάσει των διατάξεων της οδηγίας. Τέλος, πρέπει να υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβάσεως της υποχρεώσεως του κράτους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες....» και ΔΕΚ υπ. C-212/04 «Περαιτέρω, οσάκις το προβλεπόμενο από μια οδηγία αποτέλεσμα δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί διά της ερμηνευτικής οδού, πρέπει να υπομνησθεί ότι, .... το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αποκαθιστούν τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες λόγω μη μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό τους δίκαιο, εφόσον πληρούνται τρεις προϋποθέσεις. Πρώτον, η οδηγία πρέπει να έχει ως σκοπό τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες. Δεύτερον, το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών πρέπει να μπορεί να προσδιοριστεί βάσει των διατάξεων της οδηγίας. Τέλος, πρέπει να υφίσταται

### 2.2.2.5. Το ουσιαστικό κριτήριο για την υποχρέωση ενσωμάτωσης των Οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη

Όπως γίνεται αντιληπτό από την ανάλυση που προηγήθηκε, η δημοσίευση της Οδηγίας στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης δεν αρκεί για να υπάρξει αυτή στην εσωτερική έννομη τάξη. Σε αντίθεση με τον Κανονισμό, η φύση της Οδηγίας απαιτεί τη μεταφορά της στην εθνική έννομη τάξη τόσο με την παραγωγή εθνικού δικαίου το περιεχόμενου του οποίου ταυτίζεται με αυτό της Οδηγίας<sup>129</sup> και ταυτόχρονα, όταν αυτό απαιτείται από το κείμενο της Οδηγίας, με την παραγωγή ενός συμπληρωματικού της Οδηγίας εθνικού κανόνα δικαίου προκειμένου αυτή να εφαρμοστεί πλήρως και ως εκ τούτου να επιτευχθεί το αποτέλεσμα στο οποίο αποσκοπεί. Η φύση της Οδηγίας ως πράξης διακρατικού χαρακτήρα<sup>130</sup> προκύπτει από περαιτέρω νομολογία του ΔΕΚ σύμφωνα με την οποία, όταν το αποτέλεσμα μιας Οδηγίας έχει πράγματι επιτευχθεί από εθνικό δίκαιο προγενέστερο αυτής, τότε περιττεύει η έκδοση οποιασδήποτε σχετικής εθνικής ρύθμισης<sup>131</sup>.

---

αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβάσεως της υποχρέωσης του κράτους μέλους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες...».

<sup>129</sup> ΔΕΚ υπ. 102/79 «...Από το σύνολο των διατάξεων αυτών και από τη φύση των μέτρων που επιβάλλουν προκύπτει ότι οι εν λόγω οδηγίες πρέπει να μεταφερθούν σε εσωτερικές διατάξεις με την ίδια νομική ισχύ όπως αυτές που διέπουν στα κράτη μέλη τον έλεγχο και την έγκριση των οχημάτων με κινητήρα ή των ελκυστήρων. Από αυτό προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν εκπληρώνουν την υποχρέωση που τους επιβάλλει το άρθρο 189, τρίτη παράγραφος, της Συνθήκης όταν ανταποκρίνονται στις επιταγές των εν λόγω οδηγιών μόνο με de facto πρακτική ή με απλή ανοχή της διοικήσεως... Η διάταξη αυτή μπορεί να νοηθεί ότι επιβάλλει στα κράτη μέλη στα οποία απευθύνεται την υποχρέωση να προβούν, τηρώντας τα αντίστοιχα νομοθετικά τους συστήματα, στις αναγκαίες προβλέψεις για τη θέση σε ισχύ, εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών, των επί μέρους οδηγιών...».

<sup>130</sup> Σκανδάμης, Ν., (1990), *Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής διοίκησης*, Αθήνα – Κομοτηνή, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 63.

<sup>131</sup> ΔΕΚ υπ. 248/83 «...Επί της αιτιάσεως περί παραλείψεως μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 75/117 όσον αφορά τις αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων...Η Επιτροπή προβάλλει τέλος ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέλειψε να μεταφέρει στο δημοσιούπαλληλικό δίκαιο τις διατάξεις της οδηγίας 75/117 όσον αφορά την ισότητα αποδοχών των αρρένων και θηλέων δημοσίων υπαλλήλων. Η Επιτροπή έχει συνεπώς την άποψη ότι η απαραίτητη για την αποτελεσματική εκτέλεση της οδηγίας νομική σαφήνεια ελλείπει επίσης από τη νομοθεσία της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας που διέπει το εν λόγω θέμα. Τα μέσα που προβάλλει η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας για την άμυνά της επί του σημείου αυτού συνδέονται με όσα προέβαλε επί της πρώτης αιτιάσεως. Προβάλλει ιδίως ότι οι αποδοχές των δημοσίων υπαλλήλων και των δικαστών καθορίζονται βάσει των θέσεων και των βαθμών, χωρίς να λαμβάνεται καθόλου υπόψη το φύλο του κατόχου της δημοσίας θέσεως. Αυτός ο ισχυρισμός της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας πρέπει να γίνει δεκτός. Η Επιτροπή δεν κατόρθωσε να προσκομίσει την ελάχιστη ένδειξη δυσμενούς διακρίσεως λόγω φύλου στο σύστημα αποδοχών των δημοσίων υπαλλήλων στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας" οι αποδοχές αυτές είναι συνάρτηση των θέσεων και των βαθμών, όπως ορθά προέβαλε η καθής, χωρίς να λαμβάνεται καθόλου υπόψη το φύλο του κατόχου της δημοσίας θέσεως. Συνεπώς, ο επιδιωκόμενος με την

Το κριτήριο λοιπόν για την ανάγκη εναρμόνισης της εθνικής νομοθεσίας με την Οδηγία είναι ουσιαστικό και όχι τυπικό. Επιπλέον παράδειγμα εφαρμογής αυτού του κριτηρίου, αποτελεί η περίπτωση των Οδηγιών που εκδίδονται για την κωδικοποίηση μιας Οδηγίας σε ενιαίο κείμενο, η οποία έχει υποστεί πολυάριθμες τροποποιήσεις<sup>132</sup>. Σε αυτήν την περίπτωση το αποτέλεσμα της Οδηγίας θεωρείται ότι έχει ήδη επιτευχθεί από τα κράτη μέλη, εφόσον αυτά έχουν μεταφέρει στο εθνικό τους δίκαιο την αρχική Οδηγία αλλά και τις τροποποιητικές της<sup>133</sup>. Ωστόσο, η έκδοση αυτών των Οδηγιών αποτελεί πάντα μια καλή ευκαιρία για τα εθνικά νομοθετικά ή εκτελεστικά όργανα να προβούν σε κωδικοποίηση και των εθνικών τους διατάξεων σε ενιαίο κείμενο. Το γεγονός ότι σε αυτήν την περίπτωση τα κράτη μέλη διαθέτουν διακριτική ευχέρεια και όχι υποχρέωση, αποδεικνύεται από το ότι αυτές οι Οδηγίες δεν θέτουν προθεσμία μεταφοράς των διατάξεών τους στις εθνικές έννομες τάξεις και ως εκ τούτου δεν χρησιμοποιούν τη συνήθη διατύπωση των Οδηγιών περί θέσης σε ισχύ «...των αναγκαίων νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων για να συμμορφωθούν προς την παρούσα οδηγία το αργότερο ...».

Υποχρέωση βεβαίως τα κράτη μέλη εξακολουθούν να έχουν ως προς τις προθεσμίες μεταφοράς των υπό κωδικοποίηση Οδηγιών, αν μέχρι την έκδοση της κωδικοποιητικής δεν το έχουν ήδη κάνει. Επιπλέον, τα κράτη μέλη οφείλουν να κοινοποιήσουν στην Επιτροπή τα κείμενα των ουσιαστικών εθνικών

---

οδηγία 75/117 στόχος είχε ήδη επιτευχθεί στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, όσον αφορά τον ανωτέρω τομέα, κατά το χρόνο ενάρξεως της ισχύος της οδηγίας, και επομένως η εκτέλεση της δεν καθιστούσε αναγκαία τη λήψη κανενός ιδιαίτερου μέτρου εκτελέσεως...».

<sup>132</sup> Ενδεικτικά, Οδηγία 2002/53/ΕΚ του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2002 περί του κοινού καταλόγου ποικιλιών καλλιεργούμενων φυτικών ειδών (ΕΕ L 193, 20.7.2002, σ. 1), η οποία στο προοίμιό της αναφέρει ότι «Η οδηγία 70/457/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 1970, περί του κοινού καταλόγου ποικιλιών καλλιεργούμενων φυτικών ειδών έχει επανειλημμένα τροποποιηθεί κατά τρόπο ουσιαστικό. Είναι, ως εκ τούτου, σκόπιμη, για λόγους σαφήνειας και ορθολογισμού, η κωδικοποίηση της εν λόγω οδηγίας...» και Οδηγία 2009/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουλίου 2009 σχετικά με τις διατάξεις προστασίας σε περίπτωση ανατροπής των γεωργικών ή δασικών ελκυστήρων με τροχούς (στατικές δοκιμές) (ΕΕ L 261, 3.10.2009, σ. 40), η οποία εκδόθηκε εκτιμώντας, μεταξύ άλλων, ότι «Η οδηγία 79/622/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Ιουνίου 1979, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών των αναφερομένων στις διατάξεις προστασίας σε περίπτωση ανατροπής των γεωργικών ή δασικών ελκυστήρων με τροχούς (στατικές δοκιμές) έχει τροποποιηθεί επανειλημμένα και ουσιαστικά. Είναι, ως εκ τούτου, σκόπιμη, για λόγους σαφήνειας και ορθολογισμού, η κωδικοποίηση της εν λόγω οδηγίας...».

<sup>133</sup> Η Οδηγία 70/457/ΕΟΚ με τις τροποποιήσεις της, είχε ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη με την αριθ. 341561/2645/2000 (Β'443) απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και του Υφυπουργού Γεωργίας και ως εκ τούτου δεν επιβαλλόταν η εκ νέου ενσωμάτωση του κωδικοποιητικού κειμένου αυτής.

διατάξεων που θεσπίζονται στον τομέα που διέπει η κωδικοποιητική Οδηγία<sup>134</sup>.

### 2.2.3. Η Απόφαση

Όπως ήδη αναφέρθηκε, αρμόδια ενωσιακά όργανα για την έκδοση Απόφασης ως νομοθετικής πράξης<sup>135</sup> είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο<sup>136</sup>, ενώ για την έκδοσή της ως απλής νομικής πράξης νομιμοποιείται και η Επιτροπή<sup>137</sup> και η ΕΚΤ<sup>138</sup>. Η Απόφαση συνιστά την πράξη με την οποία τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα ρυθμίζουν τόσο νομοθετικά, δηλαδή γενικά, όσο και διοικητικά, δηλαδή ατομικά, ορισμένα ζητήματα και από την οποία τα κράτη μέλη ή οι ιδιώτες αντλούν δικαιώματα ή οφείλουν να εκπληρώσουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις προβαίνοντας σε ορισμένες πράξεις ή παραλείψεις.

<sup>134</sup> Για παράδειγμα, Οδηγία 2002/53/ΕΚ, της οποίας το άρθρο 25 ορίζει ότι «Τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή το κείμενο των διατάξεων εσωτερικού δικαίου που θεσπίζουν στον τομέα που διέπεται από την παρούσα οδηγία. Η Επιτροπή ενημερώνει σχετικά τα άλλα κράτη μέλη» και το άρθρο 26 προβλέπει ότι «1. Η οδηγία 70/457/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε από τις οδηγίες που εμφανίζονται στο παράρτημα Ι μέρος Α, καταργείται, με την επιφύλαξη των υποχρεώσεων των κρατών μελών όσον αφορά τις προθεσμίες ενσωμάτωσης που εμφανίζονται στο παράρτημα Ι μέρος Β...».

<sup>135</sup> Στα πλαίσια της συνήθους ή της ειδικής νομοθετικής διαδικασίας.

<sup>136</sup> Για παράδειγμα, αριθ. 1104/2011/ΕΕ Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2011 σχετικά με τις μεθόδους πρόσβασης στην κυβερνητική υπηρεσία η οποία προσφέρεται από το παγκόσμιο σύστημα δορυφορικής ραδιοπλοήγησης που υλοποιήθηκε από το πρόγραμμα Galileo (ΕΕ L 287, 4.11.2011, σ. 1) και αριθ. 2010/320/ΕΕ Απόφαση του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 2010 απευθυνόμενη προς την Ελλάδα με σκοπό την ενίσχυση και εμπέδωση της δημοσιονομικής εποπτείας, διά της οποίας ειδοποιείται η Ελλάδα να λάβει τα μέτρα μείωσης του ελλείμματος που κρίνονται αναγκαία για την αντιμετώπιση της κατάστασης υπερβολικού ελλείμματος (ΕΕ L 145, 11.6.2010, σ. 6).

<sup>137</sup> Ενδεικτικά, αριθ. 2009/177/ΕΚ Απόφαση της Επιτροπής της 31ης Οκτωβρίου 2008 για την εφαρμογή της οδηγίας 2006/88/ΕΚ του Συμβουλίου όσον αφορά το πρόγραμμα επιτήρησης και εξάλειψης και το χαρακτηρισμό κρατών μελών, ζωνών και διαμερισμάτων ως απαλλαγμένων από ασθένειες (ΕΕ L 63, 7.3.2009, σ. 15)

<sup>138</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 132 ΣυνθΛΕΕ «1. Για την εκπλήρωση της αποστολής που έχει ανατεθεί στο ΕΣΚΤ, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών και υπό τους όρους που καθορίζει το καταστατικό του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ:... — λαμβάνει αποφάσεις αναγκαίες για την εκτέλεση των καθηκόντων που ανατίθενται στο ΕΣΚΤ από τις Συνθήκες και το καταστατικό του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ,...». Για παράδειγμα, αριθ. 2009/245/ΕΚ απόφαση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 6ης Μαρτίου 2009 όσον αφορά τις παρεκκλίσεις που μπορούν να παραχωρούνται βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 958/2007 σχετικά με τα στατιστικά στοιχεία του ενεργητικού και παθητικού των επενδυτικών οργανισμών (ΕΕ L 72, 18.3.2009, σ. 21), η οποία σύμφωνα με το άρθρο 2 απευθύνεται στις ΕθνΚΤ των κρατών μελών που έχουν υιοθετήσει το ευρώ.

Η Απόφαση διαθέτει γενική ισχύ, όμοια με αυτήν του Κανονισμού, μόνο όταν δεν ορίζει αποδέκτες<sup>139</sup>. Όταν λοιπόν απευθύνεται σε συγκεκριμένους αποδέκτες, θεωρείται ατομική και ως εκ τούτου είναι δεσμευτική μόνο για αυτούς<sup>140</sup>. Ομοιάζει επίσης απόλυτα με τον Κανονισμό, στο ότι είναι δεσμευτική ως προς όλα τα μέρη της και όχι μόνο ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, όπως συμβαίνει με την Οδηγία.

Διαφορά όμως της Απόφασης με την Οδηγία εντοπίζεται στο ότι αποδέκτες της δεύτερης είναι πάντα τα κράτη μέλη και ποτέ τα άτομα. Αντίθετα αποδέκτες της Απόφασης, μπορούν να είναι ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, τα όργανα της ΕΕ, καθώς και τα φυσικά και νομικά πρόσωπα. Η Απόφαση συνήθως αναφέρει τους αποδέκτες της ονομαστικά. Όταν αποδέκτες της Απόφασης είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα, αυτή έχει σαφώς ατομικό περιεχόμενο και έτσι θα μπορούσε να συγκριθεί με την ατομική διοικητική πράξη του εθνικού δικαίου, η οποία δεν παράγει κανόνα δικαίου, αλλά βασίζεται σε, ήδη θεσπισμένο, γενικό και αφηρημένο κανόνα δικαίου.

<sup>139</sup> ΠΕΚ υπ. Τ- 47/95 «...Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου, το άρθρο 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης παρέχει στους ιδιώτες το δικαίωμα να προσβάλλουν κάθε απόφαση η οποία, αν και έχει εκδοθεί υπό τη μορφή κανονισμού, τους αφορά άμεσα και ατομικά. Ο σκοπός της διατάξεως αυτής είναι, ιδίως, να εμποδίζει τα κοινοτικά όργανα να αποκλείουν, με την απλή επιλογή της μορφής του κανονισμού, τη δυνατότητα των ιδιωτών να ασκούν προσφυγή κατ' αποφάσεως που τους αφορά άμεσα και ατομικά και να διασαφηνίσει έτσι ότι η επιλογή της μορφής δεν μπορεί να μεταβάλλει τη φύση μιας πράξεως .... Το κριτήριο διακρίσεως μεταξύ κανονισμού και αποφάσεως πρέπει να αναζητείται στη γενική ή μη έκταση εφαρμογής της οικείας πράξεως. Επομένως, πρέπει να εξετάζεται η φύση της προσβαλλομένης πράξεως και, ειδικότερα, τα έννομα αποτελέσματα που αποσκοπεί να παραγάγει ή πράγματι παρήγαγε ... Στην προκειμένη περίπτωση, ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν εμφανίζει κανένα στοιχείο με βάση το οποίο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί απόφαση εκδοθείσα υπό μορφή κανονισμού. Έχει συνταχθεί με γενικούς και αφηρημένους όρους και έχει εφαρμογή σε όλα τα κράτη μέλη χωρίς να λαμβάνει υπόψη την κατάσταση μεμονωμένων εισαγωγών.... Επομένως, ο προσβαλλόμενος κανονισμός εφαρμόζεται σε αντικειμενικώς καθορισμένες καταστάσεις και συνεπάγεται έννομα αποτελέσματα έναντι μιας κατηγορίας προσώπων η οποία καθορίζεται κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο. Όσον αφορά το ζήτημα αν ο προσβαλλόμενος κανονισμός αφορά ατομικά τις προσφεύγουσες, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, δεν αποκλείεται, υπό ορισμένες περιστάσεις, ακόμη και κανονιστική πράξη εφαρμοζόμενη στο σύνολο των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών να αφορά ατομικά ορισμένους εξ αυτών ... Σε μια τέτοια περίπτωση, επομένως, μια κοινοτική πράξη μπορεί να έχει κανονιστικό χαρακτήρα και, ως προς ορισμένους ενδιαφερομένους επιχειρηματίες, χαρακτήρα αποφάσεως .... Από τα προαναφερθέντα προκύπτει ότι ο κανονισμός 3224/94 ούτε αφορά ούτε θίγει ειδικά την κατάσταση των προσφευγουσών και δεν τις αφορά παρά μόνον υπό την αντικειμενική τους ιδιότητα του εισαγωγέα μπανανών τρίτων χωρών. Η έννομη κατάσταση των προσφευγουσών δεν θίγεται συνεπεία μιας πραγματικής καταστάσεως η οποία τις χαρακτηρίζει σε σχέση με τους άλλους επιχειρηματίες που βρίσκονται στην ίδια κατάσταση. Επομένως, ο κανονισμός 3224/94 δεν αφορά τις προσφεύγουσες ατομικά....».

<sup>140</sup> Άρθρο 288 τέταρτο εδάφιο ΣυνθΛΕΕ.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η Απόφαση, ως πράξη του ενωσιακού δικαίου, δεν διαθέτει πάντα άμεση ισχύ, στοιχείο που τη διαφοροποιεί από τον Κανονισμό. Όταν είναι ατομική, δηλαδή όταν ορίζει ως αποδέκτες ένα<sup>141</sup> ή περισσότερα κράτη μέλη ή συγκεκριμένα φυσικά<sup>142</sup> ή νομικά πρόσωπα<sup>143</sup>, ισχύει άμεσα για αυτούς και έτσι δεν απαιτείται η μεταφορά της στο εθνικό δίκαιο για να μπορέσει να αναπτύξει τα έννομα αποτελέσματά της. Αυτό που ενδεχομένως απαιτείται όταν η Απόφαση απευθύνεται σε ένα κράτος μέλος, είναι η λήψη συμπληρωματικών μέτρων για την εφαρμογή της, όπως συμβαίνει στην περίπτωση ορισμένων Κανονισμών<sup>144</sup>.

Αντίθετα, όταν η Απόφαση έχει κανονιστικό περιεχόμενο και απευθύνεται σε όλα τα κράτη μέλη<sup>145</sup>, οι διατάξεις της χρήζουν ενσωμάτωσης στις έννομες τάξεις των κρατών μελών προκειμένου να ισχύσουν στο εσωτερικό τους χωρίς να αφήνονται περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη για αυτό. Τα εθνικά μέτρα μεταφοράς της Απόφασης στις εθνικές έννομες τάξεις θα πρέπει να λαμβάνονται εντός της προθεσμίας που τίθεται σε σχετική διάταξη της<sup>146</sup>.

<sup>141</sup> Αριθ. 2010/642/ΕΕ Απόφαση της Επιτροπής της 25ης Οκτωβρίου 2010 για την έγκριση μεθόδων ταξινόμησης σφαγίων χοίρων στην Ελλάδα» (ΕΕ L 280, 26.10.2010, σ. 60), σύμφωνα με το άρθρο 4 της οποίας «Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στην Ελληνική Δημοκρατία».

<sup>142</sup> Αριθ. 2009/1014/ΕΕ Απόφαση του Συμβουλίου της 22ας Δεκεμβρίου 2009 για τον διορισμό των τακτικών και αναπληρωματικών μελών της Επιτροπής των Περιφερειών από την περίοδο 26 Ιανουαρίου 2010 έως 25 Ιανουαρίου 2015 (ΕΕ L 348, 29.12.2009, σ. 22)

<sup>143</sup> Αριθ. 2007/53/ΕΚ Απόφαση της Επιτροπής της 24ης Μαΐου 2004 σχετικά με διαδικασία βάσει του άρθρου 82 της συνθήκης ΕΚ και του άρθρου 54 της συμφωνίας για τον ΕΟΧ κατά της Microsoft Corporation (Υπόθεση COMP/C-3/37.792 — Microsoft) (L 32, 6.2.2007, σ. 23), το προοίμιο της οποίας ορίζει ότι απευθύνεται στη Microsoft Corporation.

<sup>144</sup> Επί παραδείγματι, αριθμ. 834/52120/2014 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων «Καθορισμός των αναγκαίων συμπληρωματικών μέτρων για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1249/2008 της Επιτροπής και της αριθ. 2010/642/ΕΕ απόφασης της Επιτροπής, σχετικά με την ταξινόμηση των σφαγίων χοίρων και την κοινοποίηση των σχετικών τιμών» (Β' 1138).

<sup>145</sup> Ενδεικτικά, αριθ. 1104/2011/ΕΕ Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2011 σχετικά με τις μεθόδους πρόσβασης στην κυβερνητική υπηρεσία η οποία προσφέρεται από το παγκόσμιο σύστημα δορυφορικής ραδιοπλοήγησης που υλοποιήθηκε από το πρόγραμμα Galileo (ΕΕ L 287, 4.11.2011, σ. 1), η οποία απευθύνεται στα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 17 αυτής και αριθ. 1999/93/ΕΚ Απόφαση της Επιτροπής της 25ης Ιανουαρίου 1999 σχετικά με τη διαδικασία βεβαίωσης της πιστότητας των δομικών προϊόντων δυνάμει του άρθρου 20 παράγραφος 2 της οδηγίας 89/106/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά θύρες, παράθυρα, εξώφυλλα, σκιάδια, δρύφακτα, και συναφή κτιριακό εξοπλισμό (ΕΕ L 29, 3.2.1999, σ. 51), η οποία στο άρθρο 4 ορίζει ότι «Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στα κράτη μέλη».

<sup>146</sup> Για παράδειγμα, αριθ. 2002/2/ΕΚ Απόφαση της Επιτροπής της 20ής Δεκεμβρίου 2001 βάσει της οδηγίας 95/46/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την επάρκεια της

Ωστόσο, στις περιπτώσεις παράλειψης εκπλήρωσης αυτής της υποχρέωσης από τα κράτη μέλη, το ΔΕΚ αναγνώρισε την ανάπτυξη άμεσου αποτελέσματος για την Απόφαση<sup>147</sup>, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που αναγνώρισε και για την Οδηγία, αλλά και την υποχρέωση των εθνικών αρχών να μην εφαρμόζουν εθνικό δίκαιο το οποίο δύναται να παρεμποδίσει την εφαρμογή διατάξεων Αποφάσεων των ενωσιακών οργάνων<sup>148</sup>. Η ανάπτυξη του άμεσου αποτελέσματος επιβάλλεται από το αναγκαστικό αποτέλεσμα που αναγνωρίζει στην Απόφαση το τέταρτο εδάφιο του άρθρου 288 ΣυνθΛΕΕ,

---

προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα του καναδικού νόμου περί προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και ηλεκτρονικών εγγράφων (ΕΕ L 2, 4.1.2002, σ. 13), η οποία απευθυνόμενη σε όλα τα κράτη μέλη, στο άρθρο 5 ορίζει ότι «... λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα για να συμμορφωθούν με την παρούσα απόφαση το αργότερο στο τέλος της περιόδου ενενήντα ημερών από την ημερομηνία κοινοποίησής της στα κράτη μέλη».

<sup>147</sup> ΔΕΚ υπ. 23/70 «...Ιδίως η διάταξη, κατά την οποία οι αποφάσεις είναι δεσμευτικές ως προς όλα τους τα μέρη για τον αποδέκτη, επιτρέπει τη θέση του ερωτήματος εάν επίκληση της υποχρέωσης που απορρέει από την απόφαση μπορεί να γίνει μόνο εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων έναντι αυτού του αποδέκτη ή, ενδεχομένως, από κάθε πρόσωπο που έχει συμφέρον στην εκπλήρωση αυτής της υποχρέωσης. Θα ήταν ασυμβίβαστος προς το αναγκαστικό αποτέλεσμα που το άρθρο 189 αναγνωρίζει στην απόφαση ο κατ' αρχήν αποκλεισμός της δυνατότητας επικλήσεως της επιβαλλόμενης υποχρέωσης από τα πρόσωπα που αυτή αφορά. Ιδίως στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες οι κοινοτικές αρχές υποχρέωσαν, με απόφασή τους, κράτος μέλος ή όλα τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν ορισμένη συμπεριφορά, η πρακτική αποτελεσματικότητα μιας τέτοιας πράξεως θα εξασθένιζε, εάν αποκλειόταν στα υποκείμενα δικαίου του κράτους αυτού να την επικαλούνται ενώπιον της δικαιοσύνης και στα εθνικά δικαστήρια να τη λαμβάνουν υπόψη ως στοιχείο του κοινοτικού δικαίου.... Μολονότι τα αποτελέσματα μιας αποφάσεως δεν μπορούν να είναι τα ίδια με εκείνα μιας κανονιστικής διατάξεως, η διαφορά αυτή δεν αποκλείει το τελικό αποτέλεσμα, που συνίσταται στο δικαίωμα επικλήσεώς τους εκ μέρους των ιδιωτών, ενώπιον των δικαστηρίων, να είναι ενδεχομένως το ίδιο με εκείνο μιας κανονιστικής διατάξεως που ισχύει άμεσα... Η απόφαση του Συμβουλίου της 13ης Μαΐου 1965, που απευθύνεται προς όλα τα κράτη μέλη... επιβάλλει, επομένως, στα κράτη μέλη δύο υποχρεώσεις.... Η υποχρέωση αυτή είναι κατ' ουσία επιτακτική και γενική.... είναι ανεπιφύλακτη και επαρκώς σαφής και ακριβής, για να μπορεί να παραγάγει άμεσα αποτελέσματα στις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των ιδιωτών...».

<sup>148</sup> ΔΕΚ υπ. 249/85 «...Στην πραγματικότητα το ζήτημα είναι αν το εθνικό δικαστήριο έχει την υποχρέωση δυνάμει του κοινοτικού δικαίου και συγκεκριμένα του άρθρου 189, τέταρτη παράγραφος, της Συνθήκης, να μην εφαρμόσει τις εθνικές διατάξεις περί προστασίας κατά του αθέμιτου ανταγωνισμού ή αυτές που διέπουν τις πωλήσεις με δώρα στην περίπτωση που η εφαρμογή τους θα εμπόδιζε το κράτος να εκτελέσει μέσω του οικείου γεωργικού οργανισμού παρεμβάσεως, απόφαση της Επιτροπής όπως η απόφαση της 25ης Φεβρουαρίου 1985. Πρέπει να σημειωθεί δεύτερον ότι, σύμφωνα με το άρθρο 189, τέταρτη παράγραφος, της Συνθήκης, οι αποφάσεις είναι δεσμευτικές για τους αποδέκτες που ορίζουν. Στην περίπτωση αποφάσεων που απευθύνονται στα κράτη μέλη ο δεσμευτικός αυτός χαρακτήρας ισχύει έναντι όλων των οργάνων του κράτους αποδέκτη, περιλαμβανομένων και των δικαιοδοτικών οργάνων. Επομένως, βάσει της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου ... τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να μην εφαρμόζουν τις εθνικές διατάξεις ... η εφαρμογή των οποίων είναι ικανή να παρεμποδίσει την εκτέλεση κοινοτικής απόφασης. Βάσει των παραπάνω σκέψεων, πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 189, τέταρτη παράγραφος, της Συνθήκης έχει την έννοια ότι μια απόφαση ... εμποδίζει τα δικαστήρια του κράτους αυτού να απαγορεύσουν στον αρμόδιο ... οργανισμό ... ορισμένη συμπεριφορά που αντιβαίνει στις εσωτερικές διατάξεις ... την οποία τηρεί ο εν λόγω οργανισμός εις εκτέλεση της απόφασης».

καθώς και από την διαφύλαξη της πρακτικής αποτελεσματικότητάς της<sup>149</sup>. Το Δικαστήριο εντούτοις δεν αποδέχτηκε τη δυνατότητα επίκλησης μιας Απόφασης από έναν ιδιώτη σε βάρος κάποιου άλλου<sup>150</sup>.

Διαφορετική είναι η περίπτωση των Αποφάσεων, οι οποίες εκδίδονται ως Κατευθυντήριες Οδηγίες ή Αρχές και οι οποίες ορίζουν στο κείμενό τους ότι δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα<sup>151</sup>. Στην περίπτωση αυτή, τα κράτη μέλη έχουν την επιλογή να μην εφαρμόσουν τις διατάξεις της εν λόγω Απόφασης ή να τις εφαρμόσουν με την έκδοση για παράδειγμα, εγκυκλίου ή, παρεμπιπτόντως με την έκδοση εθνικών συμπληρωματικών μέτρων της διάταξης του Κανονισμού βάσει του οποίου εκδόθηκε η Απόφαση, κάνοντας χρήση των Κατευθυντήριων Οδηγιών ή μέρους αυτών.

<sup>149</sup> ΔΕΚ υπ. 9/70 «...Εάν, εν τούτοις, βάσει των διατάξεων του άρθρου 189, οι κανονισμοί ισχύουν άμεσα και, συνεπώς, μπορούν από τη φύση τους να παραγάγουν άμεσα αποτελέσματα, από αυτό δεν συνάγεται ότι οι άλλες κατηγορίες πράξεων που αναφέρονται στο άρθρο αυτό δεν μπορούν να παραγάγουν ποτέ ανάλογα αποτελέσματα.... Ιδίως η διάταξη, κατά την οποία οι αποφάσεις είναι δεσμευτικές ως προς όλα τους τα μέρη για τον αποδέκτη, επιτρέπει τη θέση του ερωτήματος εάν επίκληση της υποχρέωσης που απορρέει από την απόφαση μπορεί να γίνει μόνο εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων έναντι αυτού του αποδέκτη ή, ενδεχομένως, από κάθε πρόσωπο που έχει συμφέρον στην εκπλήρωση αυτής της υποχρέωσης. Θα ήταν ασυμβίβαστος προς το αναγκαστικό αποτέλεσμα που το άρθρο 189 αναγνωρίζει στην απόφαση ο κατ' αρχήν αποκλεισμός της δυνατότητας επικλήσεως της επιβαλλόμενης υποχρέωσης από τα πρόσωπα που αυτή αφορά. Ιδίως στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες οι κοινοτικές αρχές υποχρέωσαν, με απόφασή τους, κράτος μέλος ή όλα τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν ορισμένη συμπεριφορά, η πρακτική αποτελεσματικότητα μιας τέτοιας πράξεως θα εξασθενίσει, εάν αποκλειόταν στα υποκείμενα δικαίου του κράτους αυτού να την επικαλούνται ενώπιον της δικαιοσύνης και στα εθνικά δικαστήρια να τη λαμβάνουν υπόψη ως στοιχείο του κοινοτικού δικαίου...».

<sup>150</sup> Οριζόντιο αποτέλεσμα της Απόφασης. ΔΕΚ υπ. C- 80/06 «...υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, μια οδηγία, αυτή καθαυτή, δεν γεννά υποχρεώσεις εις βάρος ιδιώτη και επομένως δεν μπορεί να γίνει επίκληση της κατ' αυτού. Επομένως, ακόμη και μια σαφής, ακριβής και απαλλαγμένη αιρέσεων διάταξη οδηγίας, η οποία σκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων ή στην επιβολή υποχρεώσεων στους ιδιώτες, δεν μπορεί να έχει εφαρμογή, αυτή καθαυτή, στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς ανακύπτουσας αποκλειστικώς μεταξύ ιδιωτών ... Σύμφωνα με το άρθρο 249 ΕΚ, η απόφαση ... δεσμεύει επομένως μόνο τα κράτη μέλη τα οποία, δυνάμει του άρθρου 4, είναι οι μόνοι αποδέκτες της. Υπό τις συνθήκες αυτές, οι κρίσεις που στηρίζουν την υπομνησθείσα στην προηγούμενη σκέψη νομολογία σχετικά με τις οδηγίες τυγχάνουν εφαρμογής, *mutadis mutandis*, όσον αφορά τη δυνατότητα επικλήσεως της εν λόγω αποφάσεως κατά ιδιώτη. Επομένως, ... ένας ιδιώτης δεν μπορεί να επικαλεστεί, στο πλαίσιο διαφοράς με άλλον ιδιώτη εκ συμβατικής ευθύνης, την παράβαση εκ μέρους του ιδιώτη αυτού των διατάξεων ... της αποφάσεως ...».

<sup>151</sup> Αριθ. 2006/677/ΕΚ Απόφαση της Επιτροπής της 29ης Σεπτεμβρίου 2006 για τον καθορισμό κατευθυντήριων γραμμών που προβλέπουν κριτήρια για τη διεξαγωγή των ελέγχων βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 882/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη διενέργεια επίσημων ελέγχων της συμμόρφωσης προς τη νομοθεσία περί ζωοτροφών και τροφίμων και προς τους κανόνες για την υγεία και την καλή διαβίωση των ζώων (L 278, 10.10.2006, σ. 15) στο προοίμιο της οποίας αναφέρεται ότι «...Οι κατευθυντήριες γραμμές δεν είναι δεσμευτικές, αλλά ο ρόλος τους είναι να παρέχουν χρήσιμη καθοδήγηση στα κράτη μέλη για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 882/2004».

### **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3<sup>ο</sup>: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

Κυρίαρχο στοιχείο τόσο του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης, όσο και του δεσμευτικού δευτερογενούς δικαίου αυτής, είναι η κεντρική διαμόρφωσή του από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ αλλά η καταρχήν αποκεντρωτική εφαρμογή του από τα κράτη μέλη, καθώς τα όργανα της Ένωσης σε πολύ λίγες περιπτώσεις διαθέτουν αρμοδιότητες άμεσης εφαρμογής τόσο του πρωτογενούς, όσο και του παράγωγου δικαίου της<sup>152</sup>. Με τον τρόπο αυτόν, τα κράτη μέλη καλούνται να επιλέξουν τα κατάλληλα μέσα είτε για την εφαρμογή είτε για τη μεταφορά της ενωσιακής νομοθεσίας στην εθνική έννομη τάξη. Έτσι, η υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών, στηριζόμενη στην αρχή της «έμμεσης διοίκησης»<sup>153</sup>, ανήκει κατά κανόνα στην ευθύνη των κρατών μελών. Ωστόσο, υπάρχουν περιπτώσεις κατά τις οποίες κατ' εξαίρεση η εφαρμογή των ενωσιακών κανόνων ανατίθεται σε όργανα της Ένωσης. Πάντως, η αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων δικαίου της Ένωσης, είτε αυτή είναι άμεση είτε είναι έμμεση, επιτάσσει τη διοικητική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ αυτών και της ΕΕ<sup>154</sup>.

#### **3.1. Η άμεση εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από τα όργανά της**

Προκειμένου τα θεσμικά όργανα της ΕΕ να δύνανται να προβαίνουν σε άμεση εφαρμογή των διατάξεων του πρωτογενούς ή του δευτερογενούς δικαίου της ενωσιακής έννομης τάξης, αυτό θα πρέπει να ορίζεται ρητά σε αυτές. Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων η ανωτέρω αρμοδιότητα μεταβιβάζεται στην Επιτροπή, η οποία σύμφωνα με τη γενική διατύπωση του πέμπτου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 17 ΣυνθΕΕ «ασκεί συντονιστικά, εκτελεστικά και διαχειριστικά καθήκοντα σύμφωνα με τους όρους που προβλέπουν οι Συνθήκες». Η Επιτροπή για τον σκοπό αυτόν χρησιμοποιεί τόσο τον δικό της διοικητικό μηχανισμό, όσο και τις εθνικές διοικήσεις

<sup>152</sup> Μαραβέγιας, Ν., – Επιμέλεια (2008), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον*, Ελληνική Πανεπιστημιακή Ένωση Ευρωπαϊκών Σπουδών, Αθήνα, Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, «Η ελληνική διαδρομή προς την ευρωπαϊκή διοικητική σύγκλιση» Τσέκος, Θ., σελ. 327.

