



ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ  
ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΑΘΗΝΩΝ

**Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών  
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης**

Θέμα εργασίας: Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου και οι περιπτώσεις παραβίασης του απ' την Ελλάδα.



**Φοιτήτρια:** Ζερβάκη Ελένη (Α.Μ.1342201500058)

**Επιβλέπων καθηγητής:** κ. Ιωακειμίδης Παναγιώτης

Αθήνα, Ιούλιος 2019

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας αποτελεί η μελέτη του κοινοτικού δικαίου, της υπερέχουσας θέσης του έναντι του εθνικού δικαίου των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των επιταγών εναρμόνισης του τελευταίου με το πρώτο, ως απόρροια της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Επί τούτοις, διερευνάται και ο βαθμός συμμόρφωσης της Ελλάδας με το δίκαιο της Ε.Ε. καθώς παρατίθενται ορισμένες περιπτώσεις απόκλισης του δικαίου της χώρας μας από εκείνο της Ε.Ε. σε τομείς όπως το περιβάλλον και ο αθέμιτος ανταγωνισμός.

*Η δομή της παρούσας μελέτης αναλύεται ως εξής:*

**Στην πρώτη ενότητα**, παρουσιάζεται το θεσμικό πλαίσιο της αυτόνομης έννομης τάξης της Ε.Ε. καθώς και η σχέση μεταξύ κοινοτικού και εθνικού δικαίου. Ειδικότερα αναλύεται η σχέση υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, η αρχή της άμεσης εφαρμογής και του άμεσου αποτελέσματος σύμφωνα με την οποία ορισμένοι μόνο ενωσιακοί κανόνες έχουν άμεση εφαρμογή και κατ' επέκταση παράγουν έννομα αποτελέσματα χωρίς την λήψη εσωτερικών μέτρων, καθώς επίσης και η αρχή της αστικής ευθύνης των κρατών μελών για τυχόν παραβιάσεις.

Ακολούθως, **στην δεύτερη ενότητα**, παρουσιάζεται ο ιδιαίτερος ρόλος του Δικαστηρίου της Ε.Ε., το οποίο και κατασκευάζει την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου με το οποίο και πρέπει να εναρμονίζονται τα κράτη μέλη. Ακόμη, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στον σεβασμό της συνταγματικής ταυτότητας των κρατών μελών χωρίς αυτό να τα αποκλείει από τη διαδικασία επί παραβάσει και απ' την διαδικασία επιβολής προστίμων, σε περίπτωση που παραβιάσουν κοινοτικές διατάξεις.

**Στην τρίτη ενότητα**, σημείο αναφοράς αποτελεί η ελληνική περίπτωση όπου παρουσιάζεται το Εθνικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής πολιτικής και το Εθνικό νομοθετικό και οργανωτικό πλαίσιο. Στη συνέχεια, υποβάλλονται οι επιδόσεις της Ελλάδας στην ενσωμάτωση και ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στο έτος 2016, το οποίο και αποτελεί έτος ρεκόρ για τον αριθμό ενσωμάτωσης οδηγιών στην Ελλάδα. Στην

παρούσα μελέτη θα αναλυθούν οι περιπτώσεις παραβίασης του κοινοτικού δικαίου που εμπίπτουν σε δυο κατηγορίες αυτού και παρατίθενται στη συνέχεια.

**Στην τέταρτη ενότητα**, επισημαίνονται περιπτώσεις παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος ενώ **στην πέμπτη ενότητα** που ακολουθεί παρατίθεται η σχέση του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού με την εθνική έννομη τάξη. Από μεθοδολογικής άποψης, η εργασία στηρίχθηκε σε στατιστικά στοιχεία της Επιτροπής, του ΔΕΕ, της Eurostat, και άλλων φορέων σε σχετικές μελέτες, σε σχετική ελληνική βιβλιογραφία που επικεντρώνεται στην μελέτη του σχετικού κοινοτικού και εθνικού κανονιστικού πλαισίου καθώς και σε περαιτέρω έρευνα στο διαδίκτυο.

**Λέξεις-κλειδιά:** *κοινοτικό δίκαιο, εθνικό δίκαιο, υπεροχή, κράτος μέλος, παράβαση, συμμόρφωση, Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιτροπή, πρόστιμο, περιβάλλον, ανταγωνισμός, επιδόσεις.*

## ABSTRACT

The subject of this paper is the study of community law, its supreme position in contrast to the national law of the Member States of the European Union and the requirements of harmonization of the last one with the first one, as a result of the European integration process. However, the degree of compliance of Greece with EU law is being investigated as there are some cases of deviation of the law of our country from that of the EU in sectors such as the environment and the unfair competition. The structure of this study is analyzed as follows:

**The first section** presents the institutional framework of the EU's autonomous legal order as the relationship between community and national law. In particular, the relationship between the primacy of community law, the principle of direct applicability and the direct effect that only a few Union rules are directly applicable and by extension produce legal effects without internal measures, as well as the