<sup>153</sup> Πασσάς, Γ., Αργ., - Τσέκος, Ν. Θ., (2009), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η ελληνική εμπειρία*, Αθήνα, Παπαζήση, σελ. 61.

<sup>154</sup> Άρθρο 197 ΣυνθΛΕΕ.

ζητώντας τη συνδρομή τους, χωρίς εξ' αυτού να δημιουργείται κανενός είδους ιεραρχική σχέση μεταξύ τους. Παρόλα αυτά, σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που θεμελιώνεται στην παρ. 3 του άρθρου 4 ΣυνθΛΕΕ, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να συνεργάζονται με τα όργανα της ΕΕ για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους.

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 291 ΣυνθΛΕΕ, μπορούν να ανατίθενται εκτελεστικές αρμοδιότητες στο Συμβούλιο από νομικά δεσμευτικές πράξεις της Ένωσης, όταν απαιτούνται ενιαίες προϋποθέσεις για την εκτέλεσή τους. Περαιτέρω, δυνάμει του άρθρου 26 ΣυνθΕΕ, εκτελεστική αρμοδιότητα διαθέτει το Συμβούλιο για την εφαρμογή των αποφάσεων στον τομέα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, καθώς και στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 108 ΣυνθΛΕΕ<sup>155</sup>.

Όμως το κυρίως εκτελεστικό όργανο της ΕΕ, όπως ήδη τονίστηκε, είναι η Επιτροπή<sup>156</sup>, η οποία σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 17 ΣυνθΕΕ είναι επιφορτισμένη με την εφαρμογή των Συνθηκών αλλά και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτών<sup>157</sup>. Επιπλέον, η Επιτροπή διαθέτει την αρμοδιότητα έκδοσης των εκτελεστικών πράξεων του άρθρου 291 ΣυνθΛΕΕ. Επίσης, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το Συμβούλιο μπορεί να αναθέτει στην Επιτροπή ευρείες εξουσίες εφαρμογής στον τομέα της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής, διότι είναι αυτή που παρακολουθεί στενά τον εν λόγω τομέα και δρα με ταχύτητα όταν απαιτείται<sup>158</sup>. Περαιτέρω, η Επιτροπή

<sup>155</sup> Άρθρο 108 παρ. 2 ΣυνθΛΕΕ «...Κατόπιν αιτήσεως κράτους μέλους, το Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει ομοφώνως ότι ενίσχυση που έχει θεσπισθεί ή που πρόκειται να θεσπισθεί από το κράτος αυτό θεωρείται συμβιβάσιμη με την εσωτερική αγορά, κατά παρέκκλιση των διατάξεων του άρθρου 107 ή των προβλεπομένων από το άρθρο 109 κανονισμών, αν εξαιρετικές περιστάσεις δικαιολογούν μια τέτοια απόφαση...».

<sup>156</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 89.

<sup>157</sup> Άρθρο 17 παρ. 1 ΣυνθΕΕ «1. ... Μεριμνά για την εφαρμογή των Συνθηκών καθώς και των μέτρων που θεσπίζονται βάσει αυτών από τα θεσμικά όργανα...».

<sup>158</sup> ΔΕΚ συν. υπ. 279, 280, 285 και 286/84, «...Ως προς την πραγματική εφαρμογή των ειδικών αυτών μέτρων, η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής προβλέπεται από τον κανονισμό 804/68 ως εξής: το Συμβούλιο θεσπίζει τους γενικούς κανόνες εφαρμογής των μέτρων αυτών ... και η Επιτροπή θεσπίζει, σύμφωνα με τη διαδικασία της επιτροπής διαχείρισης ... τις λεπτομέρειες εφαρμογής των εν λόγω μέτρων ... Για να κριθεί η έκταση της εκτελεστικής αρμοδιότητας που αναγνωρίζεται καταρχήν στην Επιτροπή στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής πρέπει πρώτα να υπομνησθεί ... ότι από την οικονομία της Συνθήκης, στην οποία πρέπει να ενταχθεί το άρθρο 155, καθώς και από τις ανάγκες της πρακτικής συνάγεται ότι η έννοια της εκτέλεσης πρέπει να ερμηνεύεται διασταλτικά. Επειδή η Επιτροπή είναι η μόνη που είναι σε θέση να παρακολουθεί διαρκώς και με προσοχή την εξέλιξη των γεωργικών αγορών και να ενεργεί με την

εντός των ορίων και υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει το Συμβούλιο, για την εκτέλεση των καθηκόντων που της ανατίθενται μπορεί να συλλέγει κάθε απαραίτητη πληροφορία και να διενεργεί τους απαραίτητους ελέγχους<sup>159</sup>. Ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο επιφυλάσσει η Συνθήκη στην Επιτροπή στον τομέα του ανταγωνισμού<sup>160</sup>, όπου διαθέτει αρμοδιότητα άμεσης εφαρμογής του δικαίου που διέπει την εν λόγω πολιτική.

Οι ισχύουσες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου ρητά προβλέπουν την άμεση εφαρμογή από τα ενωσιακά όργανα<sup>161</sup> των υποθέσεων των υπαλλήλων της ΕΕ, της εκτέλεσης του ενωσιακού προϋπολογισμού, σύμφωνα με τα άρθρα 17 παρ. 1 τέταρτο εδάφιο ΣυνθΕΕ<sup>162</sup> και 317 ΣυνθΛΕΕ<sup>163</sup>, της διοίκησης των Ταμείων, όπως για παράδειγμα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, δυνάμει του άρθρου 163 ΣυνθΛΕΕ<sup>164</sup> και της κοινής πολιτικής μεταφορών, όπου η Επιτροπή στα πλαίσια των κανόνων που θεσπίζει το Συμβούλιο, λαμβάνει τις αναγκαίες αποφάσεις όταν διαπιστώσει μη τήρηση της απαγόρευσης διακρίσεων, βάσει του άρθρου 95 ΣυνθΛΕΕ<sup>165</sup>.

---

ταχύτητα που απαιτεί η κατάσταση, το Συμβούλιο μπορεί να οδηγηθεί να της αναθέσει στον τομέα αυτό ευρείες εξουσίες εκτίμησης και δράσης. Στην περίπτωση αυτή, τα όρια της αρμοδιότητας αυτής πρέπει να κριθούν ιδίως υπό το πρίσμα των ουσιαστών γενικών στόχων της οργάνωσης της αγοράς ...» και ΔΕΚ υπ. 167/88 «... Επί της αρμοδιότητας της Επιτροπής. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου η εκτελεστική αρμοδιότητα που αναγνωρίζεται στην Επιτροπή στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής επιδέχεται ευρεία ερμηνεία. Επειδή η Επιτροπή είναι η μόνη που παρακολουθεί διαρκώς και με προσοχή την εξέλιξη των γεωργικών αγορών και ενεργεί με την ταχύτητα που απαιτεί η κατάσταση, το Συμβούλιο μπορεί να οδηγηθεί να της αναθέσει στον τομέα αυτό ευρείες εξουσίες εκτιμήσεως και δράσεως. Στην περίπτωση αυτή, τα όρια της εν λόγω αρμοδιότητας πρέπει να κριθούν ιδίως υπό το πρίσμα των ουσιαστών γενικών στόχων της κοινής οργανώσεως της αγοράς... Πρέπει να τονιστεί ότι, όταν πρόκειται για την εκτίμηση μιας περίπλοκης οικονομικής καταστάσεως, η Επιτροπή διαθέτει συναφώς ευρεία εξουσία εκτιμήσεως και ότι, όταν ελέγχει τη νομιμότητα κατά την άσκηση της εξουσίας αυτής, το Δικαστήριο οφείλει να περιορίζεται στην εξέταση του αν η πράξη της οποίας αμφισβητείται το κύρος πάσχει ιδίως προφανή πλάνη περί την εκτίμηση...».

<sup>159</sup> Άρθρο 337 ΣυνθΛΕΕ.

<sup>160</sup> Άρθρα 101 έως 109 ΣυνθΛΕΕ.

<sup>161</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 297.

<sup>162</sup> Άρθρο 17 παρ. 1 τέταρτο εδάφιο ΣυνθΕΕ «...Εκτελεί τον προϋπολογισμό και διαχειρίζεται τα προγράμματα ...».

<sup>163</sup> Άρθρο 317 ΣυνθΛΕΕ «Η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό σε συνεργασία με τα κράτη μέλη...».

<sup>164</sup> Άρθρο 163 ΣυνθΛΕΕ «Το Ταμείο διοικείται από την Επιτροπή...».

<sup>165</sup> Άρθρο 95 ΣυνθΛΕΕ «1. Απαγορεύονται, όσον αφορά τις μεταφορές εντός της Ένωσης, οι διακρίσεις που συνίστανται στην εφαρμογή από ένα μεταφορέα, για τα αυτά εμπορεύματα και για τις αυτές σχέσεις μεταφοράς, διαφορετικών κομίστρων και όρων μεταφοράς, ανάλογα με το κράτος προελεύσεως ή προορισμού των μεταφερομένων προϊόντων...3. Το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, θεσπίζει κανόνες για την εφαρμογή των διατάξεων της παραγράφου 1... 4. Η Επιτροπή, με δική της πρωτοβουλία ή κατόπιν αιτήσεως ενός κράτους μέλους, εξετάζει τις

Ίσως η πιο σημαντική, όμως, αρμοδιότητα άμεσης εφαρμογής, συνιστά η εφαρμογή της κοινής πολιτικής ανταγωνισμού, η οποία ανήκει στο πεδίο των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ<sup>166</sup>. Στην προκειμένη περίπτωση, η Επιτροπή ως ανεξάρτητο όργανο, ευρισκόμενο υπεράνω των εθνικών συμφερόντων, επιφορτίζεται από τη Συνθήκη, με την εφαρμογή των κανόνων του ανταγωνισμού στο ενωσιακό επίπεδο διακυβέρνησης, καθώς και με τον έλεγχο της συμβατότητας των κρατικών ενισχύσεων προς αυτούς. Ειδικότερα, οι διατάξεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου που αναφέρονται στους κανόνες της κοινής πολιτικής ανταγωνισμού βρίσκονται στα άρθρα 101 έως και 109 των Τμημάτων 1 και 2 του Κεφαλαίου 1 του Τίτλου VII ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 105 ΣυνθΛΕΕ, η Επιτροπή είναι αρμόδια για τον έλεγχο της τήρησης των άρθρων 101 και 102 ΣυνθΛΕΕ, όπου ορίζεται ότι οι συμφωνίες, οι αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων, κάθε εναρμονισμένη πρακτική, καθώς και η κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης από επιχειρήσεις, που ενδέχεται να βλάψουν τον ανταγωνισμό, δεν συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά και ως εκ τούτου απαγορεύονται. Στο πλαίσιο αυτής της αρμοδιότητας, η Επιτροπή αν διαπιστώσει την ύπαρξη παράβασης, προτείνει τα κατάλληλα μέτρα για τον τερματισμό της και σε περίπτωση που το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί, βεβαιώνει την παράβαση με αιτιολογημένη απόφαση την οποία δύναται να δημοσιεύσει, επιτρέποντας στο κράτος μέλος να λάβει τα αναγκαία διορθωτικά μέτρα, των οποίων καθορίζει τους όρους και τις λεπτομέρειες. Περαιτέρω, για τη μη στρέβλωση του ανταγωνισμού εντός της ΕΕ, η ΣυνθΛΕΕ στα άρθρα 107 και 108 απευθυνόμενη στα κράτη μέλη και όχι στις επιχειρήσεις, απονέμει στην Επιτροπή εκτελεστικές αρμοδιότητες σύμφωνα με τις οποίες αποφασίζει την κατάργηση, την τροποποίηση ή τη μη εφαρμογή κρατικής ενίσχυσης η οποία δεν συμβιβάζεται με την εσωτερική αγορά κατά το άρθρο 107 ΣυνθΛΕΕ, και σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του κράτους μέλους δύναται να προσφύγει απευθείας στο ΔΕΕ.

---

περιπτώσεις διακρίσεων που προβλέπει η παράγραφος 1 και, αφού συμβουλευθεί κάθε ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, λαμβάνει τις αναγκαίες αποφάσεις στο πλαίσιο της ρυθμίσεως που απεφασίσθη κατά τις διατάξεις της παραγράφου 3».

<sup>166</sup> Άρθρο 3 ΣΛΕΕ: «1. Η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στους ακόλουθους τομείς:... β) θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς,...».

Όπως ήδη αναφέρθηκε, δεν είναι μόνο οι διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου που ρυθμίζουν τις εκτελεστικές αρμοδιότητες των οργάνων της ΕΕ, αλλά και αυτές του παράγωγου. Στην περίπτωση για παράδειγμα της πολιτικής ανταγωνισμού, η οριοθέτηση των εκτελεστικών καθηκόντων της Επιτροπής και ο καθορισμός των λεπτομερειών εφαρμογής των πρωτογενών κανόνων ανταγωνισμού, γίνεται με τον Κανονισμό 1/2003 του Συμβουλίου<sup>167</sup>, ο οποίος εκδόθηκε βάσει της παρ. 1 του άρθρου 103 ΣυνθΛΕΕ<sup>168</sup>. Έτσι, πολύ σχηματικά, οι εκτελεστικές των άρθρων 101 και 102 ΣυνθΛΕΕ, αρμοδιότητες της Επιτροπής περιλαμβάνουν την από μέρους της δυνατότητα:

1. να απευθύνει αποφάσεις στις επιχειρήσεις και τις ενώσεις επιχειρήσεων, με τις οποίες τις υποχρεώνει να σταματήσουν την παραβίαση των άρθρων αυτών<sup>169</sup>,
2. να επιβάλει μέτρα συμπεριφοράς ή διαρθρωτικού χαρακτήρα για την παύση της παράβασης, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας<sup>170</sup>,
3. να επιβάλει με απόφασή της τη λήψη προσωρινών μέτρων, σε περίπτωση κατεπείγοντος λόγω κινδύνου σοβαρής και ανεπανόρθωτης βλάβης του ανταγωνισμού<sup>171</sup>,
4. να εκδίδει αποφάσεις ανάληψης δέσμευσης<sup>172</sup> και
5. να εκδίδει, αυτεπαγγέλτως, διαπιστωτικές αποφάσεις για τη μη εφαρμογή των απαγορεύσεων των άρθρων 101 ή 102 ΣυνθΛΕΕ για συμφωνίες, αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων, εναρμονισμένες πρακτικές ή χρήση της δεσπόζουσας θέσης, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για την εξυπηρέτηση του ενωσιακού δημοσίου συμφέροντος<sup>173</sup>.

Ο ανωτέρω Κανονισμός νομιμοποιεί επίσης, την Επιτροπή να λαμβάνει κάθε πρόσφορο μέτρο για την εφαρμογή του<sup>174</sup>. Εξειδίκευση των πρωτογενών διατάξεων των κρατικών ενισχύσεων, και ειδικότερα αυτών του άρθρου 108

<sup>167</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1/2003 του Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2002 για την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού που προβλέπονται στα άρθρα 81 και 82 της συνθήκης (ΕΕ L 1 της 4.1.2003, σ. 1).

<sup>168</sup> Άρθρο 103 παρ. 1 ΣυνθΛΕΕ «Οι αναγκαίοι κανονισμοί ή οδηγίες για την εφαρμογή των αρχών που αναφέρονται στα άρθρα 101 και 102 θεσπίζονται από το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο».

<sup>169</sup> Άρθρο 7 παρ. 1 πρώτο εδάφιο του Καν. 1/2003.

<sup>170</sup> Άρθρο 7 παρ. 1 δεύτερο και τρίτο εδάφιο του Καν. 1/2003.

<sup>171</sup> Άρθρο 8 του Καν. 1/2003.

<sup>172</sup> Άρθρο 9 του Καν. 1/2003.

<sup>173</sup> Άρθρο 10 του Καν. 1/2003.

<sup>174</sup> Άρθρο 33 του Καν. 1/2003.

ΣυνθΛΕΕ, πραγματοποιείται επίσης με τον Κανονισμό 659/1999 του Συμβουλίου<sup>175</sup> και θεσπίζονται λεπτομέρειες σχετικά με την άσκηση των ελεγκτικών και εκτελεστικών καθηκόντων της Επιτροπής στον τομέα αυτόν.

Προκειμένου τα ενωσιακά όργανα να ασκήσουν τις άμεσες εκτελεστικές τους αρμοδιότητες δύνανται να εκδίδουν αποφάσεις, οι οποίες ως νομικές πράξεις πρέπει να είναι αιτιολογημένες<sup>176</sup>, να κοινοποιούνται στους αποδέκτες τους ώστε να παράξουν τα έννομα αποτελέσματά τους<sup>177</sup> και διαθέτουν το στοιχείο της εκτελεστότητας όταν επιβάλλουν χρηματική υποχρέωση σε βάρος φυσικών ή νομικών προσώπων<sup>178</sup>.

### 3.2. Η εφαρμογή του παράγωγου δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, προκύπτει ότι το βάρος της εφαρμογής των ενωσιακών πολιτικών το φέρουν οι εθνικές νομοθετικές και διοικητικές αρχές, καθώς αυτές αποτελούν επί της ουσίας τον μόνο μηχανισμό εφαρμογής<sup>179</sup>. Συνεπεία της αρχής της επικουρικότητας<sup>180</sup> για την κατανομή των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης, ο ρόλος και οι ευθύνες των εθνικών λειτουργιών μεγιστοποιούνται, κάτι που στο πεδίο της εφαρμογής του δικαίου συνεπάγεται την, κατά κανόνα, απαγόρευση παρέμβασης της Ένωσης κατά την εφαρμογή του δικαίου αυτής από τα κράτη μέλη, εκτός αν κάτι τέτοιο επιβάλλεται για λόγους ενιαίας

<sup>175</sup> Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 659/1999 του Συμβουλίου της 22ας Μαρτίου 1999 περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 108 της συνθήκης για τη λειτουργία της ευρωπαϊκής ένωσης (ΕΕ L 83 της 27.3.1999, σ. 1).

<sup>176</sup> Άρθρο 296 δεύτερο εδάφιο ΣυνθΛΕΕ «...Οι νομικές πράξεις αιτιολογούνται και αναφέρονται στις προτάσεις, πρωτοβουλίες, συστάσεις, αιτήσεις ή γνώμες που προβλέπονται από τις Συνθήκες...».

<sup>177</sup> Άρθρο 297 παρ. 2 τέταρτο εδάφιο ΣυνθΛΕΕ «...Οι αποφάσεις που καθορίζουν τον αποδέκτη τους, κοινοποιούνται στους αποδέκτες τους και αρχίζουν να παράγουν αποτελέσματα από την κοινοποίησή τους».

<sup>178</sup> Άρθρο 299 πρώτο εδάφιο ΣυνθΛΕΕ «Οι πράξεις του Συμβουλίου, της Επιτροπής ή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας που επιβάλλουν χρηματική υποχρέωση εις βάρος προσώπων, εκτός των κρατών, είναι τίτλοι εκτελεστοί...».

<sup>179</sup> Σπανού, Κ., (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα, Παπαζήσης, σελ. 35.

<sup>180</sup> Άρθρο 5 παρ. 3 ΣυνθΕΕ «Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει 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...».

εφαρμογής<sup>181</sup>. Βάσει αυτής της αρχής, η Ένωση σέβεται τη θεσμική αυτονομία των κρατών μελών, δηλαδή την αρμοδιότητά τους να επιλέγουν το θεσμικό όργανο για την εφαρμογή του δικαίου της. Επιπλέον, σέβεται τη διαδικαστική τους αυτονομία, δηλαδή τη δυνατότητά τους να τηρούν δική τους διοικητική διαδικασία, καθώς και τη δικονομική τους αυτονομία, βάσει της οποίας δύνανται να προσδιορίζουν το αρμόδιο εθνικό δικαστήριο και τη δικονομική διαδικασία που ακολουθείται ενώπιόν του.

Ωστόσο, τα κράτη μέλη υφίστανται περιορισμούς σε επίπεδο διαδικαστικών και δικονομικών κανόνων, όπως ήδη έχει εκτεθεί, οι οποίοι συνίστανται καταρχήν στο ότι, ελλείψει ενωσιακής ρύθμισης, η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη, πρέπει να υποβάλλεται στους ίδιους διαδικαστικούς κανόνες με εκείνους που εφαρμόζονται σε ανάλογες περιπτώσεις του εθνικού διαδικαστικού συστήματος, καθώς επίσης και ότι οι εφαρμοστέοι δικονομικοί κανόνες δεν θα πρέπει να είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που αφορούν παρόμοιες προσφυγές της εσωτερικής έννομης τάξης και δεν πρέπει να καθιστούν αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που χορηγεί η ενωσιακή έννομη τάξη<sup>182</sup>. Περαιτέρω, η επίταση για την επίτευξη αποτελέσματος, δηλαδή η υποχρέωση εκπλήρωσης των στόχων των ευρωπαϊκών πολιτικών, και όχι απλώς της νομικής προσαρμογής στον ενωσιακό κανόνα, συνιστά και αυτή περιορισμό

<sup>181</sup> Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, (1993), *Εθνική Διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο. Συμπόσιο. Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από την εθνική διοίκηση υπό το φως της νομολογίας του ΔΕΚ*, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκές Κοινότητες: Οι αναγκαίες προσαρμογές του ελληνικού διοικητικού συστήματος, Αναστόπουλος, Ι., Δ., σελ.33.

<sup>182</sup> Βλ. υποσημείωση αριθ. 126, ΔΕΚ υπ. C- 336/2000 «...Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει επίσης ότι οι ένδικες διαφορές σχετικά με την αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών βάσει του κοινοτικού δικαίου πρέπει, ελλείψει κοινοτικών διατάξεων, να επιλύονται από τα εθνικά δικαστήρια, κατ' εφαρμογή του εθνικού τους δικαίου, με την επιφύλαξη των ορίων που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, υπό την έννοια ότι οι κανόνες που προβλέπει το εθνικό δίκαιο δεν μπορούν να καταλήγουν στο να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή την αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθεισών ενισχύσεων και ότι η εθνική νομοθεσία πρέπει να εφαρμόζεται κατά τρόπο που να μη συνεπάγεται διακρίσεις σε σχέση με τις διαδικασίες που αποβλέπουν στην επίλυση εθνικών διαφορών του ίδιου τύπου ... Συναφώς, εφόσον το κοινοτικό δίκαιο, στο οποίο περιλαμβάνονται και οι γενικές του αρχές, δεν περιέχει κοινούς κανόνες, προκύπτει από πάγια νομολογία ότι η εκ μέρους των αρμόδιων εθνικών αρχών εφαρμογή κοινοτικής ρυθμίσεως πρέπει να ακολουθεί τους κανόνες περί διαδικασίας και τύπου του δικαίου του οικείου κράτους μέλους. Πάντως, όπως έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο, η προσφυγή στους εθνικούς κανόνες είναι δυνατή μόνον κατά το αναγκαίο για την εκτέλεση των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου μέτρο και μόνον καθόσον η εφαρμογή των εν λόγω εθνικών κανόνων δεν θίγει το πεδίο εφαρμογής και την πρακτική αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, στο οποίο περιλαμβάνονται και οι γενικές του αρχές ...» και Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 300.

της αυτονομίας του κράτους μέλους της ΕΕ, έμμεσης μορφής<sup>183</sup>, την οποία δέχονται οι εθνικές αρμόδιες αρχές από το ενωσιακό σύστημα διακυβέρνησης. Βεβαίως, αυτοί οι περιορισμοί μπορεί να είναι και άμεσοι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο ενωσιακός κανόνας ορίζει την εφαρμοστέα διοικητική διαδικασία, ορίζοντας για παράδειγμα προθεσμίες ή/και δικαιολογητικά<sup>184</sup>, προκειμένου να επιτευχθεί το επιθυμητό από τον ενωσιακό κανόνα αποτέλεσμα.

Παρά την αναγνώριση λοιπόν, της διοικητικής αυτονομίας των κρατών μελών όταν αυτά εφαρμόζουν το ενωσιακό δίκαιο, η επίδραση της νομολογίας του Δικαστηρίου στο διοικητικό δίκαιο αυτών, είναι σαφής. Για παράδειγμα, η εφαρμογή των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου, καθώς και των προθεσμιών που θέτει το εθνικό δίκαιο σε ορισμένες περιπτώσεις εντός των οποίων οφείλει η Διοίκηση να δράσει, κάμπτεται αν με αυτόν τον τρόπο καθίσταται ουσιαστικά αδύνατη η εφαρμογή της ενωσιακής διάταξης ή αφαιρείται η πρακτική αποτελεσματικότητά της<sup>185</sup>. Η αρχή της

<sup>183</sup> Σπανού, Κ., (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα, Παπαζήσης, σελ. 36.

<sup>184</sup> Για παράδειγμα, Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 528/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Μαΐου 2012 σχετικά με τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση βιοκτόνων (ΕΕ L 167, 27.6.2012, σ. 1), άρθρο 8 «1. Εντός 365 ημερών μετά την επικύρωση αίτησης, η αρμόδια αρχή αξιολόγησης την αξιολογεί σύμφωνα με τα άρθρα 4 και 5. Αξιολογεί επίσης, κατά περίπτωση, τυχόν υποβληθείσα πρόταση προσαρμογής των απαιτούμενων δεδομένων σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 3 και διαβιβάζει στον Οργανισμό έκθεση αξιολόγησης μαζί με τα συμπεράσματα της αξιολόγησής της...» και Οδηγία 2001/82/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 6<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2001 περί κοινοτικού κώδικος για τα κρηνιατρικά φάρμακα (ΕΕ L 311, 28.11.2001, σ. 1), άρθρο 12 παρ. 3 «3. Στην αίτηση αυτή επισυνάπτονται τα ακόλουθα πληροφοριακά στοιχεία και δικαιολογητικά που υποβάλλονται σύμφωνα με το Παράρτημα I...».

<sup>185</sup> ΔΕΚ υπ. C- 24/95 «...το κοινοτικό δίκαιο μπορεί να περιορίσει την εφαρμογή των διατάξεων του εθνικού δικαίου, ιδίως στην περίπτωση κατά την οποία η διοίκηση χρησιμοποίησε την αποσβεστική προθεσμία για άλλο σκοπό και συγκεκριμένα για να ματαιώσει την επιβαλλομένη από το κοινοτικό δίκαιο επιστροφή .... Η αναζήτηση της ενισχύσεως πρέπει, καταρχήν, να γίνει κατά τις σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου, υπό την επιφύλαξη πάντως ότι οι διατάξεις αυτές θα εφαρμόζονται κατά τρόπον ώστε να μην καθίσταται ουσιαστικώς αδύνατη η αναζήτηση που επιτάσσει το κοινοτικό δίκαιο ... Ειδικότερα, το συμφέρον της Κοινότητας πρέπει να λαμβάνεται πλήρως υπόψη κατά την εφαρμογή διατάξεως η οποία εξαρτά την ανάκληση πλημμελούς διοικητικής πράξεως από την εκτίμηση των διαφόρων σχετικών συμφερόντων ... Συναφώς, μολονότι η έννομη κοινοτική τάξη δεν μπορεί να απαγορεύσει εθνική νομοθεσία η οποία εξασφαλίζει την τήρηση των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας του δικαίου στο πλαίσιο της αναζητήσεως, πρέπει πάντως να επισημανθεί ότι, λαμβανομένου υπόψη του επιτακτικού χαρακτήρα του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων που πραγματοποιεί η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 93 της Συνθήκης, δεν δικαιολογείται, καταρχήν, η εμπιστοσύνη των επιχειρήσεων που έλαβαν ενίσχυση ως προς τη νομιμότητα της ενισχύσεως, παρά μόνον αν η ενίσχυση χορηγήθηκε τηρούμενης της διαδικασίας που προβλέπει το εν λόγω άρθρο .... Διαπιστώνεται ότι, προκειμένου για κρατικές ενισχύσεις που κηρύχθηκαν ασύμβατες, το έργο των εθνικών αρχών περιορίζεται ... στην εκτέλεση όλων των αποφάσεων της Επιτροπής. Επομένως, οι εν λόγω αρχές δεν διαθέτουν εξουσία εκτιμήσεως ως προς την ανάκληση αποφάσεως περί χορηγήσεως ... Όταν η εθνική αρχή αφήνει, εντούτοις, να παρέλθει η

αποτελεσματικότητας αφορά όχι μόνο γενικούς και αφηρημένους εθνικούς κανόνες αλλά και τις ατομικές διοικητικές πράξεις, οι οποίες δεν εφαρμόζονται σε περίπτωση που αντίκεινται σε ενωσιακό κανόνα<sup>186</sup>. Ακόμα και ατομική διοικητική πράξη η οποία έχει καταστεί απρόσβλητη κατόπιν απόφασης εθνικού δικαστηρίου που αποφαίνεται σε τελευταίο βαθμό, η οποία όμως στηρίχθηκε σε ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου που αποδείχθηκε εσφαλμένη, βάσει μεταγενέστερης απόφασης του ΔΕΚ, οφείλει να επανεξεταστεί από τη

---

αποσβεστική προθεσμία που προβλέπει το εθνικό δίκαιο για την ανάκληση της απόφασης περί χορηγήσεως, η κατάσταση αυτή δεν μπορεί να εξομοιωθεί με εκείνη κατά την οποία ένας επιχειρηματίας αγνοεί αν η αρμόδια διοικητική αρχή πρόκειται να αποφανθεί και κατά την οποία η αρχή της ασφάλειας του δικαίου απαιτεί να τεθεί τέρμα στην αβεβαιότητα αυτή κατά τη λήξη ορισμένης προθεσμίας. Η αρχή της ασφάλειας του δικαίου δεν μπορεί, επομένως, να εμποδίσει την επιστροφή της ενισχύσεως για τον λόγο ότι οι εθνικές αρχές συμμορφώθηκαν με καθυστέρηση προς την απόφαση που απαιτεί την εν λόγω επιστροφή. Άλλως, η αναζήτηση των παρανόμως καταβληθέντων ποσών θα καθίστατο ουσιαστικά αδύνατη και οι κοινοτικές διατάξεις σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις θα εστερούντο οποιασδήποτε πρακτικής αποτελεσματικότητας....Επομένως, ... η αρμόδια αρχή υποχρεούται, δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, να ανακαλέσει την απόφαση περί χορηγήσεως παρανόμως δοθείσης ενισχύσεως, σύμφωνα με οριστική απόφαση της Επιτροπής κηρύττουσα την ενίσχυση ασύμβατη και απαιτούσα την αναζήτηση της, ακόμη και αν αυτή άφησε να παρέλθει η αποσβεστική προθεσμία που προβλέπεται για τον σκοπό αυτό από το εθνικό δίκαιο χάριν της ασφάλειας δικαίου.... Επομένως, μια ένσταση στηριζόμενη στην καλή πίστη, συνδεδεμένη με μια πολύ ειδική περίπτωση, δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να καθίσταται η εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου αυτομάτως ή σχεδόν πάντοτε αδύνατη ... Επομένως ... η αρμόδια αρχή υποχρεούται, δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, να ανακαλέσει την απόφαση περί χορηγήσεως παρανόμως δοθείσης ενισχύσεως, σύμφωνα με οριστική απόφαση της Επιτροπής κηρύττουσα την ενίσχυση ασύμβατη και απαιτούσα την αναζήτηση της, ακόμη και αν η εν λόγω αρχή έχει τόσο μεγάλη ευθύνη για το παράνομο της αποφάσεως ώστε η ανάκληση της είναι, έναντι του δικαιούχου της ενισχύσεως, αντίθετη προς την καλή πίστη, εφόσον ο δικαιούχος της ενισχύσεως δεν μπόρεσε να έχει, λόγω της μη τηρήσεως της διαδικασίας του άρθρου 93 της Συνθήκης, δικαιολογημένη εμπιστοσύνη όσον αφορά τη νομιμότητα της ενισχύσεως ...».

<sup>186</sup> ΔΕΚ υπ. C- 224/97 «...Στη συνέχεια, πρέπει να υπομνηστεί ότι, δεδομένου ότι οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ εφαρμόζονται απευθείας στην έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους και το κοινοτικό δίκαιο υπερισχύει του εθνικού δικαίου, οι διατάξεις αυτές δημιουργούν, όσον αφορά τους ενδιαφερομένους, δικαιώματα που οι εθνικές αρχές οφείλουν να σέβονται και να διασφαλίζουν και ότι, κατά συνέπεια, κάθε αντίθετη διάταξη του εσωτερικού δικαίου καθίσταται, για τον λόγο αυτό, ανεφάρμοστη ... Αφετέρου, μεταξύ των αντίθετων προς τέτοιες κοινοτικές διατάξεις διατάξεων του εσωτερικού δικαίου μπορεί να περιλαμβάνονται είτε νομοθετικές είτε διοικητικές διατάξεις ... Σύμφωνα με τη λογική της νομολογίας αυτής, οι προμνημονευθείσες διοικητικές διατάξεις του εσωτερικού δικαίου δεν περιλαμβάνουν μόνο γενικούς και αφηρημένους κανόνες αλλά και ατομικές και συγκεκριμένες διοικητικές αποφάσεις. Πράγματι, κανένας λόγος δεν θα δικαιολογούσε, όταν αντικείμενο της διαφοράς είναι το κύρος μιας διοικητικής πράξεως, τη μη παροχή στους πολίτες της απορρέουσας υπέρ αυτών από το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου έννομης προστασίας, την οποία οφείλουν να διασφαλίζουν τα εθνικά δικαστήρια ... Η ύπαρξη μιας τέτοιας προστασίας δεν είναι δυνατό να εξαρτάται από τη φύση της αντίθετης διατάξεως του εθνικού δικαίου ...Μια απαγόρευση, η οποία επιβλήθηκε, πριν από την προσχώρηση κράτους μέλους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όχι με γενικό και αφηρημένο κανόνα αλλά με ατομική και συγκεκριμένη διοικητική απόφαση που κατέστη οριστική, και η οποία απαγόρευση αντίκειται στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, πρέπει να μη λαμβάνεται υπόψη κατά την εκτίμηση του κύρους ενός προστίμου με το οποίο τιμωρείται η μη τήρηση της απαγορεύσεως αυτής μετά την ημερομηνία προσχωρήσεως...».

Διοίκηση<sup>187</sup>, κατόπιν αίτησης του ιδιώτη για ανάκλησή της, μέσα σε εύλογο χρόνο, ο οποίος καθορίζεται από την αρμόδια εθνική αρχή<sup>188</sup>.

Οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών της Ένωσης οφείλουν να υπακούουν στους ανωτέρω περιορισμούς τόσο κατά την άμεση όσο και κατά την έμμεση εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου από αυτά.

### 3.2.1. Η άμεση και έμμεση εφαρμογή του παράγωγου δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη

Άμεση καλείται η εκτέλεση από τα κράτη μέλη, όταν ο παραγόμενος από την Ένωση κανόνας δικαίου είναι άμεσης ισχύος, όπως είναι ο Κανονισμός, υπό την προϋπόθεση ότι αυτός δεν χρήζει συμπληρωματικών μέτρων εκτέλεσης των διατάξεων του, ή οι Αποφάσεις με ατομικό περιεχόμενο που απευθύνονται σε συγκεκριμένους αποδέκτες. Σε αυτές τις περιπτώσεις, η διαμεσολάβηση της νομοθετικής ή εκτελεστικής λειτουργίας του εθνικού κράτους, προκειμένου ο ενωσιακός κανόνας να παράξει τα έννομα αποτελέσματά του, είναι όχι μόνο περιττή αλλά και απαγορευτική, σύμφωνα με τα όσα αναλύθηκαν σε προηγούμενο Κεφάλαιο. Αντίθετα, έμμεση μπορεί να χαρακτηριστεί η εφαρμογή των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου όταν για την ανάπτυξη των έννομων αποτελεσμάτων τους στις εθνικές έννομες τάξεις,

<sup>187</sup> ΔΕΚ υπ. C- 453/00 «...βάσει της αρχής της συνεργασίας που απορρέει από το άρθρο 10 ΕΚ, ένα διοικητικό όργανο στο οποίο υποβλήθηκε σχετική αίτηση υποχρεούται να εξετάσει εκ νέου μια διοικητική απόφαση που κατέστη απρόσβλητη, προκειμένου να ληφθεί υπόψη η, εν τω μεταξύ δοθείσα από το Δικαστήριο, ερμηνεία της κρίσιμης διατάξεως του κοινοτικού δικαίου, όταν - διαθέτει, κατά το εθνικό δίκαιο, την εξουσία να εξετάσει εκ νέου την απόφαση αυτή - η απόφαση αυτή κατέστη απρόσβλητη κατόπιν αποφάσεως εθνικού δικαστηρίου που αποφαίνεται σε τελευταίο βαθμό - η εν λόγω απόφαση του εθνικού δικαστηρίου στηρίχθηκε σε ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου η οποία, βάσει μεταγενέστερης αποφάσεως του Δικαστηρίου, αποδείχθηκε εσφαλμένη και υιοθετήθηκε από το εθνικό δικαστήριο, χωρίς αυτό να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο, κατά τους όρους του άρθρου 234, παράγραφος 3, ΕΚ, και ο ενδιαφερόμενος απευθύνθηκε στο διοικητικό όργανο μόλις έλαβε γνώση της εν λόγω νομολογίας του Δικαστηρίου...».

<sup>188</sup> ΔΕΚ υπ. C- 2/06 «...Από την πάγια αυτή νομολογία προκύπτει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν, στο όνομα της αρχής της ασφάλειας δικαίου, ότι η αίτηση επανεξέτασης και ανάκλησης διοικητικής απόφασης που έχει καταστεί απρόσβλητη και είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο, όπως ερμηνεύθηκε μεταγενέστερα από το Δικαστήριο, πρέπει να υποβληθεί στην αρμόδια αρχή εντός εύλογης προθεσμίας ...Συνεπώς, η απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα είναι ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν επιβάλλει χρονικό περιορισμό για την υποβολή αίτησης επανεξέτασης διοικητικής απόφασης που έχει καταστεί απρόσβλητη. Ωστόσο, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να καθορίσουν εύλογες προθεσμίες προσφυγής σύμφωνα με τις κοινοτικές αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας...».

απαιτείται η μεταφορά τους σε αυτές, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των Οδηγιών ή των Αποφάσεων με κανονιστικό περιεχόμενο που απευθύνονται σε όλα τα κράτη μέλη ή στην περίπτωση που ένας Κανονισμός υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λάβουν συμπληρωματικά μέτρα προκειμένου να τύχουν εφαρμογής ορισμένες διατάξεις του.

### 3.2.1.1. Ο ρόλος του κοινοβουλίου στην εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου

Άμεση ή έμμεση, η τήρηση του ενωσιακού δικαίου, αυτή διενεργείται κατά κανόνα από τα εκτελεστικά και όχι τα νομοθετικά όργανα των κρατών μελών. Γενική είναι λοιπόν η τάση περιορισμού της συμμετοχής των εθνικών κοινοβουλίων στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, οι οποίες εμπεριέχουν τόσο την παραγωγή όσο και την εκτέλεση του ενωσιακού κανόνα. Ωστόσο, αυτή η κατάσταση μετά τη Συνθήκη της Λισαβώνας τείνει να μετριαστεί με σειρά διατάξεων που έχουν προστεθεί στα κείμενα των Συνθηκών<sup>189</sup>, και με προβλέψεις που ενισχύουν τη δυνατότητά τους να εκφράζουν τις απόψεις τους στα πλαίσια για παράδειγμα του ελέγχου των σχεδίων των νομοθετικών πράξεων<sup>190</sup> της ΕΕ, που διαβιβάζονται

<sup>189</sup> Όπως είναι για παράδειγμα το άρθρο 12 ΣυνθΕΕ «Τα εθνικά κοινοβούλια συμβάλλουν ενεργά στην καλή λειτουργία της Ένωσης: α) με το να ενημερώνονται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και να τους κοινοποιούνται τα σχέδια νομοθετικών πράξεων της Ένωσης σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, β) μεριμνώντας ώστε να τηρείται η αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στο Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, γ) συμμετέχοντας, στα πλαίσια του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, στους μηχανισμούς αξιολόγησης της υλοποίησης των πολιτικών της Ένωσης σε αυτό τον τομέα, σύμφωνα με το άρθρο 70 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και συμπράττοντας στον πολιτικό έλεγχο της Ευρωπόλ και στην αξιολόγηση των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust) σύμφωνα με τα άρθρα 88 και 85 της εν λόγω Συνθήκης, δ) συμμετέχοντας στις διαδικασίες αναθεώρησης των Συνθηκών, σύμφωνα με το άρθρο 48 της παρούσας Συνθήκης, ε) με το να ενημερώνονται σχετικά με τις αιτήσεις προσχώρησης στην Ένωση, σύμφωνα με το άρθρο 49 της παρούσας Συνθήκης, στ) λαμβάνοντας μέρος στη διακοινοβουλευτική συνεργασία μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση».

<sup>190</sup> Ως τέτοια νοούνται οι προτάσεις της Επιτροπής, οι πρωτοβουλίες ομάδας κρατών μελών, οι πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, τα αιτήματα του Δικαστηρίου, οι συστάσεις της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και τα αιτήματα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, που επιδιώκουν την έκδοση νομοθετικής πράξης.

υποχρεωτικά στα εθνικά κοινοβούλια, σχετικά με το αν αυτά συνάδουν με την αρχή της επικουρικότητας<sup>191</sup>.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η στάση της ελληνικής Βουλής, ιδιαίτερα κατά τα πρώτα χρόνια συμμετοχής της χώρας στις τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες, υπήρξε έντονα εσωστρεφής, καθώς για μεγάλο χρονικό διάστημα επικράτησε η αντίληψη ότι οι Ευρωπαϊκές τότε Κοινότητες κυριαρχούνταν από τα ισχυρά κράτη μέλη τα οποία επιβάλλουν τις απόψεις τους<sup>192</sup>, αντίληψη η οποία ενώ μετριάστηκε τα επόμενα χρόνια, σήμερα εκφράζεται έντονα λόγω της οικονομικής κρίσης που αντιμετωπίζει η Ελλάδα από το 2009. Η εσωστρέφεια του ελληνικού κοινοβουλίου απέναντι στις ευρωπαϊκές υποθέσεις αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι η Ελλάδα ήταν το μοναδικό κράτος μέλος που δεν διέθετε μια κοινοβουλευτική επιτροπή, αρμόδια για την επεξεργασία των θεμάτων που τίθεντο σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μη έχοντας αντιληφθεί την αναγκαιότητά της. Μόλις το 1990 συστάθηκε στη Βουλή των Ελλήνων η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, η οποία είναι αρμόδια, μεταξύ άλλων, για τη διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης επί των σχεδίων των νομοθετικών πράξεων της ΕΕ, σχετικά με την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας<sup>193</sup>, σύμφωνα με το σχετικό Πρωτόκολλο της Συνθήκης<sup>194</sup>.

<sup>191</sup> Άρθρο 5 παρ. 3 ΣυνθΕΕ «...Τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο εν λόγω Πρωτόκολλο ...».

<sup>192</sup> Ιωακειμίδης, Π.Κ., (2007), *Η θέση της Ελλάδας στο διεθνές, ευρωπαϊκό και περιφερειακό σύστημα. Ιστορικές εννοιολογήσεις και σύγχρονη πραγματικότητα*, Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, σελ. 95.

<sup>193</sup> <http://www.hellenicparliament.gr/Diethneis-Drastiriotes/Evropaiki-Enosi/Epitropi-Evropaikon-Ypotheseon/>

<sup>194</sup> Πρωτόκολλο (Αριθ. 2) Σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, άρθρο 6 «Κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή κάθε σώμα εθνικού κοινοβουλίου μπορεί, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, να απευθύνει προς τους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας ...», άρθρο 7 «... 2. Εάν οι αιτιολογημένες γνώμες που κρίνουν ότι σχέδιο νομοθετικής πράξης δεν τηρεί την αρχή της επικουρικότητας αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το ένα τρίτο του συνόλου των ψήφων που έχουν τα εθνικά κοινοβούλια σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1, το σχέδιο επανεξετάζεται. Το όριο αυτό καθορίζεται στο ένα τέταρτο των ψήφων όταν πρόκειται για σχέδιο νομοθετικής πράξης υποβαλλόμενο βάσει του άρθρου 76 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Μετά την επανεξέταση αυτή, η Επιτροπή ή, κατά περίπτωση, η ομάδα κρατών μελών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Δικαστήριο, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα ή η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, εφόσον το σχέδιο νομοθετικής πράξης προέρχεται από αυτά, μπορεί να αποφασίσει να διατηρήσει, να τροποποιήσει ή να αποσύρει το σχέδιο. Η απόφαση αυτή πρέπει να είναι αιτιολογημένη....»

Ωστόσο, μάλλον τυπική και όχι ουσιαστική παραμένει η συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων στην ενωσιακή διαδικασία παραγωγής κανόνων δικαίου. Στην ελληνική περίπτωση, ο έλεγχος της τήρησης των παραπάνω αρχών, πραγματοποιείται πολύ συχνά από τη Δημόσια Διοίκηση, αφού σε πολλές περιπτώσεις η Βουλή επιλέγει να διαβιβάσει το σχέδιο της ενωσιακής νομικής πράξης στο καθ' ύλην αρμόδιο Υπουργείο για τον σκοπό αυτόν. Αυτό δικαιολογείται βεβαίως από το γεγονός ότι τα θέματα που ρυθμίζονται έχουν συνήθως ιδιαίτερα τεχνικό χαρακτήρα. Το ίδιο παρατηρείται και στην εκτέλεση του δικαίου της ΕΕ από τη νομοθετική λειτουργία, κατά την οποία η σύνταξη και επεξεργασία των σχεδίων νόμων που σκοπό έχουν την εναρμόνιση του εθνικού με το κοινοτικό δίκαιο, γίνεται κατά κανόνα από την αρμόδια τεχνική υπηρεσία του Υπουργείου που προτείνει το εν λόγω σχέδιο νόμου. Ωστόσο, η επιλογή της δημοσίευσης νόμου για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου σπανίζει, διότι η νομοθετική λειτουργία έχει ευρέως εξουσιοδοτήσει την εκτελεστική λειτουργία να ασκεί αυτήν την αρμοδιότητα. Οι λόγοι που εξηγούν ενδεχομένως κάτι τέτοιο είναι από τη μια μεριά, η ταχύτητα με την οποία καλούνται να δράσουν οι εθνικές αρχές στη συμμόρφωση προς τον ενωσιακό κανόνα και από την άλλη η δυσκολία αντιμετώπισης από το Κοινοβούλιο πολύπλοκων και ιδιαίτερα τεχνικών θεμάτων που ρυθμίζουν συνήθως οι ενωσιακές πράξεις, θέματα με τα οποία δεν είναι εξοικειωμένο.

### **3.2.1.2. Ο ρόλος της Διοίκησης στην εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου**

Αντίθετα, η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου επιφυλάσσει κεντρικό ρόλο στις εθνικές Διοικήσεις σε τέτοιο βαθμό, ώστε να μπορεί να ειπωθεί ότι το δίκαιο αυτό «εξελίσσεται σε δίκαιο κυβερνήσεων που απευθύνεται σε κυβερνήσεις»<sup>195</sup>. Αυτό, από τη μία μεριά, είναι αποτέλεσμα της αύξησης της συμμετοχής των εθνικών διοικητικών δομών στις νομοπαραγωγικές διαδικασίες που διενεργούνται στο ενωσιακό επίπεδο διακυβέρνησης, και από την άλλη των εσωτερικών εξελίξεων που συνίστανται στη διατήρηση της κατά

<sup>195</sup> Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, (1993), *Εθνική Διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο. Συμπόσιο. Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από την εθνική διοίκηση υπό το φως της νομολογίας του ΔΕΚ*, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., Οι κοινοτικές πτυχές της εθνικής διοίκησης, Σκανδάμης, Ν., σελ. 23.

κανόνα κεντρικής θέσης των εθνικών διοικήσεων στη διοικητική πυραμίδα με επικεφαλής την Κυβέρνηση.

Περαιτέρω, το γεγονός ότι για την αποτύπωση των ενωσιακών πολιτικών σε κανονιστικά κείμενα, τα αρμόδια όργανα της Ένωσης συνδιαλέγονται με τις εθνικές διοικήσεις των κρατών μελών, εξακολουθεί να περιορίζει το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων στην άσκηση, όχι της κατ' ουσία νομοθετικής τους αρμοδιότητας, αλλά μιας δεσμίας αρμοδιότητας εκτέλεσης του ενωσιακού κανόνα, μέσω για παράδειγμα της ψήφισης ενός σχεδίου νόμου για την ενσωμάτωση μιας Οδηγίας. Ακόμα όμως και αυτή η διαδικαστική αρμοδιότητα ασκείται σε περιορισμένο βαθμό, καθώς η νομοθετική λειτουργία έχει σχεδόν εξολοκλήρου μεταβιβάσει την εξουσία της νομικής προσαρμογής του εθνικού στον ενωσιακό κανόνα και την ευθύνη ανάπτυξης των αποτελεσμάτων αυτού, στην εκτελεστική λειτουργία.

Βεβαίως, το φαινόμενο αυτό της νομοθετικής παρακμής, όπως ονομάζεται, δεν οφείλεται αποκλειστικά στη συμμετοχή των εθνικών κρατών σε έναν οργανισμό με τα χαρακτηριστικά της ΕΕ. Οπωσδήποτε όμως συντηρείται και ενδεχομένως επιτείνεται από αυτήν, καθώς η μετακύλιση αρμοδιοτήτων νομοθετικής φύσης στην εκτελεστική λειτουργία, δηλαδή την Κυβέρνηση και τη Δημόσια Διοίκηση, γίνεται όλο και πιο έντονη προκειμένου τα κράτη μέλη να ανταποκριθούν στις νέες τεχνικού περιεχομένου απαιτήσεις που επιβάλλονται από το ενωσιακό δίκαιο.

Με τον τρόπο αυτόν σχετικοποιείται περαιτέρω η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, εφόσον η Διοίκηση είναι αυτή που συμμετέχει τόσο στην παραγωγή του δικαίου σε ενωσιακό επίπεδο, όσο και στην εκτέλεσή του σε εθνικό επίπεδο. Την αρμοδιότητα αυτή η Διοίκηση την ασκεί χωρίς προβλήματα νομιμότητας, αφού η μεταβίβαση νομοθετικών αρμοδιοτήτων σε αυτήν διενεργείται στα πλαίσια της αρχής του κράτους δικαίου και ειδικότερα στην περίπτωση της Ελλάδας, της αρχής της εξουσιοδότησης του άρθρου 43 Σ.

Το ζήτημα είναι ότι η χρήση αυτής της δυνατότητας για παροχή εξουσιοδότησης στα εκτελεστικά όργανα από τον Έλληνα νομοθέτη είναι ιδιαίτερα εκτεταμένη. Ενδεικτικά, αναφέρεται η περίπτωση του ν.

4036/2012<sup>196</sup>, με τον οποίο, μεταξύ άλλων, ελήφθησαν τα αναγκαία συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή των Κανονισμών 1107/2009<sup>197</sup> και 396/2005<sup>198</sup>. Οι εν λόγω διατάξεις συμπεριλαμβάνονται στα Κεφάλαια Α' και Β' του νόμου, ήτοι στα άρθρα 2 έως και 14, με τα οποία ο Έλληνας νομοθέτης όρισε την κεντρική αρμόδια αρχή για την εφαρμογή των εν λόγω Κανονισμών, τις αρμόδιες αρχές για τον έλεγχο της τήρησης των διατάξεών τους, τις αρμόδιες αρχές αδειοδότησης, θέσπισε τις διοικητικές και ποινικές κυρώσεις για την παράβασή τους και καθόρισε την είσπραξη παραβόλων. Ιδιαίτερα σημαντικές μεν οι παραπάνω διατάξεις, ανεπαρκείς για την πλήρη εφαρμογή των Κανονισμών δε. Ο νομοθέτης σε αυτά τα δώδεκα (12) άρθρα, θέσπισε τα απολύτως απαραίτητα μέτρα, αλλά πολλά και σημαντικά ζητήματα εφαρμογής των Κανονισμών και άρα ανάπτυξης των αποτελεσμάτων τους στο εσωτερικό, τα άφησε αρρύθμιστα. Η επιλογή ήταν ο νόμος να παρέχει είκοσι (20) εξουσιοδότησεις στους καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς για την έκδοση σχετικών αποφάσεων<sup>199</sup>. Εν τέλει, ο ίδιος ο νόμος για την εφαρμογή του προϋπέθετε την παρέμβαση της Διοίκησης. Αυτή η πρακτική είναι συνήθης στην ελληνική έννομη τάξη, η οποία ούτως ή άλλως χαρακτηρίζεται από πολυνομία. Πιο συγκεκριμένα, από το 1975 μέχρι το 1993 είχαν εκδοθεί συνολικά 2.178 νόμοι, 14.247 προεδρικά διατάγματα και 16.638 υπουργικές

<sup>196</sup> ν. 4036/2012 «Διάθεση γεωργικών φαρμάκων στην αγορά, ορθολογική χρήση αυτών και συναφείς διατάξεις» (Α'8).

<sup>197</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1107/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2009 σχετικά με τη διάθεση φυτοπροστατευτικών προϊόντων στην αγορά και την κατάργηση των οδηγιών 79/117/ΕΟΚ και 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 309, 24.11.2009, σ. 1).

<sup>198</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 396/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Φεβρουαρίου 2005 για τα ανώτατα όρια καταλοίπων φυτοφαρμάκων μέσα ή πάνω στα τρόφιμα και τις ζωοτροφές φυτικής και ζωικής προέλευσης και για την τροποποίηση της οδηγίας 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 70, 16.3.2005, σ. 1).

<sup>199</sup> Για παράδειγμα, άρθρο 3 παρ. 3 «Με απόφαση του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων ή με κοινή απόφαση του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και του κατά περίπτωση συναρμόδιου Υπουργού καθορίζονται οι αρμόδιες αρχές για την εφαρμογή του παρόντος νόμου και οι αρμοδιότητές τους» και άρθρο 4 παρ. 5 «Για τη χορήγηση άδειας διάθεσης στην αγορά φυτοπροστατευτικού προϊόντος απαιτείται η υποβολή από τον ενδιαφερόμενο φακέλου, ο οποίος περιλαμβάνει αίτηση και όλα τα τεχνικά στοιχεία και μελέτες, όπως προβλέπονται στον Κανονισμό 1107/2009 και των σχετικών εφαρμοστικών Κανονισμών, καθώς και των εθνικών απαιτήσεων που ισχύουν κατά την ημερομηνία υποβολής της αίτησης» και άρθρο 50 παρ. 1 περ. α' « 1. Με απόφαση του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων καθορίζονται τα παρακάτω: α) Οι εθνικές απαιτήσεις σε στοιχεία (άρθρο 4 παρ. 5)...».

και κοινές υπουργικές αποφάσεις, αριθμοί οι οποίοι πολλαπλασιάζονται κατά τα επόμενα χρόνια<sup>200</sup>.

Πέραν όμως της μετάθεσης στη Δημόσια Διοίκηση της υποχρέωσης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου σε κανονιστικό επίπεδο, αυτή γίνεται και πεδίο εφαρμογής του δικαίου αυτού στο μέτρο που, όπως ήδη είπαμε, έμμεσα επιβάλλεται σε αυτήν η ανάπτυξη οργανωτικών και λειτουργικών δομών<sup>201</sup> κατάλληλων για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης προς τον ενωσιακό κανόνα, αλλά και η εδραίωση κουλτούρας συνεργασίας και αλληλεπίδρασης με άλλες εθνικές διοικήσεις<sup>202</sup>, προκειμένου να επέλθει το επιθυμητό από τον

<sup>200</sup> Φλωράτος, Αγγ., Χρ., (2005), *Η Δημόσια Διοίκηση. Αδυναμίες- Μέτρα Εξυγίανσης*, Αθήνα, Αρσενίδης, σελ. 26.

<sup>201</sup> Ενδεικτικά: 1) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 834/2007 του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 2007 για τη βιολογική παραγωγή και την επισήμανση των βιολογικών προϊόντων και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2092/91 (ΕΕ L 189 της 20.7.2007, σ. 1), άρθρο 27 παρ. 4 «... Η αρμόδια αρχή μπορεί: α) να μεταβιβάζει σε μία ή περισσότερες άλλες αρχές ελέγχου τις οικείες αρμοδιότητες ελέγχου. Οι αρχές ελέγχου παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις αντικειμενικότητας και αμεροληψίας και διαθέτουν το ειδικευμένο προσωπικό και τους πόρους που απαιτούνται για την εκτέλεση των καθηκόντων τους...» και

2) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1107/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Οκτωβρίου 2009 σχετικά με τη διάθεση φυτοπροστατευτικών προϊόντων στην αγορά και την κατάργηση των οδηγιών 79/117/ΕΟΚ και 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 309, 24.11.2009, σ. 1), άρθρο 75 παρ. 3 «... Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι αρμόδιες αρχές να διαθέτουν επαρκή αριθμό κατάλληλα καταρτισμένου και έμπειρου προσωπικού ούτως ώστε οι υποχρεώσεις που καθορίζονται στον παρόντα κανονισμό να εκτελούνται ουσιαστικά και αποτελεσματικά».

<sup>202</sup> Ενδεικτικά: 1) Οδηγία 2002/55/ΕΚ (ΕΕ L 193 της 20.7.2002, σ. 33) *άρθρο 11* «...4. Όταν η επιλογή γίνεται σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο στο οποίο ήταν αποδεκτή η ποικιλία, τα εν λόγω κράτη μέλη παρέχουν μεταξύ τους διοικητική βοήθεια όσον αφορά τον έλεγχο» και την αριθ. 236989/12.5.2003 (Β' 705/4.6.2003) κοινή υπουργική απόφαση, η οποία την ενσωμάτωσε, άρθρο 11 «...4. Όταν η διατήρηση της ποικιλίας πραγματοποιείται στη Χώρα και η ποικιλία έχει γίνει αποδεκτή σε άλλο κράτος μέλος, η Χώρα παρέχει στο άλλο κράτος μέλος διοικητική βοήθεια όσον αφορά τον έλεγχο».

2) Οδηγία 2005/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (ΕΕ L 255 της 30.9.2005, σ. 22) *άρθρο 8* «1. Οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους υποδοχής μπορούν να ζητήσουν, για κάθε παροχή υπηρεσιών, από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους εγκατάστασης οποιαδήποτε σημαντική πληροφορία που έχει σχέση με τη νομιμότητα της εγκατάστασης και την ορθή συμπεριφορά του παρόχου καθώς και με την απουσία πειθαρχικών ή ποινικών κυρώσεων επαγγελματικού χαρακτήρα. Οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους εγκατάστασης κοινοποιούν τις σχετικές πληροφορίες σύμφωνα με το άρθρο 56.

2. Οι αρμόδιες αρχές εξασφαλίζουν την ανταλλαγή όλων των απαιτούμενων πληροφοριών ώστε να διεκπεραιώνονται καταλλήλως όλες οι καταγγελίες αποδέκτη υπηρεσίας κατά παρόχου υπηρεσίας. Οι αποδέκτες υπηρεσίας ενημερώνονται σχετικά με την έκβαση της καταγγελίας...» και το π.δ. 38/2010 «*Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2005/36/ΕΚ...*» (Α' 78) *άρθρο 8* «1. Οι αρμόδιες αρχές του άρθρου 7 παρ. 6 δύνανται για κάθε παροχή υπηρεσιών να ζητήσουν από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους εγκατάστασης οποιαδήποτε σημαντική πληροφορία έχει σχέση με τη νομιμότητα της εγκατάστασης και την ορθή συμπεριφορά του παρόχου καθώς και με την απουσία πειθαρχικών ή ποινικών κυρώσεων επαγγελματικού χαρακτήρα.

2. Οι αρμόδιες αρχές εξασφαλίζουν την ανταλλαγή όλων των απαιτούμενων πληροφοριών ώστε να διεκπεραιώνονται καταλλήλως όλες οι καταγγελίες αποδέκτη υπηρεσίας κατά παρόχου υπηρεσίας. Οι αποδέκτες υπηρεσίας ενημερώνονται σχετικά με την έκβαση της καταγγελίας...».

ενωσιακό κανόνα αποτέλεσμα. Επιπλέον, όλο και συχνότερα το βάρος της υποχρέωσης της ουσιαστικής εφαρμογής, μετατίθεται από την κεντρική Διοίκηση με τις κανονιστικές διοικητικές πράξεις, στην αποκεντρωμένη ή την τοπική αυτοδιοίκηση. Ειδικότερα, μετά τη ψήφιση και δημοσίευση του ν. 3852/2010<sup>203</sup> για την αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, με τον οποίο οι ΟΤΑ 1<sup>ου</sup> και 2<sup>ου</sup> βαθμού<sup>204</sup> αποκτούν αρμοδιότητες σε πολλούς τομείς πολιτικής τοπικού ενδιαφέροντος, η παραπάνω τάση της κεντρικής Διοίκησης για την ανάθεση ελεγκτικών και κυρωτικών αρμοδιοτήτων σε αυτούς παρουσιάζει αύξηση<sup>205</sup>. Αυτό σε πολλές περιπτώσεις έχει ως αποτέλεσμα τη

---

3) Οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (L 376 της 27.12.2006, σ. 36) προοίμιο «(105) Η διοικητική συνεργασία είναι απαραίτητη για την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς υπηρεσιών...» και Κεφάλαιο VI υπό τον τίτλο «Διοικητική Συνεργασία» άρθρα 28 – 36 και ν. 3844/2010 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2006/123 ...». (Α'63) Κεφάλαιο ΣΤ' άρθρα 28 – 35. Άρθρο 28 «1. Οι Αρχές συνεργάζονται αποτελεσματικά με τις αρχές των άλλων κρατών-μελών, με σκοπό να εξασφαλίζεται η εποπτεία των παροχών και των υπηρεσιών τους...»

9. Το Υπουργείο Οικονομικών συντονίζει την εφαρμογή και διαχείριση από τις Αρχές του ηλεκτρονικού συστήματος για την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ κρατών- μελών (IMI) που σχεδιάστηκε και λειτουργεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως οριζόντιο εργαλείο στήριξης για την εκπλήρωση συνεργασίας που προβλέπεται στη νομοθεσία περί εσωτερικής αγοράς...».

4) Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 528/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση βιοκτόνων (L 167 της 27.6.2012, σ. 1) άρθρο 71 «1. Ο Οργανισμός δημιουργεί και συντηρεί σύστημα πληροφοριών που αποκαλείται «Μητρώο Βιοκτόνων».

2. Το Μητρώο Βιοκτόνων χρησιμοποιείται για την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρμοδίων αρχών, του Οργανισμού και της Επιτροπής, καθώς και μεταξύ των αιτούντων και των αρμόδιων αρχών, του Οργανισμού και της Επιτροπής...».

<sup>203</sup> ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87).

<sup>204</sup> Δήμοι και Περιφέρειες, αντίστοιχα.

<sup>205</sup> Για παράδειγμα: 1) αριθμ. 177349/2011 απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και Αγροτικών Ανάπτυξης και Τροφίμων «Συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΚ) 1234/2007 του Συμβουλίου, όπως ισχύει, όσον αφορά την αναγνώριση των Οργανώσεων Παραγωγών του Αμπελοοινικού τομέα» (Β'2299), το άρθρο 2 της οποίας ορίζει ως «...αρμόδιες αρχές για την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας ορίζονται οι Δ/νσεις Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής/Αγροτικής Οικονομίας των Περιφερειακών Ενοτήτων της χώρας» και το άρθρο 7 προβλέπει ότι «1. Με απόφαση του αντιπεριφερειάρχη της οικείας Περιφερειακής Ενότητας συγκροτείται και λειτουργεί τριμελής Επιτροπή Ελέγχου, η οποία αποτελείται από έναν Π.Ε. Γεωπόνο ή Τεχνολόγο Γεωπονίας, υπαλλήλους της οικείας Δ/σης Αγροτικής Οικονομίας και Κτηνιατρικής/Αγροτικής Οικονομίας, ως Πρόεδρο, και από δύο υπαλλήλους οι οποίοι διαθέτουν γνώση και εμπειρία στη διενέργεια ελέγχων...».

2) π.δ. 56/2013 Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2010/63/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2010 (L 276/33/20.10.2010) «σχετικά με την προστασία των ζώων που χρησιμοποιούνται για επιστημονικούς σκοπούς» (Α'106), άρθρο 2 «...Αρμόδιες αρχές για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος διατάγματος ορίζονται: ... β) οι Διευθύνσεις Κτηνιατρικής της οικείας Περιφέρειας και οι κτηνιατρικές υπηρεσίες της οικείας Περιφερειακής Ενότητας, ως αρμόδιες περιφερειακές αρχές και ως αρμόδιες αρχές της Περιφερειακής Ενότητας, αντίστοιχα», άρθρο 19 «... α) Εντός τριάντα (30) ημερών από την υποβολή της αίτησης του ενδιαφερομένου, η αρμόδια περιφερειακή αρχή, διενεργεί επιτόπιο έλεγχο των εγκαταστάσεων, και συντάσσει έκθεση ελέγχου, αντίγραφο της οποίας κοινοποιείται, με αποδεικτικό

μειωμένη ανταπόκρισή τους στο έργο που τους ανατίθεται λόγω έλλειψης ανθρώπινων και οικονομικών πόρων, καθιστώντας εν τέλει τις διατάξεις αυτές κενό γράμμα.

Όπως ήδη διατυπώθηκε, η επικράτηση της εκτελεστικής λειτουργίας σε βάρος της νομοθετικής αποτελεί μια εσωτερική εξέλιξη την οποία η ΕΕ ακολουθεί. Ταυτόχρονα όμως την επιτείνει, με αποτέλεσμα η κανονιστική εξουσία της Διοίκησης στην εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης να καθίσταται κυρίαρχη. Αυτό συμβαίνει διότι το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο απαιτεί από τα κράτη μέλη ταχύτητα και αποτελεσματικότητα στην εφαρμογή σε νομικό και πραγματικό επίπεδο. Η Δημόσια Διοίκηση είναι ικανή να ανταποκριθεί σε αυτήν την απαίτηση αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, διότι έχει στη διάθεσή της ταχέα και ευέλικτα νομικά μέσα, σε αντίθεση με τη νομοθετική λειτουργία, αλλά και την απαιτούμενη τεχνοκρατική και εξειδικευμένη γνώση.

Όλα αυτά σε θεωρητικό επίπεδο. Η ενδυνάμωση της θέσης των εθνικών διοικήσεων κατά τον τρόπο που περιγράφεται παραπάνω, συνιστά πρόκληση διότι επιβάλλει σε αυτές να επιδείξουν ιδιαίτερες ικανότητες οργάνωσης και συντονισμού για την εφαρμογή του απαιτητικού δικαίου της αυτόνομης ενωσιακής τάξης, τόσο σε νομικούς και νομοτεχνικούς όρους, όσο και σε όρους αποτελέσματος. Δυστυχώς, στην περίπτωση της Ελλάδας, οι όροι αυτοί δεν πληρούνταν για μεγάλο χρονικό διάστημα, με αποτέλεσμα το λεγόμενο έλλειμμα υλοποίησης ή εφαρμογής (implementation deficit)<sup>206</sup> των ενωσιακών πολιτικών να είναι εξαιρετικά υψηλό.

Ωστόσο, ενώ η κατάσταση αυτή τα τελευταία χρόνια συνεχώς βελτιώνεται, τα αντανακλαστικά της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης στις ενωσιακές απαιτήσεις παραμένουν νωθρά.

---

παραλαβής, στον/στους υπεύθυνο/ους της εγκατάστασης», και άρθρο 20 «...α) Σε περίπτωση που ο υπεύθυνος της εγκατάστασης εκτροφής, προμήθειας και χρήσης δεν τηρεί πλέον τις απαιτήσεις του παρόντος διατάγματος, η αρμόδια περιφερειακή αρχή τον ενημερώνει εγγράφως, για τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα .... Σε περίπτωση που ο υπεύθυνος της εγκατάστασης δε συμμορφωθεί εντός του οριζόμενου χρονικού διαστήματος, η αρμόδια περιφερειακή αρχή, με απόφασή της, η οποία κοινοποιείται και στην αρμόδια κεντρική αρχή και στην αρμόδια αρχή της οικείας Περιφερειακής Ενότητας, αναστέλλει την άδεια του άρθρου 19, θέτοντας νέα προθεσμία εντός της οποίας οφείλει ο υπεύθυνος να λάβει τα απαραίτητα διορθωτικά μέτρα...».

<sup>206</sup> Σπανού, Κ., (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα, Παπαζήσης, σελ. 34.

### 3.2.2. Τα χαρακτηριστικά της ελληνικής Διοίκησης και η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου

Παρά τον κεντρικό ρόλο που η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση επιφυλάσσει στις εθνικές διοικήσεις, η οργάνωση και η λειτουργία τους δεν διέπεται άμεσα από το πρωτογενές ή παράγωγο δίκαιο της ΕΕ, καθώς ο πολιτικά ευαίσθητος χαρακτήρας της Δημόσιας Διοίκησης ως μέρος του κρατικού μηχανισμού συνδέεται παραδοσιακά με την εθνική κυριαρχία. Το άρθρο 197 ΣυνθΛΕΕ, υπό τον τίτλο «Διοικητική Συνεργασία», προβλέπει ότι η Ένωση μπορεί να συνδράμει τα κράτη μέλη στη βελτίωση της διοικητικής τους ικανότητας αναφορικά με την εφαρμογή του δικαίου της, αλλά και ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεσπίζουν τα αναγκαία νομοθετικά μέτρα για την υλοποίηση αυτής της συνδρομής από την Ένωση, αποκλείοντας ωστόσο οποιαδήποτε υποχρέωση εναρμόνισης των σχετικών διατάξεων των κρατών μελών σε αυτό το πεδίο<sup>207</sup>. Ωστόσο, η αξιοπιστία, η προβλεψιμότητα, η διαφάνεια, η υποχρέωση λογοδοσίας, η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα, είναι, ή πρέπει να είναι, αρχές κοινές στα διοικητικά συστήματα των κρατών μελών της Ένωσης, ως απόρροια των βασικών αρχών του κράτους δικαίου και της νομιμότητας<sup>208</sup>.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά δεν υπήρξαν ποτέ κυρίαρχα στο ελληνικό διοικητικό σύστημα. Αντίθετα, γνωρίσματα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης είναι ο συγκεντρωτισμός με την κυριαρχία του κυβερνώντος κόμματος, η έλλειψη συνέχειας και συντονισμού στη δράση και τη λειτουργία της, η κυριάρχηση των άτυπων πρακτικών έναντι των τυπικών κανόνων, και ταυτόχρονα η τυπολατρία έναντι της ευελιξίας. Η ασυνέχεια που διέπει τη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης οφείλεται κυρίως στις διαδοχικές αλλαγές

<sup>207</sup> Άρθρο 197 ΣυνθΛΕΕ «1. Η αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης από τα κράτη μέλη, που είναι ουσιώδους σημασίας για την καλή λειτουργία της Ένωσης, θεωρείται ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος. 2. Η Ένωση μπορεί να υποστηρίξει τις προσπάθειες των κρατών μελών για τη βελτίωση της διοικητικής τους ικανότητας να εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Η υποστήριξη αυτή μπορεί να περιλαμβάνει ιδίως τη διευκόλυνση των ανταλλαγών πληροφοριών και δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και την υποστήριξη προγραμμάτων κατάρτισης. Κανένα κράτος μέλος δεν υποχρεούται να προσφύγει στην υποστήριξη αυτή. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τα μέτρα που είναι αναγκαία προς τον σκοπό αυτό, αποκλεισμένης οιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών. 3. Το παρόν άρθρο δεν θίγει την υποχρέωση των κρατών μελών να εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, ούτε τα προνόμια και τα καθήκοντα της Επιτροπής. Δεν θίγει επίσης άλλες διατάξεις των Συνθηκών που προβλέπουν διοικητική συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και μεταξύ αυτών και της Ένωσης».

<sup>208</sup> Σπανού, Κ., (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα, Παπαζήσης, σελ. 35.

των προσώπων που στελεχώνουν τα γραφεία των Υπουργών λόγω των διαδοχικών αλλαγών των κυβερνήσεων κατόπιν εκλογών ή ανασχηματισμού (βλ. και Παράρτημα – πίνακας Ι)<sup>209</sup>.

Από την άλλη μεριά, μέσω άτυπων πρακτικών, συνεννοήσεων και συνεργασιών, οι πολιτικο- διοικητικές δομές ορισμένες φορές επιδιώκουν την παράκαμψη του κανόνα δικαίου, είτε αυτός είναι εθνικής είτε ενωσιακής προέλευσης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελεί η αντιμετώπιση της υποχρέωσης τροποποίησης των διατάξεων ενός προεδρικού διατάγματος για την πλήρη συμμόρφωση του εθνικού δικαίου προς την Οδηγία 2006/123/ΕΚ σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά. Πιο συγκεκριμένα, ενώ η Οδηγία αυτή είχε ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη με το ν. 3844/2010<sup>210</sup>, η ανάπτυξη των αποτελεσμάτων της στο εσωτερικό απαιτούσε περαιτέρω προσαρμογές του εθνικού νομικού πλαισίου σε αυτήν. Σημαντικό στο σημείο αυτό είναι να σημειωθεί ότι, η δημοσίευση του νόμου τον Μάιο του 2010 ήταν εκπρόθεσμη, λόγος για τον οποίο η Επιτροπή τον Ιανουάριο του 2010 έστειλε στην Ελλάδα προειδοποιητική επιστολή. Μετά τη δημοσίευση του νόμου και την κοινοποίησή του στην Επιτροπή, αυτή επανήλθε με αιτιολογημένη γνώμη κατά της Ελλάδας τον Ιούνιο του 2010, επειδή θεώρησε ότι ο νόμος αυτός συνιστούσε μερική κοινοποίηση εθνικών μέτρων μεταφοράς. Και αφού μέχρι τον Απρίλιο του 2011 η Επιτροπή δεν έχει λάβει από την Ελλάδα την κοινοποίηση των αναγκαίων μέτρων πλήρους εφαρμογής της Οδηγίας, της απευθύνει συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη. Ενώ λοιπόν η Ελλάδα βρίσκεται με «το ένα πόδι» στο Δικαστήριο, στην περίπτωση που εξετάζουμε απαιτούνται η τροποποίηση μιας διάταξης προεδρικού διατάγματος, με την οποία προβλεπόταν η συμμετοχή μιας συνεταιριστικής οργάνωσης στην επιτροπή χορήγησης αδειών ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών επιχειρήσεων που επιθυμούσαν να δραστηριοποιηθούν στον ίδιο οικονομικό κλάδο όπου δραστηριοποιούνταν και ο εν λόγω συνεταιρισμός, διότι κάτι τέτοιο ήταν ρητά απαγορευτικό σύμφωνα με σχετική

<sup>209</sup> Ενδεικτικά αναφέρεται η περίπτωση του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, όπου από το 2004 μέχρι και σήμερα έχουν διατελέσει 9 διαφορετικοί Υπουργοί, 9 Υφυπουργοί και 3 Αναπληρωτές Υπουργοί. Αυτή η αλλαγή συνεπάγεται και την αλλαγή στη στελέχωση των γραφείων τους και τις επακόλουθες συνέπειες στην λειτουργία του συνόλου του εν λόγω Υπουργείου.

<sup>210</sup> ν. 3844/2010 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2006/123 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά και άλλες διατάξεις» (Α' 63).

διάταξη της Οδηγίας και την αντίστοιχη του ν. 3844/2010<sup>211</sup>. Ωστόσο, εξαιτίας του ότι με την εν λόγω κατάργηση θίγονταν τοπικά και συντεχνιακά συμφέροντα, η διαδικασία της κατάργησης της ως άνω απαγόρευσης συνάντησε έντονες αντιστάσεις από πολιτικούς προϊστάμενους, οι οποίοι δημιουργώντας προσκόμματα απέφευγαν τη λήψη οποιασδήποτε απόφασης, που στην προκειμένη περίπτωση συνίστατο στην υπογραφή του σχεδίου διατάγματος με το οποίο θα θεσπιζόταν η αλλαγή αυτή. Και όλο αυτό συνέβαινε ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όπως ειπώθηκε είχε ήδη ξεκινήσει τη διαδικασία παράβασης και αυτό επίμονα τίθεται υπόψη της πολιτικο-διοικητικής ηγεσίας. Τελικά, η διαδικασία προσαρμογής της εν λόγω εθνικής νομοθεσίας προς τις ενωσιακές απαιτήσεις στον τομέα των υπηρεσιών της εσωτερικής αγοράς πραγματοποιήθηκε με τη δημοσίευση του σχετικού προεδρικού διατάγματος τον Ιανουάριο του 2012, δηλαδή περίπου δύο χρόνια μετά τη σύνταξη του σχεδίου του η οποία είχε ολοκληρωθεί τον Δεκέμβριο του 2010.

Περαιτέρω, μια από τις βασικές αδυναμίες της ελληνικής Διοίκησης απέναντι στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της εφαρμογής του δικαίου που παράγεται κατά τις διεργασίες αυτής, είναι η έλλειψη συντονισμού, στο μέτρο που δεν συγκεκριμενοποιούνται ή δεν διαχέονται οι προτεραιότητες της πολιτικής, παρά το γεγονός ότι οι συντονιστικοί μηχανισμοί υπάρχουν. Το συντονιστικό σχήμα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης μπορεί να παρομοιαστεί για το λόγο αυτό με μια «κολοβή πυραμίδα»<sup>212</sup> στην οποία λείπει η κορυφή που συνιστά και το ενοποιητικό στοιχείο του όλου συστήματος μέσω του οποίου θα εξασφαλιστεί η συνέχεια και θα αξιοποιηθούν οι αντίστοιχοι μηχανισμοί.

Ωστόσο, σύμφωνα με τα όσα αναφέρθηκαν σχετικά με το ρόλο που η Δημόσια Διοίκηση καλείται να παίξει τόσο στο στάδιο της διαμόρφωσης όσο και στο στάδιο της εφαρμογής των ενωσιακών πολιτικών όπως αυτές αποτυπώνονται σε κανονιστικά κείμενα, φαίνεται ότι αυτή πρέπει να

<sup>211</sup> Άρθρο 15 του ν. 3844/2010 (Άρθρο 14 Οδηγίας 2006/123), σύμφωνα με το οποίο «Απαγορεύεται η εξάρτηση της πρόσβασης σε δραστηριότητα παροχής υπηρεσιών ή της άσκησής της στην ελληνική Επικράτεια από: ... 6. Την άμεση ή έμμεση ανάμειξη ανταγωνιστικών φορέων, συμπεριλαμβανομένης της συμμετοχής τους ... στη χορήγηση της άδειας...».

<sup>212</sup> Σπανού, Κ., (2001), *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα, Παπαζήσης, σελ. 83.

επαναπροσδιορίσει τον τρόπο λειτουργίας της αλλά και τις δομές της, προκειμένου να ανταποκριθεί.

### 3.2.3. Διάρθρωση της ελληνικής κεντρικής Διοίκησης για το συντονισμό και την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ

Οι διαπραγματεύσεις για την ένταξη της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες ανατέθηκαν στο τότε Υπουργείο Συντονισμού<sup>213</sup> σύμφωνα με τον ν. 445/1976<sup>214</sup>. Αργότερα όμως το κέντρο βάρους μετατοπίστηκε στο Υπουργείο Εξωτερικών, στο οποίο η Ελλάδα από την πλήρη ένταξή της στις ΕΚ ανέθεσε την ευθύνη για τις ευρωπαϊκές υποθέσεις. Ειδικότερα, βάσει των διατάξεων του ν. 1104/1980<sup>215</sup> το Υπουργείο Εξωτερικών απέκτησε τη γενική αρμοδιότητα για την εκπροσώπηση της χώρας στις ΕΚ και μεταφέρθηκε σε αυτό η Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες<sup>216</sup>, που μέχρι τότε υπαγόταν στο Υπουργείο Συντονισμού<sup>217</sup>. Αυτή η μετατόπιση των αρμοδιοτήτων στο Υπουργείο Εξωτερικών δικαιολογήθηκε σε σχέση με τον αυξημένο πολιτικό χαρακτήρα των ΕΚ. Ωστόσο, σύμφωνα με τις διατάξεις του ανωτέρω νόμου του 1980, στο Υπουργείο Συντονισμού ανατέθηκε η

<sup>213</sup> Το Υπουργείο Συντονισμού και Προγραμματισμού μετονομάστηκε σε Υπουργείο Συντονισμού με το άρθρο 12 του ν. 400/1976 «Περί Υπουργικού Συμβουλίου και Υπουργείων» (Α' 203).

<sup>214</sup> ν. 445/1976 «Περί εκπροσώπησης της Ελλάδος εις τα Ευρωπαϊκά Κοινότητα και οργάνωσης των Διοικητικών Υπηρεσιών εν όψει της εφαρμογής του κοινοτικού καθεστώτος» (Α' 260), άρθρο 1 «...Η Ελλάς εκπροσωπείται κατά τας πάσης φύσεως διαπραγματεύσεις, συνεννοήσεις και επαφάς μετά ή εντός του πλαισίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπό του Υπουργού Συντονισμού...» και άρθρο 2 «2. Εις τας αρμοδιότητας του Υπουργείου τούτου (Συντονισμού) υπάγονται ιδία: α) Η διεξαγωγή συνεννοήσεων ή διαπραγματεύσεων, δια την σύναψη Συμφωνιών ή Συνθηκών μετά των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ως και η χάραξης της ακολουθητέας έναντι ή εντός των πλαισίων των Κοινοτήτων τούτων, πολιτικής...».

<sup>215</sup> ν. 1104/1980 «Περί εκπροσώπησης της Ελλάδος στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, ιδρύσεως Διπλωματικών και Προξενικών Αρχών και ρυθμίσεως άλλων συναφών οργανωτικών θεμάτων» (Α' 298), το άρθρο 1 του οποίου ορίζει ότι «Η Ελλάς εκπροσωπείται σε όλες τις διαπραγματεύσεις, συνεννοήσεις και επαφές με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες ή εντός του πλαισίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων από τον Υπουργό Εξωτερικών...» και το άρθρο 2 ορίζει μεταξύ των αρμοδιοτήτων του ίδιου Υπουργείου «...α. Η εκπροσώπηση της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες και η διεξαγωγή συνεννοήσεων ή διαπραγματεύσεων, μέσα στα πλαίσια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθώς και η χάραξη της ακολουθητέας κατά τις συνεννοήσεις ή διαπραγματεύσεις αυτές τακτικής...».

<sup>216</sup> Άρθρο 5 του ν. 1104/1980 (Α' 298). Η Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία (ΜΕΑ) στις Βρυξέλλες, οργανικά υπάγεται στην ελληνική διοίκηση, αλλά μετέχει πλήρως στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ. Με τον τρόπο αυτόν αποτελεί το σύνδεσμο μεταξύ εθνικής διοίκησης και οργάνων της ΕΕ. Σε αυτήν προϊστανται ο Μόνιμος και ο Αναπληρωτής Μόνιμος Αντιπρόσωπος που μετέχουν στις Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (COREPER I και II αντίστοιχα), οι οποίοι προέρχονται από το διπλωματικό σώμα. Το λοιπό προσωπικό της, που διαρθρώνεται σε επιμέρους οργανικές μονάδες προέρχεται από την ελληνική διοίκηση.

<sup>217</sup> Άρθρο 13 του ν. 445/1976 (Α' 260).

αρμοδιότητα του συντονισμού των ενεργειών της Διοίκησης στο εσωτερικό, για τη λήψη αποφάσεων που σχετίζονται με την οικονομική πολιτική της Κυβέρνησης εντός των ΕΚ και τη χάραξη της σχετικής πολιτικής<sup>218</sup>. Φαίνεται λοιπόν ότι το ρόλο της εκπροσώπησης της χώρας, αλλά και του συντονισμού των πολιτικών στα πλαίσια της ΕΕ, ανέλαβαν οι υπάρχουσες τότε διοικητικές δομές και δεν δημιουργήθηκαν νέες για τον σκοπό αυτόν.

Σήμερα, ο συντονιστικός ρόλος του Υπουργείου Εξωτερικών στις σχέσεις της Ελλάδας με την ΕΕ εδράζεται στις διατάξεις του ν. 3566/2007<sup>219</sup>, όπου ρητά ορίζεται ότι στην αρμοδιότητά του ανήκει και η εκπροσώπηση της χώρας στη Ένωση, ο συντονισμός των Υπουργείων και φορέων για την εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής και η εκπροσώπηση της Ελληνικής Δημοκρατίας ενώπιον και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης δια της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του<sup>220</sup>. Το Τμήμα Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών είναι επιφορτισμένο, μεταξύ άλλων, με το χειρισμό θεμάτων που αφορούν το δίκαιο της Ένωσης ή σχετίζονται με τη λειτουργία των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της, με το χειρισμό των υποθέσεων μη εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου από το ελληνικό κράτος λόγω μη ενσωμάτωσης ή πλημμελούς ενσωμάτωσης ή κακής εν γένει εφαρμογής, σε συνεργασία με τους καθ' ύλην αρμόδιους φορείς της Διοίκησης, καθώς και με την υποχρέωση κοινοποίησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή των εθνικών μέτρων μεταφοράς των Οδηγιών.

Από την άλλη μεριά, το Υπουργείο Συντονισμού υπέστη πολυάριθμες αλλαγές από την ένταξη της Ελλάδας στις ΕΚ μέχρι σήμερα, τόσο στην ονομασία του όσο και στην οργανωτική του δομή, σε τέτοιο σημείο που να αναρωπιέται κανείς για τις ισχύουσες σήμερα αρμοδιότητές του. Ειδικότερα, αρχικά μετονομάστηκε σε Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας με το ν.

<sup>218</sup> Άρθρο 3 του ν. 1104/1980 (Α' 298).

<sup>219</sup> ν. 3566/2007 «Κύρωση ως Κώδικα του "Οργανισμού του Υπουργείου Εξωτερικών"» (Α' 117).

<sup>220</sup> Άρθρο 5 του ν. 3566/2007 «Α. Στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εξωτερικών ανήκουν ιδίως:...6. Η εκπροσώπηση της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η επεξεργασία της πολιτικής για τη θεσμική εξέλιξη της Ένωσης και την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, σε συνεργασία με άλλα Υπουργεία και φορείς. 7. Ο συντονισμός των Υπουργείων και φορέων στο σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση της ευρωπαϊκής και της εν γένει εξωτερικής πολιτικής της χώρας...» και άρθρο 9 «1. Στην αρμοδιότητα του Υπουργού Εξωτερικών ανήκει η εκπροσώπηση της Ελληνικής Δημοκρατίας ενώπιον παντός διεθνούς δικαστηρίου, του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή άλλου διεθνούς δικαιοδοτικού οργάνου...».

1266/1982<sup>221</sup> και σύμφωνα με τον Οργανισμό του<sup>222</sup> διέθετε μια οριζόντια ανεξάρτητη Διεύθυνση Σχέσεων με τις ΕΚ, αρμόδια για την παρακολούθηση των οικονομικών εξελίξεων στην ΕΚ, τη συμμετοχή στην διαμόρφωση της οικονομικής πολιτικής της και την παρακολούθηση της πολιτικής της ΕΚ και σε θέματα που εντάσσονται στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς<sup>223</sup>. Επιπλέον, στο Υπουργείο αυτό υπαγόταν οργανικά και το Αυτοτελές Γραφείο Νομικών Θεμάτων ΕΟΚ, αρμόδιο, μεταξύ άλλων, για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου μέσω της νομικής προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας προς την κοινοτική και εν γένει την εποπτεία της ορθής εφαρμογής της από τη Διοίκηση<sup>224</sup>. Η αρμοδιότητα αυτή συνίστατο στην συνυπογραφή από τον τότε Υπουργό Εθνικής Οικονομίας, όλων των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης που συντάσσονται με σκοπό τη συμμόρφωση του εθνικού προς το ενωσιακό δίκαιο. Με νεότερο Οργανισμό του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, το π.δ. 178/2000<sup>225</sup>, καταργήθηκε η ανεξάρτητη Διεύθυνση Σχέσεων με τις ΕΚ και συστάθηκε η Διεύθυνση Ευρωπαϊκής Ένωσης που υπαγόταν πια στη Γενική Διεύθυνση Οικονομικής Πολιτικής<sup>226</sup>. Οι αρμοδιότητες της παραπάνω Διεύθυνσης συνίσταντο και στην παρακολούθηση των οικονομικών εξελίξεων στην ΕΕ, στην παρακολούθηση της πολιτικής της Ένωσης στον τομέα της Εσωτερικής Αγοράς σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και στην οργάνωση και λειτουργία κέντρου συντονισμού και επαφής μεταξύ αρμοδίων εθνικών αρχών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την ταχύτερη επίλυση προβλημάτων που αναφέρονται στα πλαίσια της λειτουργίας της Εσωτερικής Αγοράς<sup>227</sup>. Το Αυτοτελές Γραφείο Νομικών Θεμάτων ΕΕ και οι αρμοδιότητές του παρέμειναν ως είχαν<sup>228</sup>. Το 2002 με το π.δ. 81/2002<sup>229</sup>, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας συγχωνεύθηκε με το Υπουργείο Οικονομικών στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών χωρίς να επέλθει καμία αλλαγή στη

<sup>221</sup> Ο ν. 1266/1982 «Όργανα ασκήσεως της νομισματικής, πιστωτικής και συναλλαγματικής πολιτικής και άλλες διατάξεις» (Α'81) με το άρθρο 14 αντικατέστησε το άρθρο 12 του ν. 400/1976 μετονομάζοντας το Υπουργείο Συντονισμού σε Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας.

<sup>222</sup> π.δ. 138/1993 «Οργανισμός Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας» (Α'55).

<sup>223</sup> Άρθρο 21 του π.δ. 138/1993.

<sup>224</sup> π.δ. 138/1993, άρθρο 23.

<sup>225</sup> π.δ. 178/2000 «Οργανισμός του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας» (Α'165).

<sup>226</sup> Άρθρο 2 του π.δ. 178/2000.

<sup>227</sup> Άρθρο 11 του π.δ. 178/2000.

<sup>228</sup> Άρθρο 22 του π.δ. 178/2000.

<sup>229</sup> π.δ. 81/2002 «Συγχώνευση των Υπουργείων Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών» (Α'57).

διάρθρωση, τις αρμοδιότητες και τα αντικείμενα πολιτικής των δύο αυτών Υπουργείων<sup>230</sup>. Επτά χρόνια αργότερα, με το π.δ. 185/2009<sup>231</sup> το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών μετονομάζεται σε Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και συγχωνεύονται σε αυτό τα Υπουργεία Ανάπτυξης και Εμπορικής Ναυτιλίας, Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής. Ταυτόχρονα διασπάται από αυτό, το Υπουργείο Οικονομικών<sup>232</sup>. Οι αλλαγές συνεχίστηκαν και το 2011 με το π.δ. 65/2011<sup>233</sup> το Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας συγχωνεύεται με το Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας<sup>234</sup>. Κατόπιν αυτού, το π.δ. 85/2012<sup>235</sup> ίδρυσε το Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, το οποίο συγκροτήθηκε από το πρώην Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και το πρώην Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων<sup>236</sup>. Τέλος, το ισχύον π.δ. 118/2013<sup>237</sup> τροποποιώντας το π.δ. 85/2011, μετονομάζει το Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων σε Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, διασπώντας από αυτό το Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων το οποίο και ανασυστήσεται<sup>238</sup>. Μετά από

<sup>230</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 του π.δ. 81/2002 «Το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών έχει τις αρμοδιότητες των συγχωνευομένων Υπουργείων Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και των υπαγομένων σ' αυτά υπηρεσιακών μονάδων...».

<sup>231</sup> π.δ. 185/2009 «Ανασύσταση του Υπουργείου Οικονομικών, συγχώνευση του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών με τα Υπουργεία Ανάπτυξης και Εμπορικής Ναυτιλίας, Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής και μετονομασία του σε «Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας», μετατροπή του Υπουργείου Μακεδονίας-Θράκης σε Γενική Γραμματεία Μακεδονίας – Θράκης και υπαγωγή στο Υπουργείο Εσωτερικών της Γενικής Γραμματείας Μακεδονίας – Θράκης και της Γενικής Γραμματείας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής» (Α' 213).

<sup>232</sup> Άρθρα 1 και 2 του π.δ. 185/2009.

<sup>233</sup> π.δ. 65/2011 «Διάσπαση του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στα Υπουργεία α) Εσωτερικών και β) Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, συγχώνευση των Υπουργείων Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και Θαλάσσιων Υποθέσεων, Νήσων και Αλιείας στο Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και μεταφορά στον Πρωθυπουργό των Γενικών Γραμματειών Ενημέρωσης και Επικοινωνίας και στο Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων της Γενικής Γραμματείας Νέας Γενιάς» (ΦΕΚ Α' 147).

<sup>234</sup> Άρθρο 4 του π.δ. 65/2011.

<sup>235</sup> π.δ. 85/2012 «Ίδρυση και μετονομασία Υπουργείων, μεταφορά και κατάργηση υπηρεσιών» (Α' 141).

<sup>236</sup> Άρθρο 1 του π.δ. 85/2012.

<sup>237</sup> π.δ. 118/2013 «Τροποποίηση του π.δ. 85/2012 (Α' 141) – Ίδρυση Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού και μετονομασία των Υπουργείων Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού σε Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και σε Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων αντιστοίχως» (Α' 152).

<sup>238</sup> Άρθρο 1 του π.δ. 118/2013.

τόσες αλλαγές στην ονομασία και στη δομή του Υπουργείου Συντονισμού, η σχετική με την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου αρμοδιότητα που παρέμεινε σε αυτό αφορά και ακόμα σήμερα τη συνυπογραφή από τον Υπουργό Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας όλων των σχεδίων των κανονιστικών διοικητικών πράξεων που σκοπούν στην εναρμόνιση της εθνικής με την ενωσιακή νομοθεσία.

Μετά το 1976, στο εσωτερικό των Υπουργείων συστάθηκαν υπηρεσίες οι οποίες θα αναλάμβαναν τον εσωτερικό συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής και την επικοινωνία με το Υπουργείο Εξωτερικών, τη ΜΕΑ και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατά το λόγο της αρμοδιότητάς τους. Επιπλέον, ορισμένα Υπουργεία σύστησαν οριζόντιες διοικητικές δομές, αρμόδιες για τη νομική υποστήριξη των τεχνικών υπηρεσιών αναφορικά με νομικά, νομοτεχνικά και ουσιαστικά ζητήματα που προέκυπταν πριν ή κατά την εναρμόνιση του σχετικού εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο. Επί παραδείγματι, στο τότε Υπουργείο Γεωργίας, με το π.δ. 402/1988<sup>239</sup> συστάθηκε η Διεύθυνση Αγροτικής Πολιτικής και Τεκμηρίωσης, η οποία δια του Τμήματος Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων - Διεθνών Σχέσεων και Εμπορικής Πολιτικής ήταν αρμόδια, μεταξύ άλλων, για τον συντονισμό των καθ' ύλην αρμόδιων υπηρεσιών του εν λόγω Υπουργείου σχετικά με τον καθορισμό και την ιεράρχηση των στόχων στους τομείς της κοινής οργάνωσης αγορών των γεωργικών προϊόντων και γενικά της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, τη χάραξη της κατάλληλης στρατηγικής που πρέπει να ακολουθείται στα κοινοτικά όργανα για την επίτευξη τους, καθώς και για τη διαμόρφωση και την υποστήριξη των ελληνικών θέσεων στο Συμβούλιο των Υπουργών Γεωργίας και Αλιείας<sup>240</sup>. Η ανωτέρω Διεύθυνση αργότερα μετατράπηκε στη Γενική Γραμματεία Αγροτικής Πολιτικής και Διεθνών Σχέσεων με τις ίδιες αρμοδιότητες για να γίνει εκ νέου Διεύθυνση με το όνομα Διεύθυνση Αγροτικής Πολιτικής, Διεθνών Σχέσεων και Προώθησης Προϊόντων με τον νέο Οργανισμό του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, ήτοι το π.δ. 107/2014<sup>241</sup>, υπαγόμενη στη Γενική Διεύθυνση Βιώσιμης Αγροτικής

<sup>239</sup> π.δ. 402/1988 «Οργανισμός Υπουργείου Γεωργίας» (Α'187).

<sup>240</sup> Άρθρο 2 του π.δ. 402/1988.

<sup>241</sup> π.δ. 107/2014 «Οργανισμός Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης» (Α'174).

Ανάπτυξης<sup>242</sup>. Ένα εκ των Τμημάτων της νέας αυτής Διεύθυνσης είναι το Τμήμα Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ), το οποίο είναι επιφορτισμένο, σε γενικές γραμμές, με τη μελέτη, την ιεράρχηση και την εισήγηση των ελληνικών θέσεων στα πλαίσια της ΚΑΠ στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, τον συντονισμό των θέσεων των λοιπών υπηρεσιών του Υπουργείου για τον σκοπό αυτόν, την προετοιμασία των θεμάτων του Συμβουλίου Υπουργών Γεωργίας και τη μέριμνα για την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας στα πλαίσια της ΚΑΠ με την έκδοση των σχετικών κανονιστικών πράξεων<sup>243</sup>.

Στο ίδιο Υπουργείο από το 1988 λειτουργεί υπό τη Διεύθυνση Νομοπαρασκευαστικού Έργου και Νομικών Υποθέσεων το Τμήμα Εναρμόνισης Νομοθεσιών και Προσανατολισμού, το οποίο σύμφωνα με το π.δ. 402/1988 ήταν υπεύθυνο για την επισήμανση των διατάξεων του παράγωγου δικαίου των ΕΚ στον τομέα της Γεωργίας, προς τις οποίες απαιτούνταν προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας, τη νομική επεξεργασία των πράξεων της Διοίκησης για το σκοπό αυτό, τη νομική υποστήριξη των ελληνικών θέσεων και την εκπροσώπηση στα αρμόδια κοινοτικά όργανα σε όλα τα διαπραγματευτικά στάδια, την υποβολή εισηγήσεων και την παροχή γνωμοδοτήσεων νομικού περιεχομένου σε θέματα εναρμόνισης των νομοθεσιών<sup>244</sup>. Το εν λόγω Τμήμα λειτουργεί έκτοτε, και σήμερα με τον νέο Οργανισμό του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, που αποτυπώνεται στο π.δ. 107/2014, μετονομάζεται σε Τμήμα Εναρμόνισης Νομοθεσιών υπαγόμενο στη Διεύθυνση Νομοθετικής Πρωτοβουλίας και Διαχείρισης Παραβάσεων. Το Τμήμα αυτό έχει υπό την ευθύνη του την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης που υπάγεται στους τομείς αρμοδιότητας του ΥΠΑΑ&Τ, όσον αφορά την εμπρόθεσμη και ορθή νομική προσαρμογή του εθνικού στο ενωσιακό δίκαιο. Για τον σκοπό αυτόν, προβαίνει σε νομοτεχνική επεξεργασία και έλεγχο νομιμότητας των σχεδίων κανονιστικών διοικητικών πράξεων που υποβάλλονται σε αυτό από τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες, για την ενσωμάτωση των Οδηγιών και για την εκτέλεση των Κανονισμών και των αποφάσεων της ΕΕ και μεριμνά για τη δημοσίευσή τους. Επιπλέον, παρακολουθεί το δίκαιο της ΕΕ, αρμοδιότητας του Υπουργείου, σε

<sup>242</sup> Άρθρο 2 του π.δ. 107/2014.

<sup>243</sup> Άρθρο 5 του π.δ. 107/2014.

<sup>244</sup> Άρθρο 29 του π.δ. 402/1988.

συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης και το Υπουργείο Εξωτερικών, εκπροσωπεί το Υπουργείο σε εθνικούς φορείς που εμπλέκονται στην εναρμόνιση (συναρμόδια Υπουργεία, Συμβούλιο της Επικρατείας και Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης), καθώς και σε όργανα της ΕΕ και σε ομάδες εργασίας, οι οποίες συνεδριάζουν για την ενημέρωση της πορείας υλοποίησης των υποχρεώσεων του Υπουργείου που προκύπτουν από το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο. Επίσης, παρέχει νομικές και νομοτεχνικές οδηγίες επί ερωτημάτων των υπηρεσιών του Υπουργείου αναφορικά με την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ και μεριμνά για την κατάρτιση των σχετικών κανονιστικών διοικητικών πράξεων<sup>245</sup>.

Σημαντικό συντονιστικό και εποπτικό ρόλο στο ελληνικό διοικητικό σύστημα αναφορικά με την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, έχει αναλάβει η Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης, η οποία συστάθηκε το 2004 με το π.δ. 32/2004<sup>246</sup>, ως επιτελική δημόσια υπηρεσία υπαγόμενη απευθείας στον Πρωθυπουργό. Με την τροποποίηση του Οργανισμού της το 2010 με το π.δ. 18/2010<sup>247</sup>, συστάθηκε σε αυτήν το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, ως αρμόδιο για την παρακολούθηση του νομοθετικού έργου της Ένωσης και της πορείας εναρμόνισης του εθνικού προς το ενωσιακό δίκαιο σε συνεργασία με τα αρμόδια Υπουργεία, αλλά και για την επίλυση τυχόν προβλημάτων διοικητικής και οργανωτικής φύσης, που ανακύπτουν κατά τη διαδικασία αυτή<sup>248</sup>. Το Γραφείο αυτό, παράλληλα με τη ΜΕΑ, ενημερώνει με έγγραφό της, το οποίο αποστέλλει με μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου<sup>249</sup>, τα αρμόδια Υπουργεία για τη δημοσίευση νέων Οδηγιών αρμοδιότητάς τους. Επίσης, όταν ολοκληρωθούν οι διαδικασίες ενσωμάτωσης μιας Οδηγίας στην

<sup>245</sup> Άρθρο 5 του π.δ. 107/2014.

<sup>246</sup> π.δ. 32/2004 «Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης» (Α' 28).

<sup>247</sup> π.δ. 18/2010 «Τροποποίηση του π.δ. 32/2004 «Σύσταση και Οργανισμός της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης» (Α' 28), όπως τροποποιήθηκε με τα π.δ. 179/2004 (Α' 156) και 17/2009 (Α' 33)» (Α' 46).

<sup>248</sup> Άρθρο 3 του π.δ. 18/2010.

<sup>249</sup> Το περιεχόμενο του εγγράφου ενημέρωσης της ΓΓΚ έχει συνήθως ως εξής: «Θέμα: Ανακοίνωση νέας Οδηγίας 2014/83/ΕΕ προς ενσωμάτωση. Στο πλαίσιο της παρακολούθησης των διαδικασιών ενσωμάτωσης του παράγωγου δικαίου της ΕΕ στην ελληνική έννομη τάξη, που διενεργείται από το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων, είμαστε στη διάθεσή σας για οποιοδήποτε πρόβλημα ανακύψει κατά την ενσωμάτωση της παραπάνω Οδηγίας. Το Γραφείο μπορεί να σας συνδράμει, εάν υπάρχουν ζητήματα προς επίλυση, γι' αυτό, σκόπιμο θα ήταν να γνωρίζουμε με ποια Διεύθυνση του Υπουργείου θα μπορούσαμε να είμαστε σε επαφή, εάν υπάρχει συναρμοδιότητα με άλλα υπουργεία ή εάν υφίστανται προβλήματα που ενδέχεται να οδηγήσουν σε αποκλίσεις από την προθεσμία ενσωμάτωσης...».

εθνική έννομη τάξη, ενημερώνει σχετικά το Τμήμα Δικαίου της ΕΕ της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών και τη ΜΕΑ, προκειμένου με τη σειρά τους να ενημερώσουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τον σκοπό αυτόν<sup>250</sup>. Το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων της ΓΓΚ, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του, προβαίνει επίσης, στις απαραίτητες συνεννοήσεις με τα πολιτικά γραφεία των Υπουργών προκειμένου, για παράδειγμα να επισπευστεί η διαδικασία υπογραφής του εθνικού μέτρου μεταφοράς μιας Οδηγίας, όταν είναι απαραίτητο. Με τον τρόπο αυτόν έχει συμβάλλει αποφασιστικά στην μείωση του ελλείμματος ενσωμάτωσης των ενωσιακών Οδηγιών στο ελληνικό δίκαιο.

### 3.2.4. Το έλλειμμα ενσωμάτωσης των Οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη

Η Ένωση απαιτεί βελτίωση του διοικητικού και νομοθετικού πλαισίου τόσο σε ενωσιακό επίπεδο όσο και σε εθνικό, προκειμένου να επιτευχθεί ο πρωταρχικός στόχος της που δεν είναι άλλος από την εγκαθίδρυση και την ομαλή λειτουργία της Εσωτερικής Αγοράς υπέρ των πολιτών της. Για την επίτευξη όμως του στόχου αυτού απαιτείται έγκαιρη και ορθή ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στην εθνική νομοθεσία, καθώς και ορθή εφαρμογή από κάθε κράτος μέλος και ειδικότερα των Οδηγιών της Εσωτερικής Αγοράς<sup>251</sup>.

Για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του παραπάνω στόχου, τον Ιούνιο του 1997 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Άμστερνταμ, υιοθέτησε τον Πίνακα Επιδόσεων της Εσωτερικής Αγοράς (Single Market Scoreboard<sup>252</sup>),

<sup>250</sup> Σε αυτήν την περίπτωση το περιεχόμενο του εγγράφου διαμορφώνεται ως εξής: «Θέμα: Πλήρης ενσωμάτωση Οδηγίας. Αγαπητοί συνάδελφοι, ας ενημερώνουμε για την πλήρη ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη με επίσπευση του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων της Οδηγίας 2014/19/ΕΕ με την Κοινή Υπουργική Απόφαση αριθμ. 3458/37836/20-3-2014 «Τροποποίηση του Παραρτήματος Ι του άρθρου 26 του π.δ. 365/2002 (Α' 307), όπως ισχύει, σε συμμόρφωση προς την Εκτελεστική Οδηγία 2014/19/ΕΕ της Επιτροπής (ΕΕ L 38/30, 7.2.2014) », η οποία δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ Β' 749/26-3-2014. Παρακαλούμε την Ειδική Νομική Υπηρεσία (Τμήμα Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης) του Υπουργείου Εξωτερικών και την Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία ΕΕ για άμεση κοινοποίηση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή του παραπάνω εθνικού μέτρου μεταφοράς ...».

<sup>251</sup> Σύσταση της Επιτροπής της 12ης Ιουλίου 2004 για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο οδηγιών που επηρεάζουν την εσωτερική αγορά (2005/309/ΕΚ), προοίμιο «...(5) Η καθυστερημένη ή εσφαλμένη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των οδηγιών περίεσωτερικής αγοράς ζημιώνει τις επιχειρήσεις και τους πολίτες και συχνά τους στερεί τα δικαιώματά τους».

<sup>252</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/index_en.htm)

μια έκθεση της Επιτροπής που εκδίδεται δύο φορές το χρόνο κυρίως για την παρακολούθηση της πορείας της ενσωμάτωσης και εφαρμογής των Οδηγιών της Εσωτερικής Αγοράς από τα κράτη μέλη. Με τον Πίνακα αυτόν μετράται η ικανότητα εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου σε όρους νομικής προσαρμογής και όχι ουσιαστικής εφαρμογής των εν λόγω Οδηγιών.

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης τον Μάρτιο του 2001 τα κράτη μέλη δεσμεύτηκαν να μειώσουν το έλλειμμα ενσωμάτωσης στο 1,5% και να μηδενίσουν το έλλειμμα των οδηγιών των οποίων η προθεσμία ενσωμάτωσης έχει λήξει πάνω από δύο χρόνια. Τον Μάρτιο του 2007, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έθεσε το στόχο της μείωσης του ελλείμματος στο 1% με 15 κράτη μέλη να τον επιτυγχάνουν ήδη, από τον Δεκέμβριο του 2007.

Η πορεία της Ελλάδας ως προς την επίτευξη του παραπάνω στόχου είναι κάτι παραπάνω από εντυπωσιακή τα τελευταία χρόνια. Πιο συγκεκριμένα, η Ελλάδα τον Δεκέμβριο του 2007 στον Πίνακα Επιδόσεων εμφάνιζε έλλειμμα ενσωμάτωσης 1,7%, κατείχε δηλαδή την 23<sup>η</sup> θέση στους 27, ενώ 22 κράτη μέλη είχαν καταφέρει να μειώσουν το έλλειμμα κάτω του στόχου του 1,5%<sup>253</sup>. Η Ελλάδα πέτυχε τελικά το στόχο του 1% της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για πρώτη φορά την περίοδο από 1 Μαΐου 2010 έως 31 Οκτωβρίου 2010. Σήμερα, η κατάσταση αυτή έχει πλήρως ανατραπεί για την Ελλάδα, η οποία<sup>254</sup>, βάσει των αποτελεσμάτων του Πίνακα Επιδόσεων Ενιαίας Αγοράς για την περίοδο Νοέμβριος 2013 – Μάιος 2014, μείωσε το έλλειμμα ενσωμάτωσης στο 0,2%, ξεπερνώντας την προηγούμενη, επίσης εξαιρετική, επίδοσή της του 0,3% για την περίοδο Μάιος 2013 – Νοέμβριος 2013, το στόχο που τέθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και την Επιτροπή για έλλειμμα ενσωμάτωσης στο 1%, την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για μείωση του ποσοστού στο 0,5%, καθώς και το μέσο όρο των επιδόσεων των 28 κρατών μελών, που κυμαίνεται στο 0,7%. Το ποσοστό αυτό κατατάσσει την Ελλάδα πρώτη μεταξύ των χωρών της ευρωζώνης και

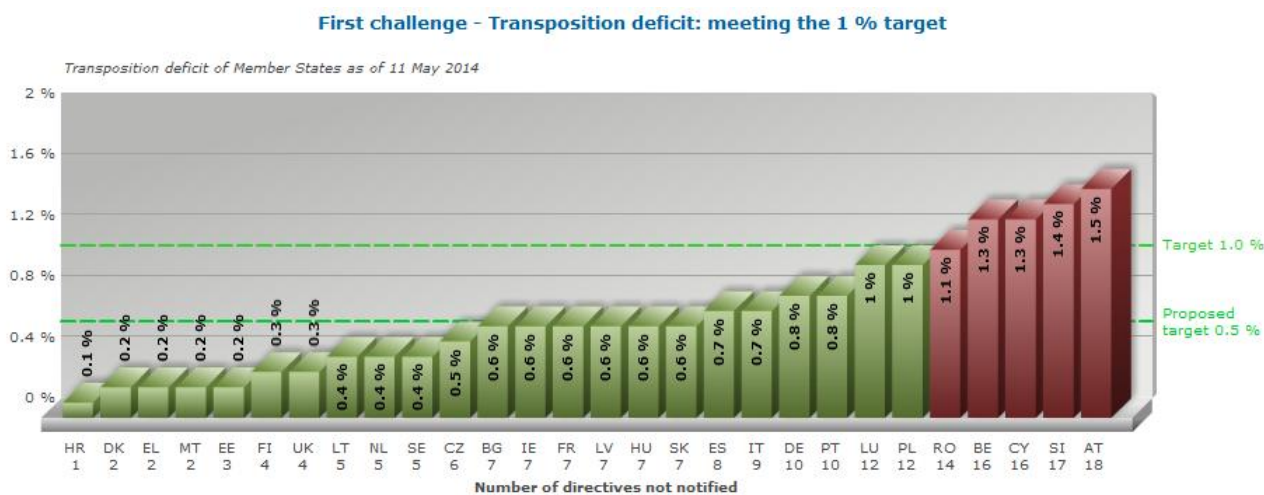
<sup>253</sup> Όλοι οι Πίνακες Επιδόσεων Εσωτερικής Αγοράς από το 1997 (1<sup>ος</sup>) μέχρι και το 2014 είναι διαθέσιμοι στο: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm)

<sup>254</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/feedback/best\\_practices/index\\_en.htm#maincontentSec12](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/feedback/best_practices/index_en.htm#maincontentSec12)

δεύτερη στα 28 κράτη μέλη<sup>255</sup>, όπως απεικονίζεται στο παρακάτω γράφημα<sup>256</sup>.

Γράφημα 1

Η κατάταξη των 28 κρατών μελών αναφορικά με τις επιδόσεις ενσωμάτωσης



Με αυτό το ποσοστό η Ελλάδα σημειώνει το καλύτερο μέχρι στιγμής αποτέλεσμα της για την εμπρόθεση και νομοτεχνικά βέλτιστη ενσωμάτωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην έννομη τάξη της, κάτι που αναγνωρίζεται και μνημονεύεται από την Επιτροπή σε κάθε νέα έκδοση του Πίνακα Επιδόσεων της Ενιαίας Αγοράς, ως βέλτιστη πρακτική<sup>257</sup>. Συνολικά, την τελευταία τετραετία, από τον Μάιο του 2010 μέχρι τον Μάιο του 2014 η Ελλάδα έχει καταφέρει να μειώσει το έλλειμμα αυτό σε ποσοστό 91,6%.

<sup>255</sup> Την 1<sup>η</sup> θέση κατέλαβε η Κροατία η οποία εντάχθηκε στην ΕΕ την 1<sup>η</sup> Ιουλίου του 2013 και ως εκ τούτου όφειλε να ενσωματώσει το σύνολο του κοινοτικού κεκτημένου.

<sup>256</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market](http://ec.europa.eu/internal_market)

<sup>257</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/feedback/best\\_practices/index\\_en.htm#maincontentSec11](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/feedback/best_practices/index_en.htm#maincontentSec11)

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4<sup>ο</sup>: ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

Η εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ, όπως είδαμε, σε εθνικό επίπεδο εξελίσσεται σε δύο στάδια, αυτό της ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου ή της λήψης συμπληρωματικών μέτρων, κατά περίπτωση, και της ανάπτυξης των πραγματικών αποτελεσμάτων της πολιτικής<sup>258</sup>. Στο παρόν κεφάλαιο θα μελετηθεί το πρώτο στάδιο της εφαρμογής του παράγωγου ενωσιακού δικαίου, που αφορά την έκδοση των νομικά δεσμευτικών πράξεων της ελληνικής νομοθετικής, αλλά κυρίως της εκτελεστικής λειτουργίας, που σκοπό έχουν την προσαρμογή της ελληνικής έννομης τάξης στην ενωσιακή.

Τα νομικά μέσα που χρησιμοποιούν, λοιπόν, η νομοθετική και η εκτελεστική λειτουργία για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, είναι οι νόμοι και οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις, αντίστοιχα. Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης είναι τα προεδρικά διατάγματα και οι υπουργικές ή οι κοινές υπουργικές αποφάσεις για την έκδοση των οποίων απαιτείται η ύπαρξη προηγούμενης νομοθετικής εξουσιοδότησης. Με τα ανωτέρω νομικά εργαλεία επιχειρείται η συμμόρφωση προς τον ενωσιακό κανόνα, μέσω άλλοτε της θέσπισης νέων διατάξεων, που ο Έλληνας νομοθέτης δεν είχε μέχρι τότε προβλέψει, και άλλοτε μέσω της κατάργησης ή της τροποποίησης των υφιστάμενων διατάξεων.

### **4.1. Η υποχρέωση της νομικής προσαρμογής του εθνικού κανόνα στον ενωσιακό**

Το ενωσιακό δίκαιο δεσμεύει τόσο τα κράτη μέλη που συμφωνούν με τον τιθέμενο από αυτό κανόνα δικαίου, όσο και αυτά που δεν συμφωνούν. Ως εκ τούτου, τα κράτη που μετέχουν στην Ένωση οφείλουν να προσαρμόσουν τις νομικές τους ρυθμίσεις αναλόγως, παρά το γεγονός ότι η νομολογιακά θεμελιωμένη αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι του εθνικού,

---

<sup>258</sup> Πασσάς, Γ., Αργ.- Τσέκος, Ν., Θεόδ., (2009), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία*. Η εθνική διοίκηση στο θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα, Παπαζήση, σελ. 61.

εκδηλώνεται με τη μη εφαρμογή του αντίθετου εθνικού κανόνα προγενέστερου ή μεταγενέστερου του ενωσιακού.

Ειδικότερα, το ΔΕΚ νομολόγησε υπέρ της υπεροχής του ενωσιακού κανόνα έναντι μεταγενέστερου εθνικού, με το σκεπτικό ότι η ίδρυση της Κοινότητας με νομική προσωπικότητα, ικανότητα δικαίου και διεθνούς εκπροσώπησης, με δικά της όργανα και εξουσίες, συνιστά τη δημιουργία μιας ιδιαίτερης, αυτόνομης και πρωτότυπης έννομης τάξης, εντός και υπέρ της οποίας τα κράτη μέλη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα. Αυτό έχει ως συνέπεια τα κράτη μέλη να μην μπορούν να επικαλούνται, μονομερείς εθνικές διατάξεις που αντιτάσσονται στην έννομη τάξη την οποία αποδέχτηκαν. Επιπλέον, το ΔΕΚ θεώρησε ότι η υπεροχή του δικαίου της Ένωσης απορρέει σαφώς από τη διάταξη του άρθρου 288 ΣυνθΛΕΕ κατά την οποία ο Κανονισμός είναι δεσμευτικός και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος. Περαιτέρω, παρατήρησε ότι δεν μπορούν τα κράτη μέλη να παρακάμπτουν το δίκαιο υπέρ μεταγενέστερων πράξεων τους, χωρίς να υπονομεύεται η πραγμάτωση των σκοπών της Κοινότητας και η νομική της βάση<sup>259</sup>. Η ανάγκη

<sup>259</sup> ΔΕΚ υπ. 6/64 «...Αντίθετα προς τις συνήθεις διεθνείς συνθήκες, η Συνθήκη της ΕΟΚ δημιούργησε ιδιαίτερη έννομη τάξη, η οποία ενσωματώθηκε στα νομικά συστήματα των κρατών μελών από της θέσεως της Συνθήκης σε ισχύ και δεσμεύει τα δικαστήριά τους. Ιδρύοντας μία Κοινότητα απεριόριστης διάρκειας, έχουσα δικά της όργανα, νομική προσωπικότητα, ικανότητα δικαίου, ικανότητα διεθνούς εκπροσώπησης και ιδίως πραγματικές εξουσίες απορρέουσες από τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων τους και τη μεταβίβαση εξουσιών τους στην Κοινότητα, τα κράτη μέλη περιόρισαν, αν και σε ορισμένους μόνο τομείς, τα κυριαρχικά τους δικαιώματα και δημιούργησαν έτσι ένα σύστημα δικαίου εφαρμοζόμενο τόσο στους υπηκόους τους όσο και σ' αυτά τα ίδια. Αυτή η ενσωμάτωση διατάξεων που προέρχονται από κοινοτική πηγή στο δίκαιο κάθε κράτους μέλους και, γενικότερα, το γράμμα και το πνεύμα της Συνθήκης έχουν ως αναγκαία συνέπεια ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται κατά διατάξεων της εννόμου τάξεως την οποία έχουν αποδεχθεί με βάση την αρχή της αμοιβαιότητας μεταγενέστερο μονομερές μέτρο, το οποίο, ως εκ τούτου, δεν είναι δυνατόν να αντιτάσσεται στην έννομη αυτή τάξη. Δεν είναι πράγματι δυνατόν η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου να ποικίλλει από κράτος σε κράτος υπέρ μεταγενεστέρων εσωτερικών νομοθετικών κειμένων χωρίς να υπονομεύεται η πραγμάτωση των σκοπών της Συνθήκης ... Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου επιβεβαιώνεται με το άρθρο 189, κατά το οποίο ο κανονισμός είναι «δεσμευτικός» και «ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος». Η διάταξη αυτή, η οποία δεν συνοδεύεται από καμία επιφύλαξη, δεν θα είχε νόημα αν τα κράτη μπορούσαν μονομερώς να την καταστήσουν ανενεργό με την έκδοση νομοθετικής πράξεως δυναμένης να αντιταχθεί στα κοινοτικά κείμενα. Από το σύνολο των προεκτεθέντων συνάγεται ότι, εφ' όσον το δίκαιο που γεννήθηκε από τη Συνθήκη απορρέει από αυτόνομη πηγή δικαίου, δεν είναι δυνατόν, λόγω του ιδιόμορφου πρωτότυπου χαρακτήρα του, να του αντιτάσσεται οποιοδήποτε εσωτερικό νομοθετικό κείμενο, χωρίς να χάνει τον κοινοτικό του χαρακτήρα και χωρίς να διακυβεύεται η νομική βάση της ίδιας της Κοινότητας. Η εκ μέρους των κρατών μελών μεταβίβαση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απορρέουν από τις διατάξεις της Συνθήκης από την εσωτερική τους έννομη τάξη στην κοινοτική συνεπάγεται οριστικό περιορισμό των κυριαρχικών δικαιωμάτων τους, κατά του οποίου δεν είναι δυνατόν να προβληθεί μεταγενέστερη μονομερής πράξη μη συμβιβαζόμενη προς την έννοια της Κοινότητας... Σύμφωνα με το άρθρο 53, τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση

ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου στα κράτη μέλη, οδήγησε το ΔΕΚ στη τελική διατύπωση της εν λόγω αρχής ως εξής: οποιοσδήποτε ενωσιακός κανόνας, υπερισχύει οποιοδήποτε εθνικού κανόνα<sup>260</sup>.

Ταυτόχρονα όμως, η αρχή της ασφάλειας και βεβαιότητας του δικαίου αλλά και αυτής κατά την οποία το ενωσιακό δίκαιο δεν τροποποιεί και δεν καταργεί το εθνικό δίκαιο, επιτάσσουν τη νομική προσαρμογή της εθνικής έννομης τάξης στην ενωσιακή, με τα εργαλεία που διαθέτει. Αυτό έχει επιβεβαιωθεί και από το Δικαστήριο, το οποίο διευκρίνισε ότι οι αρχές της υπεροχής και του άμεσου αποτελέσματος δεν απαλλάσσουν τα κράτη μέλη από την εξάλειψη του εθνικού κανόνα που αντίκειται σε ενωσιακό, διότι έτσι δεν εξυπηρετείται η αρχή της ασφάλειας του δικαίου και δημιουργούνται ασαφείς καταστάσεις ως προς τη δυνατότητα που έχουν οι ενδιαφερόμενοι να επικαλούνται τις ενωσιακές αυτές διατάξεις<sup>261</sup>.

#### 4.2. Ο v. 945/1979

Ο Έλληνας νομοθέτης στον v. 4226/1962<sup>262</sup>, ο οποίος κύρωσε τη Συμφωνία Σύνδεσης της Ελλάδας με την ΕΟΚ, δεν είχε προβλέψει τη

---

να μην εισάγουν νέους περιορισμούς στην εγκατάσταση στο έδαφός τους υπηκόων άλλων κρατών μελών, εκτός αν ορίζεται άλλως στη Συνθήκη. Η κατά τον τρόπο αυτό αναληφθείσα υποχρέωση των κρατών μελών αναλύεται νομικά σε μία απλή υποχρέωση αποχής από ενέργεια.... Αυτή η τόσο ρητώς διατυπωμένη απαγόρευση, η οποία τέθηκε σε ισχύ μαζί με τη Συνθήκη στο σύνολο της Κοινότητας και, ως εκ τούτου, ενσωματώθηκε στα νομικά συστήματα των κρατών μελών, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του δικαίου τους και αφορά άμεσα τους υπηκόους τους, υπέρ των οποίων γεννά προσωπικά δικαιώματα τα οποία τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν...».

<sup>260</sup> Παπαγιάννης, Δον., (2011), *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν., σελ. 314.

<sup>261</sup> ΔΕΚ υπ. 104/86 «...η υπεροχή και το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου δεν απαλλάσσουν τα κράτη μέλη από την υποχρέωση της εξαλείψεως από την εσωτερική τους έννομη τάξη των ασυμβίβαστων με το κοινοτικό δίκαιο διατάξεων πράγματι, η διατήρηση σε ισχύ τέτοιων διατάξεων γεννά μια διφορούμενη πραγματική κατάσταση, καθώς τα υποκείμενα δικαίου βρίσκονται σε αβεβαιότητα όσον αφορά τις δυνατότητες που τους έχουν επιφυλαχθεί για να επικαλούνται το κοινοτικό δίκαιο...» και ΔΕΚ υπ. C- 290/94 «...Όσον αφορά το δεύτερο επιχείρημα, πρέπει να παρατηρηθεί επί πλέον ότι η Ελληνική Κυβέρνηση δεν μπορεί να επικαλεστεί την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου .... Κατά πάγια νομολογία, η υπεροχή και το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου δεν απαλλάσσουν τα κράτη μέλη από την υποχρέωση εξαλείψεως από την εσωτερική τους έννομη τάξη των ασυμβίβαστων με το κοινοτικό δίκαιο διατάξεων πράγματι, η διατήρηση τέτοιων διατάξεων δημιουργεί μια διφορούμενη κατάσταση πραγμάτων, αφήνοντας τα ενδιαφερόμενα υποκείμενα δικαίου σε μια κατάσταση αβεβαιότητας όσον αφορά τις δυνατότητες που τους επιφυλάσσονται για να επικαλούνται το κοινοτικό δίκαιο...».

<sup>262</sup> v. 4226/1962 «Περί κυρώσεως της Συμφωνίας της συνιστώσης Σύνδεσιν μεταξύ της Ελλάδος και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος και ρυθμίσεως ζητημάτων τινών σχετικών προς την εφαρμογήν αυτής» (Α'41).

δυνατότητα λήψης μέτρων νομοθετικού χαρακτήρα για τη ρύθμιση θεμάτων που θα προέκυπταν από την εφαρμογή της Συμφωνίας αυτής. Η Ελλάδα με την προσχώρησή της στις ΕΚ, οι Συνθήκες των οποίων κυρώθηκαν με το ν. 945/1979, όπως είδαμε στο σχετικό κεφάλαιο, όφειλε να συμμορφωθεί και να εφαρμόσει το σύνολο των ισχυουσών, κατά το χρόνο της προσχώρησής της και μέχρι την 1/1/1981 οπότε και άρχιζε η ισχύς της Πράξης Προσχώρησης, πρωτογενών και δευτερογενών διατάξεων, δηλαδή το λεγόμενο «κοινοτικό κεκτημένο». Αυτός ήταν ο λόγος για τον οποίο το άρθρο 2 του ν. 945/1979 προέβλεπε ότι μέχρι 31 Δεκεμβρίου του 1981 με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται μετά από πρόταση των αρμόδιων Υπουργών<sup>263</sup>, δύνανται να ρυθμίζονται θέματα σχετικά με την εφαρμογή των πράξεων που θα έχουν εκδοθεί από τα όργανα των ΕΚ μέχρι και τις 31 Δεκεμβρίου του 1980. Ορίζει επίσης ότι, με όμοια διατάγματα μπορεί να επέρχεται η προσαρμογή της κείμενης νομοθεσίας στο πνεύμα του κοινοτικού δικαίου, και να λαμβάνονται μέτρα για την εφαρμογή των μεταβατικών διατάξεων της πράξης προσχώρησης<sup>264</sup>.

Η εξουσιοδοτική αυτή διάταξη απαραίτητη μεν, ελλιπής δε. Τα ελαττώματά της εντοπίζονται καταρχάς στην περιορισμένη χρονική της διάρκεια, η οποία ήταν μέχρι 31/12/1981, ενώ ταυτόχρονα περιόριζε την έκδοση των διαταγμάτων για την προσαρμογή μόνο σε πράξεις που θα εκδίδονταν από τα κοινοτικά όργανα μέχρι 31/12/1980. Δηλαδή, το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο που θα εκδιδόταν από 1/1/1981 και μετά, σύμφωνα με την παραπάνω διάταξη, δεν μπορούσε να μεταφερθεί στην ελληνική έννομη τάξη. Επιπλέον, με την εξουσιοδότηση που παρείχε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την έκδοση διαταγμάτων δεν προβλεπόταν η δυνατότητα θέσπισης ποινικών κυρώσεων. Τα ελαττώματα της διάταξης αυτής είχαν ως αποτέλεσμα να παρέλθει άπρακτο μεγάλο χρονικό διάστημα προκειμένου να επέλθει η απαραίτητη συμμόρφωση του εθνικού προς το κοινοτικό δίκαιο. Έτσι, την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 1981 η Ελλάδα δεν είχε εκπληρώσει την

<sup>263</sup> Η δυνατότητα έκδοσης τέτοιων διαταγμάτων παρέχεται από το Σύνταγμα στο άρθρο 43 παρ. 2, όπου ορίζεται ότι «2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

<sup>264</sup> Άρθρο 2 του ν. 945/1979.

υποχρέωση της μεταφοράς του συνόλου του κοινοτικού κεκτημένου στην εθνική έννομη τάξη της και ούτε είχε λάβει τα απαραίτητα συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή του<sup>265</sup>. Βεβαίως, η νομοθετική λειτουργία θα μπορούσε ανά πάσα στιγμή να συμμορφώσει το εθνικό δίκαιο στο κοινοτικό κεκτημένο, με τη θέσπιση σχετικών νόμων. Αυτή η επιλογή ωστόσο, δεν αξιοποιήθηκε ευρέως, διότι κρίθηκε ότι αποτελεί ιδιαίτερα χρονοβόρα διαδικασία για τη ρύθμιση θεμάτων τεχνικού χαρακτήρα.

### 4.3. Ο ν. 1338/1983

Τα κενά που δημιουργήθηκαν από την αδυναμία εφαρμογής του κοινοτικού κεκτημένου, για τους λόγους που εκτέθηκαν παραπάνω, κατέστησαν επιτακτική την ανάγκη για την εξεύρεση του κατάλληλου νομικού εργαλείου, με το οποίο θα δινόταν η δυνατότητα στα κρατικά όργανα να προσαρμόσουν τις διατάξεις αρμοδιότητάς τους, με νομικά δεσμευτικές πράξεις, στις αντίστοιχες ενωσιακές.

Έτσι, το 1983 δημοσιεύτηκε ο ν. 1338/1983<sup>266</sup>, ο οποίος ισχύει μέχρι σήμερα με τις τροποποιήσεις του<sup>267</sup>, αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί το κύριο νομικό εργαλείο εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ από την ελληνική Διοίκηση. Ο νόμος αυτός περιέχει διατάξεις οι οποίες είναι νομικά πλήρεις ώστε να μπορεί η εκτελεστική λειτουργία, δηλαδή ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και οι Υπουργοί, να εκδίδει κανονιστικές διατάξεις με σκοπό την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου.

Αναλυτικότερα, το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 1338/1983, όπως ισχύει<sup>268</sup>, προβλέπει ότι για τη «συμμόρφωση προς οδηγίες ή αποφάσεις (Ε.Ο.Κ. Ε.Κ.Α.Ε) συστάσεις και ατομικές αποφάσεις (Ε.Κ.Α.Χ) και την εκτέλεση των κανονισμών (ΕΟΚ, ΕΚΑΕ) και γενικών αποφάσεων (ΕΚΑΧ)» που εκδίδονται από τα όργανα της Ένωσης, εφαρμόζονται τόσο οι εξουσιοδοτήσεις που ήδη υφίστανται στην κείμενη νομοθεσία κατά το χρόνο

<sup>265</sup> Πασσάς, Γ., Αργ. – Τσέκος, Ν., Θ. (Επιμέλεια), (2009), *Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η ελληνική εμπειρία*, Αθήνα, Παπαζήσης, σελ. 204.

<sup>266</sup> ν. 1338/1983 «Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου» (Α' 34).

<sup>267</sup> Ο ν. 1338/1983 έχει τροποποιηθεί με τους ν. 1440/1984 (Α' 70), ν. 1880/1990 (Α' 39), ν. 1892/1990 (Α' 101), ν. 1775/1988 (Α' 101), ν. 2076/1992 (Α' 130), ν. 2367/1995 (Α' 261), ν. 2789/2000 (Α' 21), ν. 3427/2005 (Α' 312) και ν. 3862/2010 (Α' 113).

<sup>268</sup> Οι παρ. 1 και 5 του άρθρου 1 τροποποιήθηκαν με τις παρ. 1 και 2 του άρθρου 6 του ν. 1440/1984 (Α' 70).

δημοσίευσης του νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ο οποίος ορίζεται ως χρόνος έναρξης της ισχύος του, όσο και οι εξουσιοδοτήσεις που παρέχονται κάθε φορά για τη ρύθμιση σχετικών προς τις ενωσιακές πράξεις θεμάτων. Η ίδια παράγραφος διευκρινίζει ότι η χρήση της εξουσιοδότησης αυτής γίνεται με την επιφύλαξη του άρθρου 2, όπου ορίζονται τα αντικείμενα για τα οποία, βάσει των κοινοτικών πράξεων, εξουσιοδοτούνται να αποφασίζουν ο καθ' ύλην αρμόδιος Υπουργός και ο τότε Υπουργός Εθνικής Οικονομίας, νυν Υπουργός Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας. Βάσει της παρ. 2 του άρθρου 1, στις κανονιστικές αυτές πράξεις μπορεί να περιλαμβάνεται και η σύσταση νέων οργάνων και θέσεων, ο καθορισμός αρμοδιοτήτων και διοικητικών διαδικασιών, καθώς και η θέσπιση διοικητικών κυρώσεων, προκειμένου να τύχουν εφαρμογής οι διατάξεις του παράγωγου δικαίου της ΕΕ. Περαιτέρω, στην παρ. 3 του άρθρου αυτού, ορίζεται ότι στις κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται σύμφωνα με την παρ. 1, συμπράττει πάντα ο Υπουργός Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας για τους λόγους που ήδη αναλύθηκαν. Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι, η ταχύτητα με την οποία υπογράφονται τα σχέδια των διαταγμάτων και των κοινών υπουργικών αποφάσεων που αποστέλλονται στο ανωτέρω Υπουργείο για συνυπογραφή, είναι συνήθως εντυπωσιακή, κάτι που ενδεχομένως να εξηγείται ως κατανόηση των απαιτήσεων για ταχεία ανταπόκριση στις ενωσιακές επιταγές που άπτονται τεχνικών αντικειμένων, όπως είναι για παράδειγμα αυτά της γεωργίας. Τέλος, οι παράγραφοι 4 και 5 του άρθρου 1 αναφέρονται σε υφιστάμενες ή νέες ποινικές κυρώσεις. Ειδικότερα, σύμφωνα με την παρ. 4, όταν από την κείμενη νομοθεσία προβλέπεται ποινική κύρωση για την παράβαση κανονιστικής πράξης η οποία εκδόθηκε σύμφωνα με συγκεκριμένη εξουσιοδότηση, οι ίδιες ποινικές κυρώσεις ισχύουν και στην περίπτωση παράβασης κανονιστικής πράξης που εκδόθηκε με την ίδια εξουσιοδότηση για την νομική προσαρμογή στο παράγωγο δίκαιο της ΕΕ.

Περαιτέρω, η παρ. 5 ορίζει ότι σε κανονιστική πράξη που θεσπίζεται σύμφωνα με τις παρ. 1 και 2, μπορεί να θεσπίζεται το αξιόποιο παραβάσεων σε βαθμό πλημμελήματος στα πλαίσια του Ποινικού Κώδικα, υπό την προϋπόθεση ότι αυτό είναι αναγκαίο για την αποτελεσματική εφαρμογή των σχετικών ενωσιακών διατάξεων και ότι η παράβαση αυτή δεν συνιστά ήδη ποινικό αδίκημα κατά την κείμενη εθνική νομοθεσία.

Το άρθρο 1 του ν. 1338/1983, στοχεύοντας στην ουσιαστική εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης, δεν έμεινε στη διατύπωση της παρ. 1 με την οποία δίνεται απλώς η δυνατότητα στη Διοίκηση να χρησιμοποιεί υφιστάμενες ή μελλοντικές εξουσιοδοτήσεις για να προσαρμόσει το δίκαιο αρμοδιότητάς της στις ενωσιακές απαιτήσεις. Ο νομοθέτης είχε υπόψη ότι οι εξουσιοδοτήσεις αυτές, σε αρκετές περιπτώσεις δεν παρέχουν τη δυνατότητα στην εκτελεστική λειτουργία να συστήσει νέα όργανα, αλλά κυρίως να θεσπίσει διοικητικές και ποινικές κυρώσεις. Έτσι, η χρήση τους σε τελευταία ανάλυση, δεν θα εξυπηρετούσε την πρακτική αποτελεσματικότητα των διατάξεων του παράγωγου δικαίου της ΕΕ. Αυτός ήταν και ο λόγος για τον οποίο πρόσθεσε τις παρ. 2, 4 και 5, διευρύνοντας επί της ουσίας τα όρια των εξουσιοδοτήσεων τις οποίες επιτρέπει στη Διοίκηση να χρησιμοποιήσει.

Η διάταξη λοιπόν του άρθρου 1 αποτελεί τη βάση επί της οποίας μπορούν να χρησιμοποιούνται οι νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις που υπήρχαν πριν την προσχώρηση της χώρας στις ΕΚ και την έκδοση του νόμου, αλλά και αυτές που θεσπίστηκαν τα επόμενα χρόνια, για την ενσωμάτωση ή την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου, κατά περίπτωση. Ορισμένες τέτοιες εξουσιοδοτικές διατάξεις είναι οι παρακάτω:

- ν. 248/1914<sup>269</sup>, στο άρθρο 20<sup>270</sup> του οποίου περιέχεται εξουσιοδότηση σύμφωνα με την οποία με π.δ. που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, ρυθμίζονται θέματα σχετικά με την εισαγωγή και εξαγωγή ζώων και προϊόντων ζωικής προέλευσης, των έλεγχου των τροφίμων ζωικής προέλευσης και άλλα. Κάνοντας χρήση αυτής της διάταξης το αρμόδιο Υπουργείο ενσωματώνει στην εθνική νομοθεσία το σύνολο των οδηγιών που σχετίζονται με την κτηνιατρική νομοθεσία<sup>271</sup>.

<sup>269</sup> ν. 248/1914 «Περί οργανώσεως της ζωοτεχνικής και κτηνιατρικής υπηρεσίας» (Α' 110).

<sup>270</sup> Όπως το άρθρο 20 προστέθηκε με το άρθρο μόνο τον α.ν. 23-24/Ιανουαρίου 1936 (Α' 47) και συμπληρώθηκε με το άρθρο 62 παρ. 1 του ν. 2637/1998 (Α' 200).

<sup>271</sup> Ενδεικτικά, π.δ. 178/2005 «Κανόνες υγειονομικού ελέγχου που διέπουν την παραγωγή, μεταποίηση, διανομή και εισαγωγή προϊόντων ζωικής προέλευσης που προορίζονται για ανθρώπινη κατανάλωση σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2002/99/ΕΚ του Συμβουλίου και τα άρθρα 1 και 2 της Οδηγίας 2004/41/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου» (Α' 229).

- ν. 2147/1952<sup>272</sup>, το άρθρο 4 του οποίου ορίζει ότι με π.δ.<sup>273</sup> που εκδίδονται μετά από πρόταση του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, δύναται να λαμβάνονται τα ενδεδειγμένα μέτρα που αφορούν τον τομέα της υγείας των φυτών. Επιπλέον, στην παρ. 2 της εν λόγω διάταξης δίνεται η δυνατότητα στα ανωτέρω π.δ. να υπεξουσιοδοτείται ο Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων με αποφάσεις του να ορίζει ειδικότερα κάποια από αυτά τα μέτρα, τα οποία ενδεικτικά απαριθμούνται στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου. Με την ρύθμιση αυτή ενσωματώνονται οι οδηγίες του γεωργικού τομέα που αναφέρονται στην υγεία των φυτών<sup>274</sup>.
- ν. 721/1977<sup>275</sup>, στο άρθρο 14 περ. κζ<sup>276</sup> ορίζεται ότι «Με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης καθορίζονται τα αναγκαία συμπληρωματικά, οργανωτικά και εκτελεστικά μέτρα προς εκτέλεση των διατάξεων των κανονισμών και αποφάσεων των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα βιοκτόνα προϊόντα». Με τη χρήση αυτής της εξουσιοδότησης βρίσκεται στο στάδιο των υπογραφών από τους συναρμόδιους Υπουργούς με επισπεύδοντα τον Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, σχέδιο απόφασης για τον καθορισμό συμπληρωματικών μέτρων για την εφαρμογή του Κανονισμού 528/2012 σχετικά με τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση βιοκτόνων<sup>277</sup>.

---

<sup>272</sup> ν. 2147/1952 «Περί προλήψεως και καταστολής των ασθενειών και εχθρών των φυτών και περί οργανώσεως της Φυτοπαθολογικής Υπηρεσίας» (Α' 155).

<sup>273</sup> Ο νόμος αναφέρεται στην έκδοση βασιλικών διαταγμάτων, τα οποία προφανώς δεν υφίστανται πια στην ελληνική έννομη τάξη.

<sup>274</sup> Ενδεικτικά, το π.δ. 365/2002 «Μέτρα προστασίας κατά της εισαγωγής από άλλο κράτος μέλος ή τρίτη χώρα στη Χώρα ή μέσω αυτής σε άλλο κράτος μέλος της Κοινότητας οργανισμών επιβλαβών για τα φυτά ή τα φυτικά προϊόντα και κατά της εξάπλωσής τους στο εσωτερικό της, σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 2000/29/ΕΚ του Συμβουλίου και των Οδηγιών 92/90/ΕΟΚ, 93/50/ΕΟΚ, 93/51/ΕΟΚ, 94/3/ΕΟΚ, 2001/32/ΕΚ, 2001/33/ΕΚ, 2002/28/ΕΚ και 2002/29/ΕΚ της Επιτροπής» (Α' 307).

<sup>275</sup> ν. 721/1977 «Περί εγκρίσεως κυκλοφορίας και ελέγχου των γεωργικών φαρμάκων, ως και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων» (Α' 298).

<sup>276</sup> Όπως η περ. κζ' προστέθηκε με το άρθρο 51 παρ. 2 του ν. 4036/2012 «Διάθεση γεωργικών φαρμάκων στην αγορά, ορθολογική χρήση αυτών και συναφείς διατάξεις» (Α' 8).

<sup>277</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 528/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Μαΐου 2012 σχετικά με τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση βιοκτόνων (L 167, 27.6.2012, σ. 1).

- ν. 2696/1999<sup>278</sup>, στο άρθρο 84 του οποίου παρέχεται εξουσιοδότηση στους Υπουργούς Υπουργών Οικονομικών, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, κατά περίπτωση, με αποφάσεις τους να καθορίζουν τους όρους και τις προϋποθέσεις χορήγησης των εγκρίσεων ορισμένων τύπων μηχανοκίνητων οχημάτων. Με αυτήν τη διάταξη ενσωματώνονται όλες οι τεχνικές οδηγίες που αφορούν τα οχήματα<sup>279</sup>.
- ν. 992/1979<sup>280</sup>, στο άρθρο 22 παρ. 3 δίνει τη δυνατότητα στον Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων με αποφάσεις του ή με κοινές αποφάσεις με τους κατά περίπτωση αρμόδιους Υπουργούς, να λαμβάνει κάθε αναγκαίο μέτρο για την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής και εντός των πλαισίων αυτής. Με το εν λόγω άρθρο έχει εκδοθεί μεγάλος αριθμός κοινών υπουργικών αποφάσεων λήψης συμπληρωματικών μέτρων κατ' εφαρμογή των κανονισμών που εκδίδονται στα πλαίσια της ΚΑΠ<sup>281</sup>.

<sup>278</sup> ν. 2696/1999 «Κύρωση του Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας» (Α' 57).

<sup>279</sup> Ενδεικτικά, αριθ. οικ.8111/Α20/1609/14.4.2011 απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων «Καθορισμός προδιαγραφών ορισμένων στοιχείων και χαρακτηριστικών των γεωργικών και δασικών τροχοφόρων ελκυστήρων, σε συμμόρφωση προς την οδηγία 2009/144/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε από τις οδηγίες 2010/52/ΕΕ και 2010/62/ΕΕ της Επιτροπής» (Β' 703/29.04.2011).

<sup>280</sup> ν. 992/1979 «Περί οργανώσεως των διοικητικών υπηρεσιών διά την εφαρμογήν της Συνθήκης Προσχώρησης της Ελλάδος εις τας Ευρωπαϊκάς Κοινότητες και ρυθμίσεως συναφών θεσμικών και οργανωτικών θεμάτων» (Α' 280).

<sup>281</sup> Ενδεικτικά: α) αριθ. 3967/41140/2.4.2012 απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων «Καθορισμός της διαδικασίας και των προϋποθέσεων λειτουργίας των φυτωριακών επιχειρήσεων μητρικών φυτειών αμπέλου και θέσπιση των αναγκαίων συμπληρωματικών μέτρων για την εφαρμογή των Κανονισμών (ΕΚ) αριθμ. 1234/2007 του Συμβουλίου, 555/2008 και 436/2009 της Επιτροπής, σχετικά με τη χορήγηση των νέων δικαιωμάτων φύτευσης για τη σύσταση μητρικών φυτειών εμβολιοληψίας οиноποιήσιμων ποικιλιών αμπέλου, και την καταχώρισή τους στο αμπελοργικό Μητρώο» (Β' 1080/9.4.2012).

β) αριθμ. 1553/43506/6.4.2012 απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων «Καθορισμός των αναγκαίων συμπληρωματικών μέτρων για την εφαρμογή των Κανονισμών (ΕΚ) αριθ. 1405/2006 του Συμβουλίου και 1914/2006 της Επιτροπής, σχετικά με την εφαρμογή του Προγράμματος Στήριξης των μικρών νησιών του Αιγαίου Πελάγους» (Β' 1110/10.4.2012).

γ) αριθ. 273806/5.8.2004 απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων «Καθορισμός συμπληρωματικών μέτρων εφαρμογής κοινοτικών κανονισμών για την ταξινόμηση των σφαγίων χοίρων» (Β' 1252/16.8.2004).

Προχωρώντας την ανάλυση του ν. 1338/1983, το άρθρο 2 αυτού όπως ισχύει<sup>282</sup>, παρέχει εξουσιοδότηση στους καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς και με τη σύμπραξη πάντα του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, να εκδίδουν αποφάσεις για τη ρύθμιση αντικειμένων τεχνικού χαρακτήρα, τα οποία ρητά απαριθμούνται σε αυτό<sup>283</sup>, οι παραβάτες των οποίων, σύμφωνα με την παρ. 3, τιμωρούνται με φυλάκιση ή με χρηματική ποινή ή και με τα δύο, βάσει των ορίων των ποινών που ειδικότερα θα καθοριστούν στις αποφάσεις αυτές. Με βάση αυτή την εξουσιοδότηση, τα πρώτα χρόνια μετά την ένταξη της χώρας στις ΕΚ, εκδόθηκαν πολυάριθμες κοινές υπουργικές αποφάσεις<sup>284</sup>, ο αριθμός των οποίων έχει περιοριστεί τα τελευταία χρόνια διότι πολλοί νόμοι νεότεροι του ν.1338/1983, περιέλαβαν διατάξεις με εξουσιοδοτήσεις για τη ρύθμιση των ίδιων θεμάτων.

Το άρθρο 3 παρ. 1 του υπό ανάλυση νόμου, όπως ισχύει<sup>285</sup>, ορίζει ότι με τις κανονιστικές πράξεις των άρθρων 1, 2 και 4 του ίδιου νόμου, δύναται να ρυθμίζεται κάθε αναγκαίο θέμα για την εφαρμογή του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου<sup>286</sup>. Επιπλέον, η παρ. 2 του ίδιου άρθρου, στοχεύοντας στην αποτελεσματική εφαρμογή του πρωτογενούς και του παράγωγου δικαίου της ΕΕ, το οποίο κατισχύει του εθνικού, και ταυτόχρονα στη διασφάλιση της

<sup>282</sup> Το άρθρο 2 τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του ν. 1880/1990 (Α'39).

<sup>283</sup> «...α) Όργανα και μέθοδοι μετρήσεως πάσης φύσεως μέτρα και σταθμά εν γένει μονάδες μετρήσεως πάσης φύσεως όπως είναι ίδια μετρητές υγρών στερεών αερίων μάζης ενεργείας αποστάσεως βάρους όγκου για οποιοδήποτε σκοπό,  
β) Κρύσταλλα, σύνθεση χαρακτηριστικά κατασκευής επισήμανσης και κάθε μορφή διαφημίσεως αυτών,  
γ) Υφαντουργικά ονομασίες υφανσίμων, μέθοδοι αναλύσεως,  
δ) Ηλεκτρολογικό και ηλεκτρονικό υλικό πάσης χρήσεως,  
ε) Ανυψωτικά μέσα πάσης φύσεως,  
στ) Συσκευές πιέσεως παντός είδους,  
ζ) Προστασία του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων,  
η) Προστασία καταναλωτών,  
θ) Κοινωνικοδιαρθρωτικός τομέας της γεωργίας,  
ι) Όροι παρασκευής εγκρίσεως κυκλοφορίας εμπορίας και ελέγχου των κτηνιατρικών φαρμακευτικών προϊόντων και των προσθετικών των ζωοτροφών,  
ια) Το καθεστώς των παρεχόμενων υπό οποιαδήποτε μορφή κινήτρων και ενισχύσεων στις ναυπηγικές εργασίες».

<sup>284</sup> Για παράδειγμα, αριθ.Φ.9.2/οικ.3203/1308 απόφαση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Ανάπτυξης και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων «Κατασκευή και λειτουργία ανελκυστήρων» (Β'815/11.9.1997), για την προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στην Οδηγία 95/16/ΕΚ του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 29.6.1995 "για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών-μελών σχετικά με τους ανελκυστήρες" (ΕΕΛ 213/7.9.1995).

<sup>285</sup> Το άρθρο 3 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 65 του ν. 1892/1990 (Α' 101).

<sup>286</sup> «...των συνθηκών, πράξεων προσχωρήσεως με τις προσαρτημένες πράξεις, παραρτήματα, πρωτόκολλα και δηλώσεις που κυρώθηκαν με το ν. 945/1979».

αρχής της ασφάλειας του δικαίου, προβλέπει τη δυνατότητα με τις ίδιες κανονιστικές πράξεις, να τροποποιούνται ή να καταργούνται οι αντίθετες προς το ενωσιακό δίκαιο, εθνικές διατάξεις. Παράδειγμα χρήσης αυτής της δυνατότητας αποτελεί η δημοσίευση του π.δ. 454/1991 (Α'166)<sup>287</sup>, το οποίο εκδόθηκε σύμφωνα με τα άρθρα 3 και 4 του ν. 1338/1983 καθώς και τον ν. 945/1979, και τροποποιεί διατάξεις νόμου, μη προκαλώντας παρατήρηση νομιμότητας κατά τον έλεγχο του από το Ε' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>288</sup>. Πιο συγκεκριμένα, με το άρθρο μόνο αυτού και σε εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων της Συνθήκης ΕΟΚ για την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας<sup>289</sup>, η περ. α' της παρ. 3 του άρθρου 3 του ν. 1474/1984 αντικαταστάθηκε, προκειμένου να μπορούν να εγγράφονται ως μέλη στο Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας ενδιαφερόμενοι όχι μόνο με την ελληνική ιθαγένεια, αλλά και με ιθαγένεια άλλου κράτους μέλους της ΕΕ.

Εν συνεχεία, η αρχική διατύπωση του άρθρου 4 του νόμου αυτού, παρέτεινε την προθεσμία του άρθρου 2 του ν. 945/1979 μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου του 1985 για την έκδοση των αναγκαίων διαταγμάτων προσαρμογής στο παράγωγο δίκαιο που εκδόθηκε πριν από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 1981 και ισχύει μετά την ημερομηνία αυτή, καθώς και ρύθμισης των θεμάτων που σχετίζονται με την εφαρμογή των μεταβατικών διατάξεων της Πράξης Προσχώρησης<sup>290</sup>. Για τις υπόλοιπες περιπτώσεις η προθεσμία του άρθρου 2 του ν. 945/1979 παρατάθηκε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου του 1983. Με την πρώτη τροποποίηση του ν. 1338/1983, το 1984 με το ν. 1440/1984, το άρθρο 4 καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε περιλαμβάνοντας αυτοτελή εξουσιοδότηση με περιορισμένη χρονική ισχύ, η οποία παρατείνεται έκτοτε με αντίστοιχη τροποποίηση. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 4 στην ισχύουσα μορφή του<sup>291</sup>, περιέχει αυτοτελή εξουσιοδότηση για

<sup>287</sup> π.δ. 454/1991 «Τροποποίηση διατάξεων του Ν. 1474/1984 “Τροποποίηση του ιδρυτικού νόμου του Γεωτεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος και άλλες διατάξεις” (Α' 128)» (Α' 166).

<sup>288</sup> ΣτΕ ΠΕ 374/1991.

<sup>289</sup> Άρθρα 7, 48, 52 και 59 της Συνθήκης της ΕΟΚ.

<sup>290</sup> «2. Η αυτή ανωτέρω προθεσμία παρατείνεται μέχρι 31 Δεκεμβρίου 1985 όσον αφορά ειδικώς στις εξής περιπτώσεις.

α) Την εφαρμογή κοινοτικών πράξεων που εκδόθηκαν πριν από την 1.1.1981 και των οποίων η ισχύς αρχίζει μετά την ημερομηνία αυτή και

β) τη ρύθμιση θεμάτων που ανάγονται στην εφαρμογή των μεταβατικών διατάξεων της πράξεως προσχωρήσεως της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες».

<sup>291</sup> Μετά την αντικατάστασή του με το άρθρο 6 παρ. 4 του ν. 1440/1984 (Α' 70).

την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, μετά από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, για τη συμμόρφωση προς τις ενωσιακές πράξεις που απαριθμούνται στο άρθρο 1 του ν. 1338/1983. Η διάταξη διευκρινίζει ότι στο πλαίσιο αυτής ανήκει και η θέσπιση των αναγκαίων οργανωτικών και εκτελεστικών μέτρων, όπως είναι ειδικότερα η σύσταση νέων οργάνων, η ίδρυση θέσεων και ο καθορισμός αρμοδιοτήτων, διοικητικών διαδικασιών και κυρώσεων. Ωστόσο, η Διοίκηση δύναται να κάνει χρήση αυτής της νομικής βάσης μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν υφίστανται οι ειδικές εξουσιοδοτήσεις που μνημονεύονται στα άρθρα 1 και 2 του νόμου αυτού, όπως ορίζεται στην παρ. 3 του σχετικού άρθρου. Το χρονικό όριο χρήσης της εξουσιοδότησης αυτής, όπως τέθηκε πρώτη φορά με την τροποποίηση που υπέστη ο ν. 1338/1983 από τον ν. 1440/1984, ήταν η 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου του 1987, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 4. Η χρονική ισχύς της διάταξης αυτής έχει παραταθεί έξι φορές μέχρι σήμερα, με αντίστοιχες τροποποιήσεις της διάταξης<sup>292</sup>. Σήμερα, σύμφωνα με την τελευταία τροποποίηση, η ισχύς της λήγει την 31<sup>η</sup> Δεκεμβρίου του 2015. Η εξουσιοδότηση του άρθρου 4 του ν. 1338/1983 έχει αποτελέσει χρήσιμη νομική βάση και με αυτήν έχουν εκδοθεί και εξακολουθούν να εκδίδονται πολυάριθμα προεδρικά διατάγματα κανονιστικού χαρακτήρα, τα οποία υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας από το ΣτΕ<sup>293</sup>. Ενδεικτικά αναφέρονται τα παρακάτω διατάγματα:

- π.δ. 38/2010 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2005/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων» (Α'78).
- π.δ. 205/2001 «Έγκριση, διάθεση στην αγορά και έλεγχος βιοκτόνων προϊόντων, σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 98/8/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου» (Α'160).

<sup>292</sup> Άρθρο 7 του ν. 1775/1988 (Α'101) παράταση μέχρι 31/12/1992, άρθρο 31 ν. 2076/1992 (Α' 130) μέχρι τις 31/12/1995, άρθρο 19 του ν. 2367/1995 (Α'261) παράταση μέχρι 31/12/2000, άρθρο 22 του ν. 2789/2000 (Α'21) παράταση μέχρι 31/12/2005, άρθρο 48 του ν. 3427/2005 (Α'312) παράταση μέχρι 31/12/2010 και άρθρο 91 του ν. 3862/2010 (Α'113) παράταση μέχρι 31/12/2015.

<sup>293</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 1 περ. δ' του Σ και το άρθρο 15 του π.δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (Α'8).

- π.δ. 79/2007 «Αναγκαία συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής των Κανονισμών (ΕΚ) υπ' αριθμ. 178/2002, 852/2004, 853/2004, 854/2004 και 882/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τους κανόνες υγιεινής για τα τρόφιμα ζωικής προέλευσης, των επίσημων ελέγχων στα προϊόντα αυτά που προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο και τους κανόνες υγείας και καλής διαβίωσης των ζώων και εναρμόνιση της κτηνιατρικής νομοθεσίας προς την υπ' αριθμ. 2004/41/ΕΚ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου» (Α'95).
- π.δ. 56/2013 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2010/63/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2010 (L 276/33/20.10.2010) 'σχετικά με την προστασία των ζώων που χρησιμοποιούνται για επιστημονικούς σκοπούς'» (Α'106).

Περαιτέρω, το άρθρο 5 του νόμου αυτού, όπως ισχύει<sup>294</sup>, ορίζει ότι με τα προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται βάσει του άρθρου 4 μπορεί να θεσπίζεται το αξιόποινο των σχετικών παραβάσεων σε βαθμό πλημμελήματος στα πλαίσια του Ποινικού Κώδικα όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο για την αποτελεσματική εφαρμογή των κοινοτικών πράξεων και η συγκεκριμένη παράβαση δεν συνιστά ποινικό αδίκημα κατά την κείμενη ελληνική νομοθεσία.

Τέλος, στο άρθρο 6 του ν. 1338/1983, το οποίο καμία τροποποίηση δεν έχει υποστεί μέχρι σήμερα, προβλέπεται ότι με αποφάσεις του αρμοδίου κατά περίπτωση Υπουργού και του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, δύναται να συνιστώνται νομοπαρασκευαστικές επιτροπές για την κατάρτιση σχεδίων νόμων και κανονιστικών πράξεων με σκοπό τη συμμόρφωση της εθνικής προς την ενωσιακή έννομη τάξη. Αυτή η πρακτική, ενώ τα πρώτα χρόνια της ένταξης της Ελλάδας στις ΕΚ, ακολουθήθηκε ευρέως, δεν συνηθίζεται πια, ως απόδειξη ίσως ότι η ελληνική Διοίκηση έχει αποκτήσει μια σχετική εμπειρία, τεχνική γνώση και συνείδηση γύρω από την απαίτηση ταχύτητας και αποτελεσματικότητας στην εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ από αυτήν.

---

<sup>294</sup> Το άρθρο 5 του ν. 1338/1983 τροποποιήθηκε με το άρθρο 6 παρ. 5 του ν. 1440/1984 (Α'70).

Ο ν. 1338/1983, ο οποίος με τις τροποποιήσεις του παραμένει ακόμα και σήμερα σε ισχύ, έχει αποτελέσει το κυρίαρχο εργαλείο του Έλληνα νομοθέτη, που στην προκειμένη περίπτωση είναι η Δημόσια Διοίκηση. Απόδειξη του ότι οι διατάξεις του παρουσιάζουν πληρότητα ως προς το πεδίο το οποίο ρυθμίζουν, είναι το γεγονός ότι όποιες προσπάθειες έχουν γίνει προκειμένου αυτός να παύσει να εφαρμόζεται σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής, όπως είναι η Κοινή Αγροτική Πολιτική, έγιναν αντιγράφοντάς τον. Ειδικότερα, για λόγους οικονομίας χρόνου αλλά και λόγω των ιδιαίτερα τεχνικών αντικειμένων που καλείται να ρυθμίσει η ΚΑΠ, κρίθηκε σκόπιμο να μην συμπράττει πλέον ο Υπουργός Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας στις εν λόγω κανονιστικές πράξεις, οι οποίες όπως είδαμε παραπάνω εκδίδονται κατά κανόνα με τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 3 του ν. 992/1979 και τα άρθρα 1 και 3 του ν. 1338/1983. Ο Έλληνας νομοθέτης προέβη σε κατάργηση της σχετικής εξουσιοδοτικής διάταξης του ν. 992/1979, με την παρ. 46 του άρθρου 64 του ν. 4235/2014<sup>295</sup> και σε αντικατάστασή της με το άρθρο 62 παρ. 2 του ίδιου νόμου. Σε αυτό ορίζεται πλέον ότι με αποφάσεις του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων καθορίζονται τα αναγκαία συμπληρωματικά, οργανωτικά και εκτελεστικά μέτρα για την εφαρμογή των κανονισμών και των αποφάσεων των Οργάνων της ΕΕ, καθώς και για τη μεταφορά των οδηγιών των ιδίων ως άνω Οργάνων, που αφορούν την Κοινή Αγροτική Πολιτική και το διαρθρωτικό τομέα της γεωργίας. Οι ρυθμίσεις της εν λόγω διάταξης δεν σταματάν εκεί. Για την αποφυγή της χρήσης της εξουσιοδότησης του ν. 1338/1983 και άρα της σύμπραξης του Υπουργού Ανάπτυξης, επελέγησαν οι ίδιες διατυπώσεις με αυτές του ν. 1338/1983 ώστε να καλύπτεται όλο το εύρος των απαιτήσεων των κανόνων της ΚΑΠ, που συνίστανται στον ορισμό αρμόδιων αρχών, στον καθορισμό αρμοδιοτήτων και διοικητικών διαδικασιών, καθώς και στη θέσπιση διοικητικών και ποινικών κυρώσεων. Ειδικότερα, οι επόμενες διατυπώσεις της εν λόγω διάταξης αποτελούν συνδυασμό του άρθρου 1 παρ. 2 και 5 και του άρθρου 3 παρ. 2 του ν. 1338/1983<sup>296</sup>. Το νέο στοιχείο που προστίθεται με την ανωτέρω διάταξη

<sup>295</sup> ν. 4235/2014 «Διοικητικά μέτρα, διαδικασίες και κυρώσεις στην εφαρμογή της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας στους τομείς των τροφίμων, των ζωοτροφών και της υγείας και προστασίας των ζώων και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων» (Α' 32).

<sup>296</sup> «.....Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνεται ιδίως ο ορισμός αρμόδιων αρχών, ο καθορισμός αρμοδιοτήτων και διοικητικών διαδικασιών, καθώς και η θέσπιση διοικητικών και ποινικών

είναι ότι για τη θέσπιση των ποινικών κυρώσεων με τις αποφάσεις αυτές, απαιτείται και η σύμπραξη του Υπουργού Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων<sup>297</sup>. Ήδη με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 62 του ν. 4235/2014 έχουν εκδοθεί αποφάσεις του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων για τη θέσπιση των αναγκαίων συμπληρωματικών μέτρων για την εφαρμογή της ΚΑΠ<sup>298</sup>.

Η πληρότητα επιπλέον των διατάξεων του ν. 1338/1983, επισφραγίζεται από το ότι όλοι οι κυρωτικοί των Συνθηκών, νόμοι στο άρθρο δεύτερο παραπέμπουν στα άρθρα 1, 2 και 4 του ν. 1338/1983, όπως ισχύουν, για να ορίσουν ότι με τις κανονιστικές πράξεις των ανωτέρω άρθρων μπορεί να ρυθμίζεται κάθε θέμα που είναι αναγκαίο για την εφαρμογή των Συνθηκών που κυρώνονται με τους νόμους αυτούς, αλλά και των πράξεων των ενωσιακών οργάνων<sup>299</sup>. Στην παρ. 2 του άρθρου δεύτερου των κυρωτικών αυτών νόμων προβλέπεται ότι με αυτές τις κανονιστικές πράξεις «επέρχονται οι αναγκαίες προσαρμογές της κείμενης νομοθεσίας, όταν απαιτείται τροποποίηση ή κατάργηση διατάξεων που είναι αντίθετες προς τη ρύθμιση, η

---

κυρώσεων σε βαθμό πλημμελήματος. Με την ίδια απόφαση επέρχονται και οι αναγκαίες προσαρμογές της κείμενης νομοθεσίας, όταν απαιτείται τροποποίηση ή κατάργηση διατάξεων που είναι αντίθετες προς τη ρύθμιση που προβλέπεται από τις αναφερόμενες στο πρώτο εδάφιο διατάξεις των κανονισμών, αποφάσεων και οδηγιών των Οργάνων της ΕΕ....»

<sup>297</sup> «...Αν πρόκειται με την ανωτέρω απόφαση να θεσπισθούν ποινικές κυρώσεις, στην έκδοση της απόφασης συμπράττει και ο Υπουργός Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων»

<sup>298</sup> Ενδεικτικά, αριθ. 834/52120/17.4.2014 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων «Καθορισμός των αναγκαίων συμπληρωματικών μέτρων για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, του Κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1249/2008 της Επιτροπής και της αριθ. 2010/642/ΕΕ απόφασης της Επιτροπής, σχετικά με την ταξινόμηση των σφάγιων χοίρων και την κοινοποίηση των σχετικών τιμών» (Β' 1138/5.5.2014).

<sup>299</sup> Για παράδειγμα, ν. 3671/2008 «Κύρωση της Συνθήκης της Λισσαβώνας που τροποποιεί τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ορισμένες συναφείς πράξεις» (Α' 129) άρθρο δεύτερο «1. Με τα διατάγματα και τις λοιπές κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση των άρθρων 1, 2 και 4 του ν. 1338/1983 (ΦΕΚ 34 Α), όπως τροποποιήθηκαν μεταγενεστέρως και ισχύουν σήμερα, καθώς και του άρθρου 48 του ν. 3427/2005 (ΦΕΚ 312 Α), μπορεί να ρυθμίζεται αναλόγως κάθε θέμα που είναι αναγκαίο για την εφαρμογή της Συνθήκης που κυρώνεται με τον παρόντα νόμο, των σχετικών Πρωτοκόλλων και Παραρτημάτων και των Δηλώσεων που περιλαμβάνονται στην Τελική Πράξη, καθώς και κάθε θέμα αναγκαίο για την εφαρμογή των πράξεων, που εκδίδονται κάθε φορά από τα όργανα της Ένωσης. Με τον ίδιο τρόπο, ρυθμίζονται τα θέματα που αναφέρονται στην ανάπτυξη των νησιών και έχουν σχέση με την εφαρμογή του άρθρου 158 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας όπως τροποποιείται με τη Συνθήκη που κυρώνεται με τον παρόντα νόμο, καθώς και των σχετικών Δηλώσεων».

οποία προβλέπεται από τη Συνθήκη που κυρώνεται με τον παρόντα νόμο και τις πράξεις των οργάνων της Ένωσης»<sup>300</sup>.

Από την ανάλυση του ν. 1338/1983, προκύπτει ότι είναι το κύριο νομοθετικό εργαλείο προσαρμογής της ελληνικής στην ενωσιακή νομοθεσία, καθώς στο εθνικό μας δίκαιο δεν υπάρχει μια γενική νομοθετική εξουσιοδότηση η οποία να ορίζει για παράδειγμα ότι «με απόφαση του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού λαμβάνονται τα απαραίτητα μέτρα για την ενσωμάτωση των Οδηγιών στο εθνικό δίκαιο» ή ότι «με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται μετά από πρόταση του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού καθορίζονται τα αναγκαία συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή Κανονισμών που εκδίδουν τα όργανα της ΕΕ». Η επιλογή του νομικού μέσου γίνεται κατά περίπτωση ανάλογα με το υπό ρύθμιση αντικείμενο, και ως εκ τούτου από την κατά περίπτωση ισχύουσα νομική βάση.

#### 4.4. Η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου με νόμο

Όπως ήδη ειπώθηκε, η διαδικασία της εναρμόνισης της εθνικής με την ενωσιακή νομοθεσία, με νόμο, σπανίζει. Ωστόσο, ορισμένες φορές αποτελεί επιλογή του νομοθετικού σώματος, ιδίως όταν τα υπό ρύθμιση ζητήματα είναι ιδιαίτερα κρίσιμα. Η διαδικασία που ακολουθείται είναι, πολύ σχηματικά, η παρακάτω. Η διαδικασία ξεκινάει από το επισπεύδον Υπουργείο<sup>301</sup>, το οποίο και αναλαμβάνει την ευθύνη της ενσωμάτωσης της Οδηγίας ή της λήψης των συμπληρωματικών μέτρων εφαρμογής του Κανονισμού, με τη σύνταξη του σχεδίου νόμου και της αιτιολογικής έκθεσης αυτού. Το σχέδιο του νόμου υπογράφεται από τον επισπεύδοντα Υπουργό και συνοδευόμενο από την αιτιολογική έκθεση αποστέλλεται στη Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης για να γίνει η νομοτεχνική επεξεργασία των διατάξεών του από την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή<sup>302</sup>, η οποία, μεταξύ άλλων, είναι αρμόδια για τη συστηματική και νομοτεχνική επεξεργασία όλων των σχεδίων νόμων, τη διερεύνηση της συνταγματικότητας των

<sup>300</sup> ν. 3671/2008 άρθρο δεύτερο παρ. 2.

<sup>301</sup> Το Υπουργείο δηλαδή που είναι αρμόδιο για το πεδίο πολιτικής που ρυθμίζει η ενωσιακή πράξη.

<sup>302</sup> Η ΚΕ.Ν.Ε. συστάθηκε με την αριθ. 37/8.1.1998 απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Οικονομικών (Β' 1/8.1.1998). Σήμερα, η ΚΕ.Ν.Ε. υπάγεται στην ΓΓΚ και η οργάνωση και λειτουργία της ρυθμίζεται από την αριθ. 177/28.12.2005 απόφαση Πρωθυπουργού και του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών (Β' 1856/29.12.2005).

διατάξεων τους και την εξέταση της συμβατότητάς τους με το ενωσιακό δίκαιο<sup>303</sup>. Κατόπιν συζήτησης της ΚΕ.Ν.Ε. και με τους εκπροσώπους του επισπεύδοντος Υπουργείου, συντάσσεται Πρακτικό Επεξεργασίας το οποίο αποστέλλεται σε αυτό, προκειμένου να λάβει υπόψη του και να ενσωματώσει στο σχέδιο νόμου τις παρατηρήσεις που διατυπώνονται στο Πρακτικό. Κατόπιν αυτού, το σχέδιο αποστέλλεται ηλεκτρονικά στη ΓΓΚ προκειμένου να ελεγχθεί κατά πόσο η Διοίκηση συμμορφώθηκε με τις παρατηρήσεις της Επιτροπής. Αφού ολοκληρωθεί ο έλεγχος, το τελικό σχέδιο του νόμου, υπογεγραμμένο από όλους τους συναρμόδιους πια Υπουργούς, αποστέλλεται σε ηλεκτρονική και έντυπη μορφή στη ΓΓΚ, μαζί με:

1. την αιτιολογική έκθεση<sup>304</sup>
2. τον πίνακα με τις τροποποιούμενες και καταργούμενες διατάξεις
3. την έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων
4. την έκθεση επί της δημόσιας διαβούλευσης
5. την Έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους<sup>305</sup>
6. την ειδική έκθεση του αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών, αν το σχέδιο νόμου εμπίπτει στην περίπτωση του άρθρου 75 παρ. 3 Σ<sup>306</sup>
7. τη γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 2 Σ<sup>307</sup>
8. το κείμενο της Οδηγίας ή του Κανονισμού.

Ο φάκελος με όλα τα παραπάνω, κατατίθεται στη συνέχεια από τη ΓΓΚ στη Διεύθυνση Νομοθετικού Έργου της Βουλής, όπου και ξεκινάει η επεξεργασία και η εξέταση του νομοσχεδίου στην αρμόδια διαρκή επιτροπή της Βουλής σε δύο στάδια<sup>308</sup>. Στο πρώτο γίνεται συζήτηση επί της αρχής και επί των άρθρων και στο δεύτερο, γίνεται συζήτηση επί της αρχής, επί του συνόλου και επί των

<sup>303</sup> [http://www.ggk.gov.gr/?page\\_id=23](http://www.ggk.gov.gr/?page_id=23)

<sup>304</sup> Η οποία περιέχει τους λόγους και τους σκοπούς των προτεινόμενων ρυθμίσεων, χωρίς να επαναλαμβάνει τις διατάξεις του νόμου.

<sup>305</sup> Άρθρο 75 παρ. 1 Σ.

<sup>306</sup> Άρθρο 75 παρ. 3 «Νομοσχέδιο που συνεπάγεται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από ειδική έκθεση για τον τρόπο που θα καλυφθούν, η οποία υπογράφεται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών».

<sup>307</sup> Άρθρο 73 παρ. 2 «Νομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου...».

<sup>308</sup> Σε περιπτώσεις κατεπειγόντων σχεδίων νόμων δε απαιτούνται δύο στάδια.

άρθρων<sup>309</sup>. Στη συνέχεια το σχέδιο εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη της Βουλής, συζητείται και ψηφίζεται. Ύστερα, ο ψηφισμένος πια νόμος διατυπώνεται σε πάπυρο, τον οποίον υπογράφουν οι συναρμόδιοι Υπουργοί και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και αποστέλλεται στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, όπου τίθεται η μεγάλη σφραγίδα του Κράτους και υπογράφεται από τον Υπουργό. Τέλος, αποστέλλεται στο Εθνικό Τυπογραφείο για δημοσίευση στο Τεύχος Α΄ της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως και αναρτάται στη «Διαύγεια»<sup>310</sup>. Η όλη διαδικασία, όπως συνοπτικά περιγράφεται παραπάνω, από την σύνταξη μέχρι τη δημοσίευση του νόμου διαρκεί, στην καλύτερη περίπτωση, περίπου ενάμισι χρόνο. Αντιλαμβάνεται λοιπόν κανείς τη δυσκολία της μεταφοράς του ενωσιακού δικαίου στην εσωτερική δικαιοταξία ή της εφαρμογής του, με την έκδοση νόμου.

Ακόμα όμως και αν επιλεγεί η νομοθετική οδός για την ενσωμάτωση μιας Οδηγίας ή τη θέσπιση των αναγκαίων συμπληρωματικών μέτρων για την εφαρμογή ενός Κανονισμού, όπως ήδη παρατηρήθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο ο νόμος περιέχει πολλές εξουσιοδοτήσεις για την πλήρη εφαρμογή αυτού και ως εκ τούτου και της ενωσιακής πράξης. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι ο ν. 3844/2010 με τον οποίο ενσωματώθηκε ο Οδηγία 2006/123/EK για τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, περιείχε 16 εξουσιοδοτήσεις στους αρμόδιους Υπουργούς και 2 στον ΠτΔ για την πλήρη εφαρμογή της Οδηγίας 2006/123/EK.

Παρά το χρονοβόρο της διαδικασίας, η εφαρμογή του παράγωγου ενωσιακού δικαίου πραγματοποιείται με νόμο, ιδιαίτερα όταν ο υπό ρύθμιση τομέας πολιτικής είναι υψηλού ενδιαφέροντος ή άπτεται των αρμοδιοτήτων πολλών ή και όλων των Υπουργείων. Τέτοιοι νόμοι είναι για παράδειγμα:

- Ο ν. 2522/1997 «Δικαστική προστασία που κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης συμβάσεως δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών, σύμφωνα με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ» (Α΄178).

<sup>309</sup> Ισχύων Κανονισμός της Βουλής, Μέρος Β΄ (Α΄51/10.4.1997)

<sup>310</sup> ν. 3861/2010 (Α΄112) σύμφωνα με τον οποίο οι νόμοι, τα προεδρικά διατάγματα, οι αποφάσεις κ.α. «... αναρτώνται αμελλητί στο Διαδίκτυο με μέριμνα του οργάνου που τις εξέδωσε...» και «...όταν είναι κατά νόμο δημοσιευτές, στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ισχύουν από τη δημοσίευσή τους, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά...».

- Ο ν. 3340/2005 «Για την προστασία της Κεφαλαιαγοράς από πράξεις προσώπων που κατέχουν προνομιακές πληροφορίες και πράξεις χειραγώγησης της αγοράς» (Α΄112), με τον οποίο ενσωματώθηκαν οι Οδηγίες 2003/6/ΕΚ του Συμβουλίου και 2003/124/ΕΚ, 2003/125/ΕΚ και 2004/72/ΕΚ της Επιτροπής.
- Ο ν. 3844/2010 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2006/123 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά και άλλες διατάξεις» (Α΄63).
- Ο ν. 4036/2012 «Διάθεση γεωργικών φαρμάκων στην αγορά, ορθολογική χρήση αυτών και συναφείς διατάξεις» (Α΄8), με τον οποίο λαμβάνονται τα συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής των Κανονισμών 1107/2009, 396/2005 και των εφαρμοστικών Κανονισμών αυτών, και ενσωματώνεται στην ελληνική έννομη τάξη η Οδηγία 2009/128/ΕΚ του και λαμβάνονται εθνικά μέτρα συμμόρφωσης προς τις απαιτήσεις της εν λόγω Οδηγίας.

#### **4.5. Η εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου με κανονιστική διοικητική πράξη**

Η συνηθέστερη λοιπόν λύση για την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ είναι αυτή της έκδοσης των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης, δηλαδή των προεδρικών διαταγμάτων και των υπουργικών ή κοινών υπουργικών αποφάσεων, για την έκδοση των οποίων απαιτείται η παροχή ρητής νομοθετικής εξουσιοδότησης, η επιλογή της οποίας είναι κρίσιμη για τη νομιμότητα της νομικής ρύθμισης που κάθε φορά παράγεται.

##### **4.5.1. Η επιλογή της σωστής νομικής βάσης**

Η Διοίκηση προκειμένου να επιλέξει την ορθή εθνική νομική βάση την οποία θα χρησιμοποιήσει προκειμένου να εναρμονίσει το δίκαιο αρμοδιότητάς της με το ενωσιακό, απαιτείται να εξετάσει το προοίμιο της νομοθετικής πράξης της Ένωσης, όπου αναφέρεται το άρθρο ή τα άρθρα της Συνθήκης βάσει του οποίου ή των οποίων αυτή εκδίδεται. Αυτό κρίνεται σκόπιμο προκειμένου να επιχειρηθεί η σύνταξη και η έκδοση της κατάλληλης

κανονιστικής πράξης με τη χρήση των αντίστοιχων εξουσιοδοτήσεων, δηλαδή προεδρικού διατάγματος με το άρθρο 4 του ν. 1338/1983 ή κοινής υπουργικής απόφασης με ειδική εξουσιοδότηση σε συνδυασμό με τα άρθρα 1 και 3 του ν. 1338/1983 ή υπουργικής απόφασης μόνο με τη νέα εξουσιοδοτική διάταξη του ν. 4235/2014.

Έτσι για παράδειγμα οι Κανονισμοί εφαρμογής της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής<sup>311</sup> που εκδίδονται σύμφωνα με τις αντίστοιχες διατάξεις της Συνθήκης<sup>312</sup>, για να εκτελεστούν, το αρμόδιο Υπουργείο θα κάνει πλέον χρήση της εξουσιοδότησης του άρθρου 62 παρ. 2 του ν. 4235/2014, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, και ο Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων θα εκδώσει τη σχετική υπουργική απόφαση. Σε αυτήν την περίπτωση δεν θα μπορούσε να γίνει χρήση της γενικής εξουσιοδότησης του άρθρου 4 του ν. 1338/1983, για παράδειγμα, για να εκδοθεί προεδρικό διάταγμα, διότι όπως ειπώθηκε, αυτό μπορεί να γίνει μόνο όταν δεν υπάρχει ειδική νομική βάση. Αντίστροφα, δεν μπορεί η Διοίκηση να εκδώσει απόφαση για την ενσωμάτωση Οδηγίας ή την εκτέλεση Κανονισμού, όταν δεν έχει ειδική εξουσιοδότηση για αυτό, αλλά μόνο προεδρικό διάταγμα σύμφωνα με το παραπάνω άρθρο του ν. 1338/1983. Αυτό συχνά επιχειρείται από τη Διοίκηση με την επίκληση στο προοίμιο της υπό έκδοσης εθνικής πράξης μη εξουσιοδοτικών και άσχετων διατάξεων.

Αν η Διοίκηση δεν ανατρέξει στο κείμενο της Συνθήκης δεν μπορεί να ξέρει με βεβαιότητα βάσει ποιάς πολιτικής εκδίδεται η ενωσιακή πράξη και ως εκ τούτου ποιο είναι το είδος της πράξης που νομιμοποιείται να εκδώσει για την ενσωμάτωση ή την εκτέλεσή της. Πολύ περισσότερο είναι απαραίτητη αυτή η έρευνα διότι, η Διοίκηση ορισμένες φορές νομίζει ότι γνωρίζει σε ποιο πεδίο πολιτικής ανήκει για παράδειγμα ένας Κανονισμός τον οποίο καλείται να εφαρμόσει, αλλά δεν είναι λίγες οι φορές που κάνει λάθος, διότι ο εν λόγω Κανονισμός εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής περισσότερων της μιας πολιτικών,

<sup>311</sup> Για παράδειγμα του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1308/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013 για τη θέσπιση κοινής οργάνωσης των αγορών γεωργικών προϊόντων και την κατάργηση των κανονισμών (ΕΟΚ) αριθ. 922/72, (ΕΟΚ) αριθ. 234/79, (ΕΚ) αριθ. 1037/2001 και (ΕΚ) αριθ. 1234/2007 του Συμβουλίου, (ΕΕ L 347, 20.12.2013, σ. 671), ο οποίος εκδόθηκε έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως το άρθρο 42 πρώτο εδάφιο και το άρθρο 43 παράγραφος 2.

<sup>312</sup> Άρθρο 38 έως 44 ΣυνθΛΕΕ (πρώην άρθρα 32 έως 38 ΣυνθΕΚ).

π.χ. της ΚΑΠ και της δημόσιας υγείας<sup>313</sup>. Στην περίπτωση αυτή το πεδίο εφαρμογής της εξουσιοδότησης του άρθρου 62 παρ. 2 του ν. 4235/2014 δεν μπορεί να καλύψει την έκδοση σχετικής εθνικής πράξης και θα πρέπει να αναζητηθεί από τη Διοίκηση και άλλη νομική βάση.

#### 4.5.2. Η εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ με προεδρικό διάταγμα

Την ευθύνη για την εναρμόνιση του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο, με τη σύνταξη σχεδίου π.δ., έχει η καθ' ύλην αρμόδια υπηρεσία του επισπεύδοντος Υπουργείου. Η διαδικασία ξεκινάει με τη σύνταξη του σχεδίου π.δ. και της εισηγητικής του έκθεσης<sup>314</sup> από την αρμόδια υπηρεσία του επισπεύδοντος Υπουργείου. Αφού ολοκληρωθεί η σύνταξη του σχεδίου, αυτό υποβάλλεται για νομοτεχνική επεξεργασία και έλεγχο νομιμότητας στην αρμόδια νομική υπηρεσία, αν υπάρχει και κατόπιν υπογράφεται από την υπαλληλική ιεραρχία και προωθείται, μαζί με τη σχετική εθνική και ενωσιακή νομοθεσία, στην πολιτική ηγεσία για υπογραφή. Μετά από την υπογραφή του επισπεύδοντος Υπουργού, με πρόταση του οποίου εκδίδεται το σχετικό π.δ., ο φάκελος με το σχέδιο, την εισηγητική έκθεση και τη σχετική νομοθεσία, αποστέλλεται στους τυχόν συναρμόδιους Υπουργούς, οι οποίοι είναι επίσης αρμόδιοι για την πρόταση έκδοσής του, για συνυπογραφή. Στις εναρμονίσεις του εθνικού δικαίου με τους κανόνες του δικαίου της ΕΕ, συναρμόδιος Υπουργός είναι κατά κανόνα ο Υπουργός Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, ο οποίος συμπράττει στις κανονιστικές πράξεις εναρμόνισης σύμφωνα με το ν. 1338/1983, όπως αναλύθηκε παραπάνω. Αφού το σχέδιο και η εισηγητική έκθεση επιστραφούν υπογεγραμμένα στο επισπεύδον Υπουργείο, η υπηρεσία που συνέταξε το σχέδιο, διαβιβάζει στη ΓΓΚ:

- 1) Εφτά (7) ακριβή φωτοαντίγραφα του σχεδίου π.δ. και της εισηγητικής αυτού, όπου φαίνονται μόνο οι υπογραφές των Υπουργών, Υφυπουργών ή Αναπληρωτών Υπουργών και όχι της

<sup>313</sup> Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 396/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Φεβρουαρίου 2005 για τα ανώτατα όρια καταλοίπων φυτοφαρμάκων μέσα ή πάνω στα τρόφιμα και τις ζωοτροφές φυτικής και ζωικής προέλευσης και για την τροποποίηση της οδηγίας 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 70 της 16.3.2005, σ. 1), που εκδόθηκε βάσει της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ιδίως των άρθρων 37 και 152 παράγραφος 4 στοιχείο β'.

<sup>314</sup> Στην εισηγητική έκθεση που συνοδεύει το σχέδιο π.δ., αποσαφηνίζεται η ανάγκη και ο σκοπός έκδοσης του σχετικού π.δ. και αναφέρονται ρητά οι εξουσιοδοτικές διατάξεις βάσει των οποίων αυτό εκδίδεται.

διοικητικής/υπαλληλικής ιεραρχίας. Ως δημόσια έγγραφα, τα παραπάνω θα πρέπει να φέρουν και την ημερομηνία υπογραφής,

- 2) Το Παράρτημα των νόμων και των κανονιστικών πράξεων που αναφέρονται στο σχέδιο του π.δ.,
- 3) Τη σχετική εθνική και ενωσιακή νομοθεσία, βάσει της οποίας εκδίδεται το εν λόγω π.δ.,

προκειμένου να προωθηθούν στο ΣτΕ, το οποίο έχει την αρμοδιότητα επεξεργασίας όλων των κανονιστικών διαταγμάτων (νέων, τροποποιητικών ή καταργητικών) σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 1 περ. δ' του Σ. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 15 του π.δ. 18/1989<sup>315</sup>, όπως ισχύει, το οποίο διέπει την οργάνωση και λειτουργία του εν λόγω Δικαστηρίου, όλα τα σχέδια κανονιστικών διαταγμάτων<sup>316</sup>, αποστέλλονται υποχρεωτικά στο ΣτΕ, από τη ΓΓΚ, για να γίνει επεξεργασία τους. Ο επισπεύδων Υπουργός μπορεί να τάξει προθεσμία, ανάλογη με τη σπουδαιότητα και το τυχόν κατεπείγον του διατάγματος, η οποία αρχίζει από την υποβολή του σχεδίου στο ΣτΕ. Περαιτέρω, σύμφωνα με τα άρθρα 15 και 16 του π.δ.18/1989, αρμόδιο για την επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων είναι το Ε' Τμήμα του Δικαστηρίου, ο Πρόεδρος του οποίου ορίζει εισηγητή Σύμβουλο ή Πάρεδρο για το σκοπό αυτόν. Το Ε' Τμήμα επεξεργάζεται τα κανονιστικά διατάγματα σε τριμελή<sup>317</sup> ή πενταμελή σύνθεση<sup>318</sup>. Εάν το Τμήμα κρίνει ότι, λόγω της σπουδαιότητας των νομικών ζητημάτων που εγείρονται, η επεξεργασία του σχεδίου διατάγματος πρέπει να παραπεμφθεί στην Ολομέλεια, εκφράζει τη γνώμη του και παραπέμπει τα ανωτέρω ζητήματα σε αυτήν<sup>319</sup>. Το σχέδιο εισάγεται προς επεξεργασία σε συνεδρίαση, στην οποία μπορούν να παρασταθούν οι εκπρόσωποι της Διοίκησης, εφόσον κριθεί αναγκαίο, προκειμένου να δοθούν επιπλέον διευκρινίσεις επί των προτεινόμενων ρυθμίσεων.

<sup>315</sup> π.δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (Α' 8).

<sup>316</sup> Εκτός εκείνων που ορίζουν απλώς το χρόνο έναρξης της ισχύος του νόμου.

<sup>317</sup> Στην οποία μετέχουν ο Πρόεδρος του Τμήματος ή ο αναπληρωτής του, ένας Σύμβουλος, ένας Πάρεδρος και ο Γραμματέας, ο οποίος τηρεί τα πρακτικά της συνεδρίασης.

<sup>318</sup> Στην οποία μετέχουν ο Πρόεδρος του Τμήματος ή ο αναπληρωτής του, τρεις Σύμβουλοι, ένας Πάρεδρος και ο Γραμματέας, ο οποίος τηρεί τα πρακτικά της συνεδρίασης.

<sup>319</sup> Στο σχηματισμό της Ολομέλειας μετέχουν ο Πρόεδρος του ΣτΕ ή ο νόμιμος αναπληρωτής του, έξι Σύμβουλοι και δύο Πάρεδροι.

Η επεξεργασία των σχεδίων π.δ. από το ΣτΕ περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας, συμπεριλαμβανομένης και της κρίσης για τη συνταγματικότητα της εξουσιοδοτικής διάταξης, καθώς και σε υποδείξεις νομοτεχνικής φύσης. Έτσι, κατά την επεξεργασία του σχεδίου, εξετάζονται το αντικείμενο και οι ρυθμίσεις του διατάγματος, οι εξουσιοδοτικές διατάξεις, το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει το συγκεκριμένο αντικείμενο, η νομολογία, οι αποφάσεις του ΔΕΕ και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, τα νομικά ζητήματα που τίθενται και οι γνωμοδοτήσεις που έχουν δοθεί στα ζητήματα αυτά με προγενέστερα πρακτικά επεξεργασίας. Το ΣτΕ δεν προβαίνει σε έλεγχο σκοπιμότητας και ουσίας του υποβληθέντος σχεδίου, αν και πολλές φορές επισημαίνει στη Διοίκηση ότι μία συγκεκριμένη ουσιαστική επιλογή του κανονιστικού νομοθέτη ενδέχεται να αποδυναμώνει τις λοιπές ρυθμίσεις του σχεδίου και άρα η Διοίκηση θα έπρεπε να επανεξετάσει το ζήτημα, χρησιμοποιώντας τις φράσεις «...προτείνεται στη Διοίκηση να εξετάσει...» ή «...η Διοίκηση πρέπει να εξετάσει...»<sup>320</sup>.

Πρέπει να τονιστεί στο σημείο αυτό ότι, «τα σχέδια προεδρικών διαταγμάτων που περιέχουν διατάξεις με τις οποίες θεσπίζονται τα αναγκαία μέτρα για την πλήρη εναρμόνιση του εσωτερικού δικαίου προς Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να αποστέλλονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας σε εύλογο χρόνο πριν από την λήξη της προθεσμίας συμμόρφωσης, προκειμένου το Συμβούλιο να δυνηθεί να ασκήσει λυσιτελώς την γνωμοδοτική του αρμοδιότητα και η Διοίκηση να έχει τον χρόνο να συμμορφωθεί προς τυχόν παρατηρήσεις νομιμότητας»<sup>321</sup>. Το ίδιο ισχύει και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες για την πλήρη εφαρμογή μιας Οδηγίας απαιτείται, πέρα από τη θέσπιση του αναγκαίου κανονιστικού πλαισίου, και η λήψη ειδικότερων μέτρων συμμόρφωσης<sup>322</sup>, τα οποία θα πρέπει να έχουν

<sup>320</sup> Για παράδειγμα ΣτΕ ΠΕ 98/2013.

<sup>321</sup> Ενδεικτικά ΣτΕ ΠΕ 338/2006, ΠΕ 94/2011, ΠΕ 3/2012 και ΠΕ 275/2011.

<sup>322</sup> Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η Οδηγία 2003/126/ΕΚ για τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά, η οποία ενσωματώθηκε με το ν. 3844/2010, για την πλήρη εφαρμογή της όμως προβλεπόταν η έκδοση 16 υπουργικών και κοινών υπουργικών αποφάσεων κατ' εξουσιοδότησή του, αλλά και απαιτούταν η τροποποίηση και η κατάργηση πολλών νομοθετημάτων που ρύθμιζαν αντίθετα τους τομείς υπηρεσιών της οικονομίας που ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής της παραπάνω Οδηγίας.

επίσης θεσπιστεί πριν από την εκπνοή της οριζομένης από την Οδηγία για το σκοπό αυτόν, προθεσμίας<sup>323</sup>.

Μετά την ολοκλήρωση της επεξεργασίας από το ΣΤΕ συντάσσεται από τον εισηγητή σχετικό Πρακτικό Επεξεργασίας, στο οποίο περιλαμβάνεται η εισηγήσή του και οι γνώμες που διατυπώθηκαν και υπογράφεται από τον Πρόεδρο της σύνθεσης και τον Γραμματέα. Κατόπιν αποστέλλεται στη Διοίκηση, η οποία καταρχήν ενσωματώνει τις παρατηρήσεις που διατυπώνονται στο ΠΕ. Ωστόσο, πρέπει να τονιστεί στο σημείο αυτό ότι, η γνώμη του ΣΤΕ, όπως αυτή διατυπώνεται στη γνωμοδότησή της, έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα. Αυτό σημαίνει ότι η Διοίκηση δεν υποχρεούται να συμμορφωθεί προς τις παρατηρήσεις του οικείου ΠΕ, αν και κατά πάγια πρακτική του Προέδρου της Δημοκρατίας, τα π.δ. στα οποία δεν έχουν ενσωματωθεί παρατηρήσεις και επιφυλάξεις που διατυπώνονται στο ΠΕ ως προς τη νομιμότητα ή τη συνταγματικότητα διατάξεων του σχεδίου, δεν υπογράφονται από αυτόν και επιστρέφονται στη Διοίκηση. Παρόλα αυτά, παρατηρείται ο ΠτΔ να υπογράφει π.δ. τα οποία δεν ενσωματώνουν παρατηρήσεις του ΣΤΕ τεχνικής φύσης. Στις περιπτώσεις αυτές η καθ' ύλην αρμόδια υπηρεσία οφείλει να εκφράσει ρητά και να αιτιολογήσει πλήρως τους λόγους της μη συμμόρφωσης, σε έγγραφό της, το οποίο συνοδεύει το π.δ. μέχρι την υπογραφή του από τον ΠτΔ.

Κατόπιν ολοκλήρωσης των ανωτέρω, συντάσσεται εκ νέου το π.δ. και η εισηγητική του έκθεση. Σημειώνεται ότι, καθώς η επεξεργασία του σχεδίου διατάγματος από το ΣΤΕ αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσής του, η παράβαση του οποίου συνιστά λόγο ακύρωσης του εν λόγω διατάγματος, στο προοίμιο αυτού πρέπει να μνημονεύεται το πρακτικό επεξεργασίας του Δικαστηρίου. Επιπλέον, στη νέα εισηγητική έκθεση, αναφέρεται ότι έγινε συμμόρφωση προς τις παρατηρήσεις του ΣΤΕ ή ότι δεν έγινε συμμόρφωση προς παρατήρηση της οποίας αναγράφεται ο αριθμός, για τους λόγους που αναφέρονται στο συνοδευτικό έγγραφο της αρμόδιας υπηρεσίας. Περαιτέρω, σημειώνεται ότι η Διοίκηση δεν μπορεί να αλλάξει το περιεχόμενο του σχεδίου π.δ μετά την επεξεργασία του, χωρίς να το αποστείλει εκ νέου στο ΣΤΕ. Ωστόσο, απλές λεκτικές μεταβολές, νομοτεχνικές βελτιώσεις ή προσθήκη

<sup>323</sup> Ενδεικτικά ΣΤΕ ΠΕ 338/2006, ΠΕ 94/2011, ΠΕ 3/2012 και ΠΕ 275/2011.

επουσιωδών διατάξεων επιτρέπονται χωρίς να πρέπει το σχέδιο να υποβληθεί εκ νέου για επεξεργασία. Για αυτόν ακριβώς το λόγο το ΣτΕ πολλές φορές διατυπώνει τις παρατηρήσεις του με τέτοιο τρόπο ώστε να δύναται το επισπεύδον Υπουργείο να προσθέσει την κατάλληλη ρύθμιση χωρίς να χρειάζεται επανυποβολή του σχεδίου για επεξεργασία.

Μετά την ολοκλήρωση της ενσωμάτωσης των παρατηρήσεων του ΠΕ, το π.δ. τυπώνεται σε πάπυρο και αποστέλλεται στους συναρμόδιους Υπουργούς, Υφυπουργούς και Αναπληρωτές Υπουργούς, κατά περίπτωση, φάκελος με:

- 1) Το π.δ. εκτυπωμένο σε πάπυρο, όπου υπογράφουν μόνο οι συναρμόδιοι Υπουργοί, Υφυπουργοί ή Αναπληρωτές Υπουργοί και όχι η υπαλληλική ιεραρχία. Επίσης, ο Υπουργός του επισπεύδοντος Υπουργείου μονογράφει και κάθε σελίδα αυτού.
- 2) Το σχέδιο του παπύρου εκτυπωμένο σε απλό χαρτί, το οποίο υπογράφεται από τις υπηρεσίες και την πολιτική ηγεσία. Σε αυτό αναγράφεται πάνω η λέξη «ΣΧΕΔΙΟ».
- 3) Δύο εισηγητικές εκθέσεις. Στη μια αναγράφεται πάνω η λέξη «ΣΧΕΔΙΟ» και υπογράφουν οι υπηρεσίες και η πολιτική ηγεσία του επισπεύδοντος Υπουργείου, ενώ στην άλλη υπογράφει μόνο ο επισπεύδων Υπουργός με ημερομηνία.
- 4) Ένα (1) αντίγραφο της γνωμοδότησης του ΣτΕ.
- 5) Ένα (1) αντίγραφο του σχεδίου του π.δ. και της εισηγητικής του έκθεσης, όπως εστάλησαν στο ΣτΕ.

Αφού ολοκληρωθεί ο κύκλος των υπογραφών από τους συναρμόδιους Υπουργούς, το επισπεύδον Υπουργείο, διαβιβάζει στη ΓΓΚ φάκελο με:

- 1) τον πάπυρο,
- 2) δύο (2) ακριβή αντίγραφα του παπύρου σε απλό χαρτί χωρίς ημερομηνία και υπογραφές, με το εθνόσημο και το λογότυπο του ΠτΔ στην μπροστινή και στην τελευταία σελίδα. Στην τελευταία σελίδα πρέπει επίσης να είναι και τα ονόματα των Υπουργών που συνυπογράφουν χωρίς τις υπογραφές τους,
- 3) την πρωτότυπη εισηγητική έκθεση, δηλαδή μόνο με την υπογραφή του επισπεύδοντος Υπουργού, με την ημερομηνία υπογραφής,
- 4) δύο (2) απλά αντίγραφα του πρακτικού επεξεργασίας του ΣτΕ,

5) ένα (1) ακριβές ή απλό αντίγραφο του σχεδίου και της εισηγητικής στο οποίο αναγράφεται πάνω η φράση «Ως εστάλη στο ΣΤΕ», προκειμένου να προωθηθούν στον ΠτΔ, ο οποίος θα υπογράψει τον πάπυρο. Όταν ο πάπυρος επιστραφεί στο επισπεύδον Υπουργείο υπογεγραμμένος από τον ΠτΔ με ημερομηνία υπογραφής, ένα ακριβές αντίγραφο αυτού αποστέλλεται στο εθνικό τυπογραφείο<sup>324</sup>, σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή, για δημοσίευση στο τεύχος Α΄ της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως. Επιπλέον η επισπεύδουσα αρχή οφείλει να αναρτήσει το π.δ. στη «Διαύγεια» αμέσως μετά τη δημοσίευσή του.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η έκδοση ενός π.δ. αποτελεί μια πολύπλοκη και χρονοβόρα διαδικασία, η οποία συνήθως διαρκεί περίπου ένα χρόνο. Όπως αναλύθηκε ήδη, οι νομοθετικές διατάξεις περιλαμβάνουν συχνά εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση π.δ. για τη ρύθμιση θεμάτων που άπτονται του δικαίου της Ένωσης. Έτσι, η Διοίκηση κάνοντας χρήση αυτών των διατάξεων, ξεκινάει την παραπάνω σειρά ενεργειών, πολλές φορές όμως με χαρακτηριστική καθυστέρηση με αποτέλεσμα η ενσωμάτωση των Οδηγιών να κινδυνεύει να γίνει εκπρόθεσμα. Το πρόβλημα παρουσιάζεται ακόμα πιο έντονο στις περιπτώσεις των Οδηγιών, ιδίως τεχνικού περιεχομένου, οι οποίες τροποποιούνται πολύ συχνά<sup>325</sup> και οι προθεσμίες ενσωμάτωσής τους στα δίκαια των κρατών μελών είναι πολύ περιορισμένες. Σε αυτές τις περιπτώσεις βέβαια, το ΣΤΕ καταβάλλει κάθε προσπάθεια προκειμένου να ολοκληρώσει την επεξεργασία των εν λόγω σχεδίων π.δ. σε πολύ συντομότερο χρόνο από ότι συνήθως. Αυτό ωστόσο πολλές φορές δεν αρκεί, με αποτέλεσμα η μεταφορά των Οδηγιών να καταλήγει να γίνεται μετά το πέρας της οριζόμενης προθεσμίας.

Η ανωτέρω διαδικασία περιπλέκεται ακόμα περισσότερο και τα προβλήματα καθυστέρησης ενσωμάτωσης οξύνονται περαιτέρω, στις περιπτώσεις αλλαγής κυβέρνησης ή μεμονωμένων Υπουργών, ανακατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργείων ή Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών

<sup>324</sup> Από το Εθνικό Τυπογραφείο αποστέλλονται στη ΓΓΚ τα δοκίμια της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, προκειμένου να διενεργηθεί ένας τελικός έλεγχος πριν τη δημοσίευση.

<sup>325</sup> Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η Οδηγία 98/8/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Φεβρουαρίου 1998, για τη διάθεση βιοκτόνων στην αγορά (ΕΕ L 123 της 24.4.1998, σ. 1), η οποία έχει μέχρι σήμερα τροποποιηθεί 78 φορές. Η αρχική ενσωμάτωση της εν λόγω Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο έγινε με π.δ., κάνοντας χρήση των εξουσιοδοτήσεων των άρθρων 3 και 4 του ν. 1338/1983, καθώς και, όπως είναι αυτονόητο, η ενσωμάτωση των τροποποιήσεών του.

και Υφυπουργών, αρμόδιων για την πρόταση του σχεδίου π.δ.. Στις περιπτώσεις αυτές, το σχέδιο διατάγματος το οποίο έτυχε επεξεργασίας από το ΣΤΕ, αλλά δεν έχει ακόμα υπογραφεί από τον ΠτΔ, επανυποβάλλεται από τη Διοίκηση, μέσω της ΓΓΚ, στο ΣΤΕ, για έλεγχο μόνο των αρμοδιοτήτων<sup>326</sup>. Στη συνέχεια ακολουθείται η διαδικασία που περιγράφεται παραπάνω και εκδίδεται δεύτερο ΠΕ, το οποίο μνημονεύεται μαζί με το πρώτο ΠΕ στο προοίμιο του διατάγματος.

Εάν γίνει αλλαγή ολόκληρης ή μέρους της Κυβέρνησης ή ανακατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργείων ή Υπουργών, που προτείνουν το σχέδιο, και αυτό βρίσκεται ακόμα στο ΣΤΕ, τότε διακόπτεται η επεξεργασία του και το Δικαστήριο είτε επιστρέφει το σχέδιο στο επισπεύδον Υπουργείο για να υπογραφεί εκ νέου και η διαδικασία να ξεκινήσει από την αρχή, είτε ζητάει με έγγραφό του από τη Διοίκηση να του γνωρίσει αν το σχέδιο υιοθετείται από τη νέα πολιτική ηγεσία. Σε αυτήν τη δεύτερη περίπτωση, το επισπεύδον Υπουργείο μπορεί να στείλει απευθείας στο ΣΤΕ έγγραφο υιοθεσίας του σχεδίου, υπογεγραμμένο από τους αρμόδιους Υπουργούς.

Παρά το γεγονός ότι η πολυπλοκότητα έκδοσης ενός π.δ. μετά την προηγηθείσα περιγραφή, είναι μάλλον κατανοητή, θα επιχειρηθεί η απόδοσή της και με ένα πρόσφατο παράδειγμα από τη διοικητική και πολιτική πραγματικότητα. Στις 19 Ιουλίου του 2013 δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ (L 196, 19.7.2013, σ.18) η Οδηγία 2013/41/ΕΕ της Επιτροπής «για την τροποποίηση της οδηγίας 98/8/ΕΚ» του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου<sup>327</sup>, με προθεσμία μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο την 31<sup>η</sup> Αυγούστου 2014<sup>328</sup>. Η επισπεύδουσα υπηρεσία είχε στη διάθεσή της, περίπου, ένα χρόνο και ένα μήνα για να κάνει την εναρμόνιση. Η αρμόδια υπηρεσία του επισπεύδοντος Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων ένα μήνα μετά τη δημοσίευση της Οδηγίας, είχε συντάξει το σχέδιο

<sup>326</sup> Δηλαδή ως προς την αρμοδιότητα πρότασης, δημοσίευσης και εκτέλεσης των διατάξεων του π.δ., σύμφωνα με τα π.δ. διορισμού των νέων Υπουργών, Αναπληρωτών ή Υφυπουργών και των αποφάσεων μεταβίβασης αρμοδιοτήτων, αν υπάρχουν.

<sup>327</sup> Με σκοπό την καταχώριση μιας δραστικής ουσίας (1R-trans-φαινοθρίνης) στον κατάλογο των εγκεκριμένων, εντός της Ένωσης, δραστικών ουσιών, για τη χρήση σε βιοκτόνα προϊόντα (πάρρημα I).

<sup>328</sup> Άρθρο 2 «1. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν και δημοσιεύουν, το αργότερο στις 31 Αυγούστου 2014, τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν προς την παρούσα οδηγία. Ανακοινώνουν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων. Εφαρμόζουν τις διατάξεις αυτές από την 1η Σεπτεμβρίου 2015....».

του π.δ.<sup>329</sup>, με το οποίο τροποποιούταν το π.δ. το οποίο είχε αρχικά ενσωματώσει την Οδηγία<sup>330</sup> και το απέστειλε για έλεγχο νομιμότητας και νομοτεχνική επεξεργασία στο Τμήμα Εναρμόνισης Νομοθεσιών και Προσανατολισμού της Διεύθυνσης Νομοπαρασκευαστικού Έργου και Νομικών Υποθέσεων του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων. Περίπου δύο μήνες μετά τη δημοσίευση της Οδηγίας το σχέδιο ήταν επεξεργασμένο και υπογεγραμμένο από τις παραπάνω υπηρεσίες και τον Δεκέμβριο του 2013 υπογεγραμμένο και από τον Αναπληρωτή Υπουργό. Το σχέδιο του διατάγματος διαβιβάστηκε στο Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας για συνυπογραφή και επεστράφη υπογεγραμμένο στο επισπεύδον Υπουργείο τον Ιανουάριο του 2014, οπότε και διαβιβάστηκε στον Υπουργό Υγείας για υπογραφή ως συναρμόδιος. Τέλος του ίδιου μήνα αφού είχε υπογραφεί από όλους τους αρμοδίως προτείνοντες το ανωτέρω σχέδιο, Υπουργούς, διαβιβάστηκε στη ΓΓΚ για να προωθηθεί στο ΣΤΕ για επεξεργασία. Τον Μάρτιο του 2014, και ενώ το σχέδιο εκκρεμούσε στο ΣΤΕ, πραγματοποιήθηκε κυβερνητικός ανασχηματισμός, και στη θέση του Αναπληρωτή Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, ο οποίος ήταν αρμόδιος για την πρόταση του εν λόγω σχεδίου π.δ., διορίστηκε νέος Αναπληρωτής Υπουργός. Εντός του επόμενου από τον ανασχηματισμό, μήνα, δηλαδή τον Απρίλιο του τρέχοντος έτους, το σχέδιο υιοθετήθηκε από τον νέο Αναπληρωτή και το σχετικό έγγραφο απεστάλη στο ΣΤΕ προκειμένου να ολοκληρωθεί η επεξεργασία του σχετικού διατάγματος. Τον Μάιο του 2014 εκδόθηκε το ΠΕ του Ε΄ Τμήματος του ΣΤΕ και η Διοίκηση αφού ακολούθησε τη διαδικασία που αναλύθηκε παραπάνω, την επομένη ακριβώς ημέρα από την παραλαβή του ΠΕ διατύπωσε σε πάπυρο τις διατάξεις αυτού, τον οποίο και απέστειλε με όλα τα συνοδευτικά έγγραφα, στον Αναπληρωτή Υπουργό ο οποίος το υπέγραψε λίγες ημέρες μετά. Στις αρχές του Ιουνίου 2014 ο πάπυρος υπεγράφη και από τους Υπουργούς Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και Υγείας. Ωστόσο, στις 10 Ιουνίου έγινε νέος ανασχηματισμός και ο πάπυρος του διατάγματος, εφόσον δεν είχε ακόμα

<sup>329</sup> «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του π.δ. 205/2001 (Α΄160) «Έγκριση, διάθεση στην αγορά και έλεγχος βιοκτόνων προϊόντων, σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 98/8/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου» όπως ισχύει, σε συμμόρφωση προς τις Οδηγίες 2013/41/ΕΕ και 2013/44/ΕΕ της Επιτροπής».

<sup>330</sup> π.δ. 205/2001 (Α΄160).

δημοσιευτεί, έγινε ξανά σχέδιο διατάγματος και απεστάλη εκ νέου στο ΣΤΕ για επεξεργασία. Μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2014 το ΠΕ δεν έχει ακόμα εκδοθεί και η προθεσμία ενσωμάτωσης της Οδηγίας, η οποία, να υπομνηστεί, είναι η 31<sup>η</sup> Αυγούστου του 2014, έχει ήδη παρέλθει.

#### 4.5.3. Η εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ με υπουργική απόφαση

Η πιο σύντομη και απλή διαδικασία σε σχέση με τις προηγούμενες δύο, για την εναρμόνιση του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο, είναι αυτή της έκδοσης υπουργικής ή κοινής υπουργικής απόφασης. Η ευθύνη εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης ανήκει και σε αυτήν την περίπτωση στην υπηρεσία του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργείου, η οποία συντάσσει το σχέδιο της απόφασης, το υπογράφει και το αποστέλλει στον Υπουργό για υπογραφή. Κατόπιν αυτού, το σχέδιο αποστέλλεται στον Υπουργό Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας για συνυπογραφή και αφού υπογραφεί επιστρέφεται στο επισπεύδον Υπουργείο, προκειμένου ένα ακριβές αντίγραφο του σχεδίου να σταλεί στο Εθνικό Τυπογραφείο, σε έντυπη και ηλεκτρονική μορφή, για δημοσίευση<sup>331</sup>. Αφού η απόφαση δημοσιευτεί στο τεύχος Β΄ της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, η καθ' ύλην αρμόδια υπηρεσία το αναρτά άμεσα στη «Διαύγεια».

Όπως περιγράφηκε στη σχετική ενότητα, η κανονιστική πράξη η οποία εκδίδεται είναι κοινή υπουργική απόφαση, ακόμα και όταν υφίσταται ειδική εξουσιοδότηση για την έκδοση απόφασης μόνο του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, καθώς για ζητήματα που άπτονται της εναρμόνισης η σύμπραξη του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας είναι υποχρεωτική. Ωστόσο, στον παραπάνω κανόνα σήμερα απαντώνται εξαιρέσεις, οι οποίες στο μέλλον μάλλον θα αυξηθούν περαιτέρω, στο βαθμό που νέες νομοθετικές διατάξεις παρέχουν εξουσιοδότηση στον αρμόδιο Υπουργό να ενσωματώνει Οδηγίες και να θεσπίζει συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής Κανονισμών και Αποφάσεων, αρμοδιότητάς του. Μέχρι σήμερα μοναδικό ίσως παράδειγμα, παροχής τέτοιας εξουσιοδότησης, αποτελεί η άρτια ρύθμιση του άρθρου 62

<sup>331</sup> Από το Εθνικό Τυπογραφείο αποστέλλονται στη ΓΓΚ τα δοκίμια της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, προκειμένου να διενεργηθεί ένας τελικός έλεγχος πριν τη δημοσίευση.

παρ. 2 του ν. 4235/2014<sup>332</sup>, που αντικατέστησε το άρθρο 22 παρ. 3 του ν. 992/1979, και αναλύθηκε παραπάνω. Βεβαίως, στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί ότι οι Κανονισμοί, Οδηγίες και Αποφάσεις που εκδίδονται στα πλαίσια της ΚΑΠ είναι μεν αρκετοί, αλλά καλύπτουν ένα μικρό μέρος του συνόλου των πράξεων που το εν λόγω Υπουργείο καλείται να μεταφέρει στο εθνικό δίκαιο ή να εκτελέσει. Ως εκ τούτου, η χρήση του ν. 1338/1983 γίνεται κατά κόρον και άρα η συνυπογραφή του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας στην πλειοψηφία των κανονιστικών πράξεων εναρμόνισης δεν αποφεύγεται.

Όσο απλή και αν είναι η διαδικασία έκδοσης μιας απόφασης, προσκόμματα στην ολοκλήρωσή της μπορούν να προκύψουν λόγω και εδώ, κυβερνητικών ανασχηματισμών και ανακατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργείων ή Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών. Αυτό διότι αν το σχέδιο της απόφασης έχει υπογραφεί από Υπουργό καθ' ύλην και κατά χρόνο αρμόδιο, αλλά επέλθει ανασχηματισμός πριν αυτή δημοσιευτεί, η απόφαση πρέπει να υπογραφεί εκ νέου από τους αρμόδιους Υπουργούς. Τα πράγματα δυσκολεύουν όταν για την έκδοση της απόφασης αρμόδιοι Υπουργοί είναι περισσότεροι των δύο, όπως συμβαίνει στην περίπτωση της εναρμόνισης των νομοθεσιών.

Προκειμένου αυτό να αποδοθεί και πρακτικά παρατίθεται το παρακάτω παράδειγμα. Στις 27 Ιουνίου του 2012 εκδόθηκε ο Κανονισμός 528/2012<sup>333</sup>, ο οποίος στο άρθρο 97 όριζε ότι εφαρμόζεται από την 1η Σεπτεμβρίου 2013. Έδινε δηλαδή στα κράτη μέλη ένα ικανό χρονικό διάστημα εντός του οποίου θα εξέδιδαν τις νομικά δεσμευτικές τους πράξεις για την εφαρμογή του.

<sup>332</sup> «Με απόφαση του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων καθορίζονται τα αναγκαία συμπληρωματικά, οργανωτικά και εκτελεστικά μέτρα για την εφαρμογή των διατάξεων των κανονισμών και αποφάσεων των Οργάνων της ΕΕ, καθώς και για τη μεταφορά των οδηγιών των ιδίων ως άνω Οργάνων, που αφορούν την Κοινή Αγροτική Πολιτική και το διαρθρωτικό τομέα της γεωργίας. Στα μέτρα αυτά περιλαμβάνεται ιδίως ο ορισμός αρμόδιων αρχών, ο καθορισμός αρμοδιοτήτων και διοικητικών διαδικασιών, καθώς και η θέσπιση διοικητικών και ποινικών κυρώσεων σε βαθμό πλημμελήματος. Με την ίδια απόφαση επέρχονται και οι αναγκαίες προσαρμογές της κείμενης νομοθεσίας, όταν απαιτείται τροποποίηση ή κατάργηση διατάξεων που είναι αντίθετες προς τη ρύθμιση που προβλέπεται από τις αναφερόμενες στο πρώτο εδάφιο διατάξεις των κανονισμών, αποφάσεων και οδηγιών των Οργάνων της ΕΕ. Αν πρόκειται με την ανωτέρω απόφαση να θεσπισθούν ποινικές κυρώσεις, στην έκδοση της απόφασης συμπράττει και ο Υπουργός Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων».

<sup>333</sup> Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 528/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Μαΐου 2012, σχετικά με τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση βιοκτόνων (L 167/1/27.6.2012).

Ειδικότερα, με τις πράξεις αυτές έπρεπε να οριστούν αρμόδιες αρχές<sup>334</sup>, να θεσπιστεί σύστημα διεξαγωγής επισήμων ελέγχων<sup>335</sup> και επιβολής κυρώσεων<sup>336</sup>, να καθοριστεί το ύψος των τελών<sup>337</sup> που καλούνται να πληρώσουν οι ενδιαφερόμενοι, καθώς και πολλές άλλες λεπτομέρειες τεχνικής φύσης. Η αρμόδια τεχνική υπηρεσία του επισπεύδοντος Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων συνέταξε σχέδιο<sup>338</sup> το οποίο και απέστειλε στο Τμήμα Εναρμόνισης Νομοθεσιών και Προσανατολισμού της Διεύθυνσης Νομοπαρασκευαστικού Έργου και Νομικών Υποθέσεων, για έλεγχο νομιμότητας και νομοτεχνική επεξεργασία, σχεδόν ένα χρόνο μετά τη δημοσίευση του Κανονισμού, δηλαδή στις αρχές Ιουλίου του 2013.

Στα μέσα του ίδιου μήνα η επεξεργασία του σχεδίου είχε ολοκληρωθεί και τελικά το σχέδιο υπεγράφη από τις παραπάνω υπηρεσίες τον Μάρτιο του 2014<sup>339</sup>, καθώς και από τον Αναπληρωτή Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων. Όμως τον Μάρτιο του 2014 πραγματοποιήθηκε ανασχηματισμός της Κυβέρνησης και διορίστηκε νέος Αναπληρωτής Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, ο οποίος υπέγραψε το εν λόγω σχέδιο τον Απρίλιο του 2014. Εντός του ίδιου μήνα το σχέδιο υπεγράφη και από τους Υπουργούς Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και Υγείας και τον Μάιο του 2014 απεστάλη στον Υπουργό Οικονομικών για συνυπογραφή. Ωστόσο, το σχέδιο επεστράφη στο ΥΠΑΑΤ τον Ιούνιο του 2014 ανυπόγραφο από τον Υπουργό Οικονομικών επειδή πραγματοποιήθηκε νέος κυβερνητικός ανασχηματισμός στις 10 Ιουνίου του ίδιου έτους. Κατόπιν αυτού, το σχέδιο συντάχθηκε εκ νέου με τις αρμοδιότητες των νέων Υπουργών στο προοίμιο της πράξης και ο κύκλος των υπογραφών ξεκίνησε από την αρχή. Μέχρι σήμερα, Σεπτέμβριος του 2014, το σχέδιο δεν έχει ακόμα εκδοθεί διότι βρίσκεται στο Υπουργείο Υγείας για συνυπογραφή. Τυπικά δηλαδή η Ελλάδα δεν διαθέτει ακόμα την

<sup>334</sup> Άρθρο 81 Καν. 528/2012.

<sup>335</sup> Άρθρο 65 Καν. 528/2012.

<sup>336</sup> Άρθρο 87 Καν. 528/2012.

<sup>337</sup> Άρθρο 80 Καν. 528/2012.

<sup>338</sup> Με θέμα: «Καθορισμός συμπληρωματικών μέτρων για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 528/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Μαΐου 2012 σχετικά με τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση βιοκτόνων»

<sup>339</sup> Η καθυστέρηση αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι, λόγω συναρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας, το σχέδιο έπρεπε να σταλεί και στον Εθνικό Οργανισμό Φαρμάκων (Ε.Ο.Φ.) και ο Πρόεδρός του να εκδώσει απόφαση έγκρισής του πριν προχωρήσει για υπογραφές από την πολιτική ηγεσία.

απαραίτητη, σε εθνικό επίπεδο, νομική ρύθμιση για να εφαρμόσει τον Κανονισμό. Αυτό φυσικά δε σημαίνει ότι ο Κανονισμός δεν εφαρμόζεται εξαιτίας των παραπάνω προσκομμάτων. Αντιθέτως, οι αρμόδιες αρχές έχουν την υποχρέωση να τον εφαρμόζουν σύμφωνα με τις αρχές της άμεσης ισχύος και της αποτελεσματικότητας.

Αν εξαιρέσουμε έκτακτες περιπτώσεις, όπως αυτή που περιγράφεται παραπάνω, το σύντομο της διαδικασίας έκδοσης της υπουργικής απόφασης την κάνει πράγματι ελκυστική, ειδικά στην περίπτωση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, που ο χρόνος, σχεδόν κυριολεκτικά, είναι χρήμα. Ωστόσο, το αρνητικό αυτής της όλο αυξανόμενης τάσης για την παροχή νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων στους Υπουργούς, και όχι στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, για τη ρύθμιση σχεδόν όλων των πεδίων πολιτικής που ρυθμίζει η Ένωση, στερεί τη Διοίκηση από τις πολύτιμες απόψεις και τις καίριες νομοτεχνικές και ουσιαστικές παρατηρήσεις που εκφράζει το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο όταν γνωμοδοτεί επί των σχεδίων διαταγμάτων.

#### 4.5.4. Το περιεχόμενο των κανονιστικών πράξεων εναρμόνισης του εθνικού με το ενωσιακό δίκαιο

Στον τίτλο της πράξης που εναρμονίζει το εθνικό με το ενωσιακό δίκαιο αναγράφεται κατά κανόνα, η νομοθετική πράξη της Ένωσης προς την οποία επιχειρείται η εναρμόνιση<sup>340</sup>. Στο προοίμιο αυτής απαριθμούνται οι εξουσιοδοτικές διατάξεις βάσει των οποίων εκδίδεται, με αναφορά συγκεκριμένων άρθρων και παραγράφων και όχι γενικά του νόμου, καθώς επίσης και το άρθρο 90 του Κώδικα Νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα Κυβερνητικά Όργανα. Επιπλέον, αν η αρμοδιότητα πρότασης και έκδοσης της πράξης έχει μεταφερθεί από τον Υπουργό, στον Αναπληρωτή Υπουργό ή τον Υφυπουργό, τότε αναγράφεται και η πράξη αυτή στα έχοντας υπόψη. Αν

<sup>340</sup> Ενδεικτικά, αριθ. 10797/138249/2013 απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων «Τροποποίηση των αριθ. 236989/12.5.2003 (Β'705/4.6.2003) και 436692/27.12.1994 (Β'22/17.1.1995) αποφάσεων, όπως ισχύουν, σε συμμόρφωση προς την Εκτελεστική Οδηγία 2013/45/ΕΕ της Επιτροπής (L 213/20/8.8.2013), όσον αφορά τη βοτανική ονομασία της τομάτας» (Β'3061), π.δ. 56/2013 Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2010/63/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2010 (L 276/33/20.10.2010) σχετικά με την προστασία των ζώων που χρησιμοποιούνται για επιστημονικούς σκοπούς» (Α'106) και π.δ. 23/2014 «Ελάχιστες απαιτήσεις για την έγκριση σφαγείων μικρής δυναμικότητας σε ελληνικά νησιά με έκταση μικρότερη από εξακόσια τετραγωνικά χιλιόμετρα, σύμφωνα με τις παραγράφους 3 και 4 περ. α' υποπερ. ü του άρθρου 10 του Κανονισμού (ΕΚ) 853/2004, και άλλες διατάξεις» (Α'40).

πρόκειται για σχέδιο π.δ. αναγράφεται και ο αριθμός του Πρακτικού Επεξεργασίας από το ΣΤΕ, ενώ πάντα γίνεται αναφορά στο αν η υπό έκδοση πράξη προκαλεί δαπάνη ή όχι σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού. Αν από την πράξη προκαλείται δαπάνη τότε σύμφωνα με το ν. 2362/1995<sup>341</sup> υποχρεωτικά συνυπογράφει και ο Υπουργός Οικονομικών αφού η δαπάνη ελεγχθεί από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Αν πρόκειται για εφαρμογή Κανονισμού αυτός παρατίθεται επίσης στο προοίμιο.

Στο διατακτικό της πράξης, δηλαδή στο σώμα της, περιέχονται ουσιαστικές ρυθμίσεις είτε εφαρμογής Κανονισμού είτε ενσωμάτωσης Οδηγίας. Αν πρόκειται για ενσωμάτωση Οδηγίας σε κάθε άρθρο της πράξης και κάτω από τον τίτλο αυτού, αναγράφεται σε παρένθεση και το αντίστοιχο άρθρο της Οδηγίας που ενσωματώνεται, ενώ αν εκτελείται Κανονισμός, η διάταξη της οποίας επιχειρείται η εκτέλεση, αναφέρεται στο κείμενο του άρθρου. Επίσης, στην περίπτωση ενσωμάτωσης διατάξεων Οδηγίας που παραπέμπει σε παλαιότερη, η παραπομπή στο εθνικό κείμενο γίνεται στην αντίστοιχη εθνική πράξη που ενσωμάτωσε την παλαιότερη αυτή Οδηγία.

Όπως ήδη αναλύθηκε, είναι απαγορευτικό οι διατάξεις του Κανονισμού άμεσης εφαρμογής να παρατίθενται στο εθνικό κανονιστικό κείμενο. Αντίθετα, τα κείμενα των Οδηγιών συνήθως απαιτούν την ακριβή μεταφορά των περισσότερων διατάξεων τους. Ωστόσο, δεν νοείται μεταφορά διατάξεων που αναφέρονται σε αρμοδιότητες της Επιτροπής ή άλλων οργάνων της ΕΕ, οι οποίες συνήθως συνίστανται σε αρμοδιότητες έκδοσης εκτελεστικών πράξεων. Επιπλέον, προκειμένου να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο από την Οδηγία αποτέλεσμα, η μεταφορά των διατάξεων της επιβάλλει την ευθεία θέσπιση υποχρεώσεων και όχι έμμεσες διατυπώσεις, όπως είναι π.χ. «η αρμόδια αρχή διασφαλίζει ...» μόνο και μόνο επειδή αυτή τη διατύπωση χρησιμοποιούσε η υπό μεταφορά Οδηγία. Ο σκοπός θέσπισης της πράξης είναι ακριβώς η εξεύρεση του τρόπου διασφάλισης του αποτελέσματος που επιδιώκεται. Στις τελικές διατάξεις της πράξης συνήθως συμπεριλαμβάνονται μεταβατικές διατάξεις, για την ομαλή μετάβαση στο νέο καθεστώς, καθώς και καταργούμενες.

<sup>341</sup> ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις» (Α' 247), άρθρο 22 παρ. 3.

Περαιτέρω, οι περισσότερες Οδηγίες συνοδεύονται από παραρτήματα, τα οποία εφόσον δεν καταλαμβάνουν μεγάλο αριθμό σελίδων ή περιλαμβάνουν μαθηματικούς/υπολογιστικούς τύπους, οπότε και είναι επιτρεπτή η παραπομπή τους στο φύλλο της Επίσημης Εφημερίδας της ΕΕ, παρατίθενται στο κείμενο της κανονιστικής πράξης και προηγούνται των υπογραφών των Υπουργών<sup>342</sup>.

Τέλος, όπως όλες οι κανονιστικές πράξεις, έτσι και αυτές με τις οποίες επιχειρείται προσαρμογή στο ενωσιακό δίκαιο, περιλαμβάνουν άρθρο όπου ορίζεται η έναρξη ισχύος τους. Αυτή τελείται κατά κανόνα από τη δημοσίευση της σχετικής πράξης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Εξαίρεση σε αυτήν τη γενική αρχή εισάγεται για τις κανονιστικές πράξεις, εάν ρητά επιτρέπεται από τις σχετικές διατάξεις, δηλαδή, στην περίπτωση της κανονιστικής πράξης, από την εξουσιοδοτική διάταξη βάσει της οποίας αυτή εκδίδεται<sup>343</sup> ή αν σαφώς προκύπτει από αυτές<sup>344</sup>. Επιπλέον, ο κανόνας της μη αναδρομικότητας των κανονιστικών πράξεων κάμπτεται και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες έχει παρέλθει η προθεσμία μεταφοράς μιας οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη<sup>345</sup> ή όταν η εκτέλεση του Κανονισμού πραγματοποιείται πέραν της τιθέμενης ημερομηνίας εφαρμογής του. Η έναρξη ισχύος της κανονιστικής πράξης που ενσωματώνει εκπρόθεσμα μια Οδηγία θα πρέπει να

<sup>342</sup> Επί παραδείγματι, π.δ. 56/2013 (Α'106) «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στην Οδηγία 2010/63/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Σεπτεμβρίου 2010 (L 276/33/20.10.2010) σχετικά με την προστασία των ζώων που χρησιμοποιούνται για επιστημονικούς σκοπούς» άρθρο 54 με τίτλο «Παραρτήματα» στο οποίο προβλέπεται ότι «Προσαρτώνται στο παρόν προεδρικό διάταγμα εφτά (7) Παραρτήματα, τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του και έχουν ως εξής:.....», ενώ ακολουθούν άλλα δύο άρθρα και μετά φυσικά οι υπογραφές του Προέδρου της Δημοκρατίας και των αρμόδιων Υπουργών.

<sup>343</sup> Ενδεικτικά αναφέρουμε το άρθρο 40 του ν. 849/1978 (Α'232) σύμφωνα με το οποίο «Εις κανονιστικές διοικητικές πράξεις δια των οποίων καθορίζεται, κατ' εξουσιοδότησιν κειμένων διατάξεων, το ύψος αποδοχών ή απολαβών, εν γένει, ή συντάξεων δημοσίων υπαλλήλων ή υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, ή μισθών και ημερομισθίων των εφ'οιαδήποτε σχέσει απασχολουμένων μισθωτών, πάσης κατηγορίας, ή των συντάξεων αυτών, δύναται να προσδίδεται αναδρομική ισχύς, αλλά πάντως ουχί προγενεστέρα του ενός έτους προ της δημοσίευσής των εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως....».

<sup>344</sup> Σπηλιωτόπουλος, Ε.Π., (2007), *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι*, Αθήνα- Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 187, 188.

<sup>345</sup> ΣτΕ ΠΕ 180/2004 «...Όπως γίνεται παγίως δεκτό, επί μη εμπρόθεσμης μεταφοράς διατάξεων Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, όπως εν προκειμένω..., η συμμόρφωση πρέπει να ανατρέχει στο χρόνο κατά τον οποίο οι διατάξεις της Οδηγίας έπρεπε να μεταφερθούν στο εσωτερικό δίκαιο...» και ΣτΕ ΠΕ 415/2001 «...Νομίμως προσδίδεται με το άρθρο 3 του σχεδίου, αναδρομική ισχύς στις ρυθμίσεις του, εφόσον τούτο εκδίδεται σε συμμόρφωση προς τους ορισμούς κοινοτικής οδηγίας και η προθεσμία προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας προς τους ορισμούς αυτούς έχει ήδη παρέλθει...».

ανατρέχει στην ημερομηνία που θέτει η Οδηγία ως καταληκτική για την ενσωμάτωση<sup>346</sup>. Ωστόσο, από την αναδρομική ισχύ θα πρέπει ρητά να εξαιρούνται οι διατάξεις για τους ελέγχους, οι οποίοι κατά το χρόνο δημοσίευσης της κανονιστικής πράξης προσαρμογής έχουν ήδη διενεργηθεί<sup>347</sup>. Περαιτέρω, διατάξεις οι οποίες θεσπίζουν κυρώσεις δεν μπορούν να έχουν αναδρομική ισχύ<sup>348</sup>. Στις περιπτώσεις αυτές θα πρέπει να ορίζεται ρητά στο άρθρο της έναρξης ισχύος της υπό έκδοση πράξης, ότι οι διατάξεις περί ελέγχων που έχουν πραγματοποιηθεί και κυρώσεων ισχύουν από τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Αντίθετα, όταν η Οδηγία θέτει ημερομηνία εφαρμογής, η οποία είναι φυσικά μεταγενέστερη από την προθεσμία μεταφοράς, και η ενσωμάτωση πραγματοποιηθεί εμπρόθεσμα, η ισχύς του εθνικού μέτρου μεταφοράς ξεκινάει από την ημερομηνία εφαρμογής της Οδηγίας. Όμως αν η μεταφορά της Οδηγίας γίνει εκπρόθεσμα, ισχύουν όσα αναφέρθηκαν για την αναδρομικότητα.

Τα παραπάνω ισχύουν, και για τις διατάξεις κανονισμών, οι οποίες όπως ήδη αναλύθηκε, απαιτούν τις περισσότερες φορές τη λήψη συμπληρωματικών μέτρων από τα κράτη μέλη για να μπορέσουν να

<sup>346</sup> Για παράδειγμα, π.δ. 54/2013 «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του π.δ. 205/2001 (Α'160) Έγκριση, διάθεση στην αγορά και έλεγχος βιοκτόνων προϊόντων, σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 98/8/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου' όπως ισχύει, σε συμμόρφωση προς τις Οδηγίες 2012/38/ΕΕ, 2012/40/ΕΕ, 2012/41/ΕΕ, 2012/42/ΕΕ και 2012/43/ ΕΕ της Επιτροπής» (Α'100), το οποίο δημοσιεύτηκε στις 26 Απριλίου 2013, όμως ορισμένες διατάξεις του άρχισαν να ισχύουν από την 31η Μαρτίου 2013, όπως όριζε το σχετικό άρθρο μιας εκ των Οδηγιών που ενσωμάτωνε. Ειδικότερα, το άρθρο 2 της Οδηγίας 2012/43/ΕΕ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, της 26ης Νοεμβρίου 2012, για τροποποίηση ορισμένων επικεφαλίδων του παραρτήματος Ι της οδηγίας 98/8/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όριζε ότι 1. Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν προς την παρούσα οδηγία το αργότερο στις 31 Μαρτίου 2013. Ανακοινώνουν αμέσως στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων», π.δ. 55/2013 «Τροποποίηση του π.δ. 28/2009 «Απαιτήσεις υγειονομικού ελέγχου για τα ζώα υδατοκαλλιέργειας και τα προϊόντα τους και μέτρα για την πρόληψη και την καταπολέμηση ορισμένων ασθενειών των υδρόβιων ζώων, σε συμμόρφωση με τις Οδηγίες 2006/88/ΕΚ του Συμβουλίου και 2008/53/ΕΚ της Επιτροπής της Ε.Ε.» (Α'46), όπως ισχύει, σε συμμόρφωση προς την Εκτελεστική Οδηγία 2012/31/ΕΕ της Επιτροπής» το οποίο ενώ δημοσιεύτηκε στις 26.4.2013 η ισχύς του ξεκίνησε αναδρομικά από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2013 σύμφωνα με το άρθρο 3 του π.δ. και το άρθρο 2 της Οδηγίας που ενσωμάτωνε. Βλ. επίσης π.δ. 56/2013 (Α'106), ΚΥΑ αριθ. Α20 461/27476/10.10.2013 (Β' 2597/15.10.2013) κ.α..

<sup>347</sup> ΣτΕ ΠΕ 415/2001 «...Η αναδρομική όμως αυτή ισχύς δεν μπορεί να καταλαμβάνει διενεργηθείσες ήδη διαδικασίες ελέγχου...».

<sup>348</sup> ΣτΕ ΠΕ 18/2005 «...Επί μη εμπρόθεσμης μεταφοράς διατάξεων Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, όπως εν προκειμένω, η συμμόρφωση πρέπει να ανατρέχει στο χρόνο, κατά τον οποίο οι διατάξεις της Οδηγίας έπρεπε να μεταφερθούν στο εσωτερικό δίκαιο ..., με εξαίρεση τις διατάξεις, με τις οποίες προβλέπονται κυρώσεις...».

εφαρμοστούν, κυρίως αναφορικά με τον ορισμό αρμοδίων αρχών, τη διενέργεια των ελέγχων και την επιβολή κυρώσεων<sup>349</sup>. Έτσι, σε πολλές περιπτώσεις, ο κανονισμός αναφέρει ρητά την ημερομηνία εφαρμογής του, η οποία διαφοροποιείται από την έναρξη ισχύος του<sup>350</sup>. Ως εκ τούτου, η κανονιστική πράξη εφαρμογής αρχίζει να ισχύει από την ημερομηνία εφαρμογής, προσδίδοντας στην πράξη αναδρομική ή μεταγενέστερη ισχύ, κατά περίπτωση, πάντα τηρουμένων των παραπάνω κανόνων περί μη αναδρομικότητας ορισμένων διατάξεων<sup>351</sup>.

Μετά το άρθρο της έναρξης ισχύος, στο προεδρικό διάταγμα ορίζεται ο Υπουργός στον οποίον ανατίθεται η δημοσίευση και η εκτέλεσή του. Αυτός είναι πάντα ο επισπεύδων Υπουργός και ορισμένες φορές και οι συναρμόδιοι. Και στις αποφάσεις και στα π.δ. οι Υπουργοί υπογράφουν με τη σειρά της τάξης τους, όπως αυτή έχει καθοριστεί με σχετική απόφαση του Πρωθυπουργού, ανεξάρτητα από το ποιος είναι ο επισπεύδων.

<sup>349</sup> Ενδεικτικά, Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1107/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2009, σχετικά με τη διάθεση φυτοπροστατευτικών προϊόντων στην αγορά και την κατάργηση των οδηγιών 79/117/ΕΟΚ και 91/414/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 309 της 24.11.2009, σ. 1): Άρθρο 75 «1. Κάθε κράτος μέλος ορίζει μία ή περισσότερες αρμόδιες αρχές για την υλοποίηση των υποχρεώσεων των κρατών μελών, όπως καθορίζονται στον παρόντα κανονισμό...», Άρθρο 68 «Τα κράτη μέλη διενεργούν επίσημους ελέγχους προκειμένου να εξασφαλίζουν τη συμμόρφωση με τον παρόντα κανονισμό...» και Άρθρο 72 «Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τους κανόνες σχετικά με τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παράβασης του παρόντος κανονισμού και λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν την εφαρμογή τους. Οι προβλεπόμενες κυρώσεις είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές. Τα κράτη μέλη κοινοποιούν αμελλητί τους κανόνες αυτούς και κάθε μεταγενέστερη τροποποίησή τους στην Επιτροπή...».

<sup>350</sup> Ενδεικτικά Καν. (ΕΚ) αριθ. 1107/2009: Άρθρο 84 «Ο παρών κανονισμός αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή του στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης...Ο παρών κανονισμός εφαρμόζεται από τις 14 Ιουνίου 2011...».

<sup>351</sup> Για παράδειγμα, σχέδιο κοινής υπουργικής απόφασης, υπό έκδοση, με τίτλο «Καθορισμός συμπληρωματικών μέτρων για την εφαρμογή του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 528/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Μαΐου 2012 σχετικά με τη διάθεση στην αγορά και τη χρήση βιοκτόνων», το άρθρο 18 της οποίας ορίζει ότι «Οι διατάξεις της παρούσας απόφασης αρχίζουν να ισχύουν από την 1<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 2013, εκτός από τις διατάξεις των άρθρων 7, 8, 9 και 10, οι οποίες ισχύουν από τη δημοσίευσή της...». Το άρθρο 7 θεσπίζει σύστημα ελέγχων και τα άρθρα 8, 9 και 10 διοικητικές και ποινικές κυρώσεις. Ως έναρξη ισχύος της εν λόγω απόφασης τίθεται η 1<sup>η</sup> Σεπτεμβρίου 2013, διότι το αντίστοιχο άρθρο του Καν. 528/2012 θέτει ως ημερομηνία έναρξης εφαρμογής αυτήν την ημερομηνία. Συγκεκριμένα, το άρθρο 97 αυτού ορίζει ότι «Ο παρών κανονισμός αρχίζει να ισχύει την εικοστή ημέρα από τη δημοσίευσή του στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εφαρμόζεται από την 1η Σεπτεμβρίου 2013...».

#### 4.6. Υποχρέωση ανακοίνωσης των εθνικών μέτρων μεταφοράς Οδηγιών

Όταν ολοκληρωθούν οι ανωτέρω διαδικασίες αναφορικά με την ενσωμάτωση των Οδηγιών, στην έκδοση οποιασδήποτε εθνικής νομικής πράξης και αν συνίστανται, τα κράτη μέλη οφείλουν να ανακοινώσουν στην Επιτροπή τα σχετικά μέτρα μεταφοράς, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 260 ΣυνθΛΕΕ<sup>352</sup>. Η μη εκπλήρωση της εν λόγω υποχρέωσης αποτελεί παράβαση, η οποία συνίσταται στη μη τήρηση της υποχρέωσης ανακοίνωσης των μέτρων μεταφοράς της Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και όχι στη μη ενσωμάτωσή της σε αυτό εντός της ταχθείσας από αυτήν προθεσμίας. Η ανακοίνωση του εθνικού μέτρου μεταφοράς μιας Οδηγίας ανακόπτει την τυχόν υπάρχουσα διαδικασία επί παραβάσει του άρθρου 258 ΣυνθΛΕΕ<sup>353</sup> και μειώνει τον αριθμό των οδηγιών με τον οποίο εμφανίζεται η χώρα «χρεωμένη», χωρίς όμως αυτό να στερεί την Επιτροπή από το δικαίωμα ελέγχου του περιεχομένου των ρυθμίσεων των εθνικών νομοθετημάτων.

Στο εσωτερικό, αρμόδια για τη γνωστοποίηση της πλήρους ή μερικής ενσωμάτωσης μιας Οδηγίας είναι η ΓΓΚ, η οποία με έγγραφο το οποίο αποστέλλει στο Τμήμα Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του ΥΠΕΞ και στη Νομική Υπηρεσία της ΜΕΑ ΕΕ, τις καλεί να ενημερώσουν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη δημοσίευση του εθνικού μέτρου μεταφοράς και να της αποστείλουν το σχετικό ΦΕΚ. Το ίδιο έγγραφο κοινοποιείται και στο επισπεύδον, για την ενσωμάτωση, Υπουργείο. Από τις 24 Ιουλίου 2010 μέχρι σήμερα, η Ελλάδα έχει ενσωματώσει στο εθνικό της

<sup>352</sup> Άρθρο 260 «...3. Όταν η Επιτροπή υποβάλλει στο Δικαστήριο προσφυγή βάσει του άρθρου 258, θεωρώντας ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος παρέβη την υποχρέωσή του να ανακοινώσει τα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μιας οδηγίας που εκδόθηκε σύμφωνα με νομοθετική διαδικασία, μπορεί, εάν το κρίνει πρόσφορο, να υποδείξει το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το εν λόγω κράτος και που η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει την παράβαση, δύναται να επιβάλει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής έως του ορίου του ποσού το οποίο υπέδειξε η Επιτροπή. Η υποχρέωση καταβολής τίθεται σε ισχύ την ημερομηνία που προσδιορίζει το Δικαστήριο με την απόφασή του».

<sup>353</sup> «Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ των Συνθηκών, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του. Αν το κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός της προθεσμίας που του τάσσει η Επιτροπή, η τελευταία δύναται να προσφύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

δίκαιο 382 Οδηγίες, των οποίων τα αντίστοιχα εθνικά μέτρα μεταφοράς έχει κοινοποιήσει στην Επιτροπή<sup>354</sup>.

## ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, επί τη βάσει των αρχών του κράτους δικαίου και της νομιμότητας, αποτελεί μια νέα αυτόνομη τάξη η οποία επιδρά στις έννομες τάξεις των κρατών που την αποτελούν. Οι παραγόμενοι από αυτήν κανόνες οφείλουν να τύχουν εφαρμογής από τα κράτη μέλη, μέσω είτε της ενέργειας είτε της αποχής από αυτήν, προκειμένου να μην διακυβεύεται η νομική βάση της ΕΕ και οι ίδιοι οι στόχοι που τίθενται από τις ιδρυτικές της Συνθήκες.

Η Ένωση, μη έχοντας ίδια εκτελεστικά όργανα, αναθέτει την εφαρμογή των κανόνων που παράγει σε κεντρικό επίπεδο, στα κράτη μέλη. Στο εσωτερικό τους αυτά, σύμφωνα με τις αρχές της θεσμικής και διαδικαστικής αυτονομίας, είναι αρμόδια να επιλέξουν τόσο τα όργανα που θα επιφορτιστούν με την εκτέλεση του ενωσιακού κανόνα, όσο και τα νομικά μέσα εφαρμογής αυτού. Κατά την άσκηση ωστόσο της αρμοδιότητας εφαρμογής, τα κράτη μέλη υπόκεινται σε περιορισμούς υπέρ της επίτευξης του αποτελέσματος του ενωσιακού κανόνα.

Κατά την εκτέλεση του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη, η θέση που επιφυλάσσεται στη Διοίκηση είναι κεντρική. Ως οργανωτική δομή με θεωρητικά ευέλικτες και ταχείες διαδικασίες, η Διοίκηση είναι αρμόδια για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου σε εθνικό επίπεδο, σε όρους τόσο νομικής προσαρμογής όσο και αποτελέσματος. Η Δημόσια Διοίκηση με αυτόν τον τρόπο αναδεικνύεται σε παράγοντα άσκησης νομοθετικής λειτουργίας, ξεφεύγοντας από τον παραδοσιακό ρόλο ως μηχανισμού της εκτελεστικής λειτουργίας. Ρόλος ο οποίος γίνεται όλο και πιο εμφανής τα τελευταία χρόνια. Σε αυτό έχουν συντελέσει πολυάριθμοι παράγοντες, όπως η τεχνική φύση, και επομένως η πολυπλοκότητα των αντικειμένων που καλούνται να ρυθμιστούν με κανόνες δικαίου και ο μεγάλος όγκος αυτών των αναγκών. Το φαινόμενο αυτό επιτείνεται ακόμα περισσότερο με τη συμμετοχή των εθνικών κρατών σε σχήματα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η παραγωγή πια των πολιτικών και ως εκ τούτου κανόνων δικαίου, δεν περιορίζεται στα στενά όρια του κράτους,

<sup>354</sup> [www.ggk.gov.gr](http://www.ggk.gov.gr)

αλλά λαμβάνει χώρα και έξω από αυτό, πάντα όμως με τη συμμετοχή του κατά τα άλλα κυρίαρχου εθνικού κράτους. Με αυτόν τον τρόπο η Δημόσια Διοίκηση, καλείται στα πλαίσια των αρχών του κράτους δικαίου και της νομιμότητας, να διαμορφώσει, να υπακούσει αλλά και εν τέλει να εκτελέσει αυτούς τους κανόνες.

Η Διοίκηση προκειμένου να μπορέσει να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις επίτευξης αποτελέσματος, πρέπει να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις οργάνωσης και λειτουργίας της που άλλοτε τίθενται άμεσα και άλλοτε έμμεσα από το ενωσιακό δίκαιο. Τα νομικά μέσα που της παραχωρούνται σε εθνικό επίπεδο από τη νομοθετική λειτουργία σύμφωνα με τις ισχύουσες συνταγματικές επιταγές, της επιτρέπουν να επιτύχει καταρχήν τη νομική συμμόρφωση του εθνικού κανόνα σε αυτόν της ΕΕ. Η Ελλάδα στο πεδίο αυτό παρουσιάζει τα τελευταία χρόνια εξαιρετικές επιδόσεις. Η Διοίκηση στις περιπτώσεις αυτές δρα, κατά ορισμένους ως ενωσιακή Διοίκηση, ενώ κατά άλλους απλώς ενεργοποιείται η υφιστάμενη εκτελεστική της εξουσία.

Ωστόσο, η προσαρμογή της έννομης τάξης δεν αρκεί για την πλήρη και αποτελεσματική εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ. Για τον σκοπό αυτό απαιτούνται οργανωτικές αλλαγές προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των φορέων και των διαδικασιών διϋπουργικού συντονισμού, λειτουργικές προσαρμογές για τη βελτίωση της επικοινωνίας μεταξύ εθνικών φορέων και ΕΕ με σκοπό την επίλυση ζητημάτων που προκύπτουν κατά την εφαρμογή του δικαίου στο εσωτερικό, καθώς και προσαρμογές σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης για την απόκτηση συστηματικής γνώσης στα αντικείμενα του ενωσιακού δικαίου, τα οποία δεν είναι δυνατόν ακόμα και σήμερα, τριάντα τρία χρόνια μετά την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση να αντιμετωπίζονται αποσπασματικά και όχι ως μέρος του συνόλου του εθνικού θεσμικού πλαισίου.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΠΗΓΕΣ

1. Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών και Ερευνών, (1993), Εθνική Διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο. Συμπόσιο. Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από την εθνική διοίκηση υπό το φως της νομολογίας του ΔΕΚ, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν..
2. Ιωακειμίδης, Π.Κ., (2007), Η θέση της Ελλάδας στο διεθνές, ευρωπαϊκό και περιφερειακό σύστημα. Ιστορικές εννοιολογήσεις και σύγχρονη πραγματικότητα, Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων.
3. Μανιτάκης Αντώνης (1994), Κράτος Δικαίου & Δικαστικός Έλεγχος της συνταγματικότητας Ι, Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας.
4. Μαραβέγιας, Ν., – Επιμέλεια (2008), Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον, Ελληνική Πανεπιστημιακή Ένωση Ευρωπαϊκών Σπουδών, Αθήνα, Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, «Η ελληνική διαδρομή προς την ευρωπαϊκή διοικητική σύγκλιση» Τσέκος, Θ..
5. Παπαγιάννης, Δον., (2011), Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 4<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν..
6. Πασσάς, Γ., Αργ.- Τσέκος, Ν., Θεόδ., (2009), Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία. Η εθνική διοίκηση στο θεσμικό και πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα, Παπαζήση.
7. Σκανδάμης, Ν., (1990), Η κοινοτική λειτουργία της εθνικής διοίκησης, Αθήνα – Κομοτηνή, Σάκκουλας Αντ. Ν..
8. Σπανού, Κ., (2001), Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Αθήνα, Παπαζήσης.
9. Σπηλιωτόπουλος, Ε.Π., (2007), Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου Ι, Αθήνα-Κομοτηνή, Αντ. Ν. Σάκκουλας.
10. Στεφάνου, Κωνσταντίνος, Α., (2002), Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Γενικά και Θεσμικά χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια, τόμος Α, 6<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Σάκκουλας Αντ. Ν..
11. Τσάτσος, Δ., (2005), Το αξιακό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Εισαγωγή στην λειτουργία του, 1<sup>η</sup> έκδοση, Αθήνα, Παπαζήσης.
12. Φλωράτος, Αγγ., Χρ., (2005), Η Δημόσια Διοίκηση. Αδυναμίες- Μέτρα Εξυγίανσης, Αθήνα, Αρσενίδης.

## ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ

- Δεκ υπ. C-129/96
- ΔΕΚ υπ. 102/79
- ΔΕΚ υπ. 48/75
- ΔΕΚ υπ. C-365/93
- ΔΕΚ υπ. C- 361/88
- ΔΕΚ υπ. C-339/87
- ΔΕΚ υπ. C-144/99
- ΔΕΚ υπ. 143/83
- ΔΕΚ υπ. 41/74
- ΔΕΚ υπ. 148/78
- ΔΕΚ υπ. C- 188/89
- ΔΕΚ υπ. 294/83
- ΔΕΚ υπ. 26/62

- ΠΕΚ υπ. Τ- 47/95
- ΔΕΚ υπ. 39/72
- ΔΕΚ υπ. 61/77
- ΔΕΚ υπ. 230/78
- ΔΕΚ υπ. 40/69
- ΔΕΚ υπ. C-128/78
- ΔΕΚ υπ. 28/67
- ΔΕΚ υπ. 68/88
- ΔΕΚ υπ. 71/85
- ΔΕΚ υπ. C- 62/00
- ΔΕΚ υπ. C- 431/92
- ΔΕΚ υπ. C- 72/95
- ΔΕΚ υπ. C- 435/97
- ΔΕΚ υπ. 14/83
- ΔΕΚ υπ. C- 397/01
- ΔΕΚ υπ. C- 201/02
- ΔΕΚ υπ. 443/98
- ΔΕΚ υπ. 14/86
- ΔΕΚ υπ. C- 387,391, 403/02
- ΔΕΚ υπ. C-212/04
- ΔΕΚ υπ. C- 14/83
- ΔΕΚ υπ. C- 106/89
- ΔΕΚ υπ. C- 397/01
- ΔΕΚ υπ. 33/76
- ΔΕΚ υπ. C- 312/93
- ΔΕΚ υπ. C-6/90 και C-9/90
- ΔΕΚ υπ. 248/83
- ΔΕΚ υπ. 23/70
- ΔΕΚ υπ. 249/85
- ΔΕΚ υπ. 9/70
- ΔΕΚ υπ. C- 80/06
- ΔΕΚ συν. υπ. 279, 280, 285 και 286/84
- ΔΕΚ υπ. C- 336/2000
- ΔΕΚ υπ. C- 24/95
- ΔΕΚ υπ. C- 224/97
- ΔΕΚ υπ. C- 453/00
- ΔΕΚ υπ. C- 2/06
- ΔΕΚ υπ. 6/64
- ΔΕΚ υπ. 104/86
- ΣτΕ ΠΕ 89/2007
- ΣτΕ ΠΕ 253/1998
- ΣτΕ ΠΕ 66/2007
- ΣτΕ ΠΕ 128/2006
- ΣτΕ ΠΕ 98/2013
- ΣτΕ ΠΕ 338/2006
- ΣτΕ ΠΕ 94/2011
- ΣτΕ ΠΕ 3/2012
- ΣτΕ ΠΕ 275/2011
- ΣτΕ ΠΕ 415/2001
- ΣτΕ ΠΕ 18/2005
- ΣτΕ ΠΕ 180/2004
- ΣτΕ ΠΕ 374/1991

### **Ενωσιακή νομοθεσία**

- Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης της Λισαβόνας (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης C 83).
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 889/2008 (ΕΕ L 250, 18.9.2008, σελ. 1)
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 834/2007 (ΕΕ L 189, 20.7.2007, σελ.1)
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1069/2009 (ΕΕ L 300 της 14.11.2009, σ. 1)
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1107/2009 (ΕΕ L 309 της 24.11.2009, σ. 1)
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1/2003 (ΕΕ L 1, 4.1.2003, σ. 1)
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 659/1999 (ΕΕ L 83 της 27.3.1999, σ. 1)
- Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 396/2005 (ΕΕ L 70, 16.3.2005, σ. 1)
- Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 528/2012 (ΕΕ L 167, 27.6.2012, σ. 1)
- Εκτελεστικός Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 354/2013 (L 109/4/19.4.2013)
- Οδηγία 2010/63/ΕΕ (L 276/33/20.10.2010)
- Οδηγία 2011/65/ΕΕ (ΕΕ L 174, 1.7.2011, σ.88)
- Οδηγία 2006/123/ΕΚ (ΕΕ L 376, 27.12.2006, σ. 36)
- Οδηγία 2002/53/ΕΚ (ΕΕ L 193, 20.7.2002, σ. 1)
- Οδηγία 2009/75/ (ΕΕ L 261, 3.10.2009, σ. 40)
- Οδηγία 2001/82/ΕΚ (ΕΕ L 311, 28.11.2001, σ. 1)
- Οδηγία 2002/55/ΕΚ (ΕΕ L 193 της 20.7.2002, σ. 33)
- Οδηγία 2005/36/ΕΚ (ΕΕ L 255 της 30.9.2005, σ. 22)
- Κατ' εξουσιοδότηση Οδηγία 2014/2/ΕΕ (ΕΕ L 4, 9.1.2014, σελ. 47)
- Εκτελεστική Οδηγία 2014/83/ΕΕ (ΕΕ L 186, 26.6.2014, σ. 64)
- Αριθ. 1104/2011/ΕΕ Απόφαση (ΕΕ L 287, 4.11.2011, σ. 1)
- Αριθ. 2010/320/ΕΕ Απόφαση (ΕΕ L 145, 11.6.2010, σ. 6).
- Αριθ. 2009/177/ΕΚ Απόφαση (ΕΕ L 63, 7.3.2009, σ. 15)
- Αριθ. 2009/245/ΕΚ Απόφαση (ΕΕ L 72, 18.3.2009, σ. 21)
- Αριθ. 2010/642/ΕΕ Απόφαση (ΕΕ L 280, 26.10.2010, σ. 60)
- Αριθ. 2009/1014/ΕΕ Απόφαση (ΕΕ L 348, 29.12.2009, σ. 22)
- Αριθ. 2002/2/ΕΚ Απόφαση (ΕΕ L 2, 4.1.2002, σ. 13)
- Αριθ. 2006/677/ΕΚ Απόφαση (L 278, 10.10.2006, σ. 15)
- Αριθ. 2007/53/ΕΚ Απόφαση (L 32, 6.2.2007, σ. 23)

### **Εθνική νομοθεσία**

- Ελληνικό Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008
- ν. 3844/2010 (Α'63)
- ν. 4036/2012 (Α'8)
- ν. 3852/2010 (Α'87)
- ν. 400/1976 (Α'203)
- ν. 445/1976 (Α'260)
- ν. 1104/1980 (Α'298)
- ν. 3566/2007 (Α'117)
- ν. 1266/1982 (Α'81)
- ν. 4226/1962 (Α'41)
- ν. 945/1979 (Α'170)
- ν. 1338/1983 (Α'34)
- ν. 1440/1984 (Α'70)
- ν. 248/1914 (Α'110)
- ν. 2147/1952 (Α'155)
- ν. 721/1977 (Α'298)
- ν. 2696/1999 (Α'57)

- ν. 1880/1990 (Α'39)
- ν. 1892/1990 (Α'101)
- ν. 4235/2014 (Α'32)
- ν. 992/1979 (Α'280)
- ν. 3671/2008 (Α'129)
- ν. 3861/2010 (Α'112)
- ν. 2362/1995 (Α'247)
- ν. 849/1978 (Α'232)
- π.δ. 159/2013 (Α'251)
- π.δ. 79/2007 (Α'95)
- π.δ. 38/2010 (Α'78)
- π.δ. 56/2013 (Α'106)
- π.δ. 138/1993 (Α'55)
- π.δ. 178/2000(Α'165)
- π.δ. 81/2002 (Α'57)
- π.δ. 185/2009 (Α'213)
- π.δ. 65/2011 (Α'147)
- π.δ. 85/2012 (Α'141)
- π.δ. 118/2013 (Α'152)
- π.δ. 402/1988 (Α'187)
- π.δ. 107/2014 (Α'174)
- π.δ. 32/2004 (Α'28)
- π.δ. 18/2010 (Α' 28)
- π.δ. 18/1989 (Α' 8)
- π.δ. 205/2001 (Α'160)
- π.δ. 23/2014 (Α'40)
- π.δ. 54/2013 (Α'100)
- π.δ. 454/1991 (Α'166)
- π.δ. 178/2005 (Α'229)
- π.δ. 365/2002 (Α'307)
- Αριθ. οικ. 8111/Α20/1609/14.4.2011 απόφαση (Β'703)
- Αριθ. 341561/2645/2000 απόφαση (Β'443)
- Αριθμ. 834/52120/2014 απόφαση (Β' 1138)
- Αριθμ. 177349/2011 απόφαση (Β'2299)
- Αριθ. 3967/41140/2012 απόφαση (Β'1080)
- Αριθμ. 1553/43506/2012 απόφαση (Β'1110)
- Αριθ. 273806/2004 απόφαση (Β'1252)
- Αριθ.Φ.9.2/οικ.3203/1308 απόφαση (Β'815)
- Αριθ. 37/1998 απόφαση (Β'1)
- Αριθ. 10797/138249/2013 απόφαση (Β'22)
- Ισχύων Κανονισμός της Βουλής, Μέρος Β' (Α'51)

#### Διαδικτυακοί τόποι

- <http://www.minagric.gr>
- <http://www.europarl.europa.eu>
- <http://curia.europa.eu>
- <http://lawdb.intrasoftnet.com>
- <http://www.ggk.gov.gr>
- <http://www.et.gr>
- <http://www.hellenicparliament.gr>
- <http://ec.europa.eu>
- <http://www.ste.gr>

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ**

**ΠΙΝΑΚΑΣ 1**

**ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ & ΤΡΟΦΙΜΩΝ**

ΕΠΙΘΕΤΟ	ΟΝΟΜΑ	ΗΜ.ΕΝΑΡ.	ΗΜ.ΛΗΞΗΣ
ΤΣΙΤΟΥΡΙΔΗΣ	ΣΑΒΒΑΣ	10/03/2004	22/09/2004
ΜΠΑΣΙΑΚΟΣ	ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ (Υφ.)	10/03/2004	22/09/2004
ΚΟΝΤΟΣ	ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ (Υφ.)	10/03/2004	19/09/2007
ΜΠΑΣΙΑΚΟΣ	ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ	23/09/2004	19/09/2007
ΚΟΝΤΟΣ	ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΣ	19/09/2007	08/01/2009
ΚΙΛΤΙΔΗΣ	ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ (Υφ.)	19/09/2007	08/01/2009
ΧΑΤΖΗΓΑΚΗΣ	ΣΩΤΗΡΙΟΣ	08/01/2009	07/10/2009
ΚΙΛΤΙΔΗΣ	ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ (Υφ.)	08/01/2009	07/10/2009
ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ	ΜΙΧΑΛΗΣ (Υφ.)	08/01/2009	07/10/2009
ΜΠΑΤΖΕΛΗ	ΚΑΤΕΡΙΝΑ	07/10/2009	07/09/2010
ΚΑΡΧΙΜΑΚΗΣ	ΜΙΧΑΛΗΣ (Υφ.)	07/10/2009	07/09/2010
ΣΚΑΝΔΑΛΙΔΗΣ	ΚΩΣΤΑΣ	07/09/2010	17/06/2011
ΑΠΟΣΤΟΛΑΚΗ	ΜΙΛΕΝΑ (Υφ.)	07/09/2010	17/06/2011
ΚΟΥΤΣΟΥΚΟΣ	ΓΙΑΝΝΗΣ (Υφ.)	07/09/2010	17/06/2011
ΣΚΑΝΔΑΛΙΔΗΣ	ΚΩΣΤΑΣ	17/06/2011	11/11/2011
ΔΡΙΒΕΛΕΓΚΑΣ	ΙΩΑΝΝΗΣ (Υφ.)	17/06/2011	11/11/2011
ΣΚΑΝΔΑΛΙΔΗΣ	ΚΩΣΤΑΣ	11/11/2011	17/05/2012
ΔΡΙΒΕΛΕΓΚΑΣ	ΙΩΑΝΝΗΣ (Υφ.)	11/11/2011	17/05/2012
ΡΟΝΤΟΥΛΗΣ	ΑΣΤΕΡΙΟΣ (Υφ.)	11/11/2011	10/02/0212
ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ	ΝΑΠΟΛΕΩΝ	17/05/2012	22/06/2012
ΤΣΑΥΤΑΡΗΣ	ΑΘΑΝΑΣΙΟΣ	22/06/2012	10/06/2014
ΧΑΡΑΚΟΠΟΥΛΟΣ	ΜΑΞΙΜΟΣ (Αν.Υπουργός)	22/06/2012	31/03/2014
ΛΕΟΝΤΑΡΙΔΗΣ	ΘΕΟΦΙΛΟΣ (Αν.Υπουργός)	31/03/2014	10/06/2014
ΚΑΡΑΣΜΑΝΗΣ	ΓΕΩΡΓΙΟΣ	10/06/2014	
ΚΟΥΚΟΥΛΟΠΟΥΛΟΣ	ΠΑΡΙΣ (Αν. Υπουργός)	10/06/2014	

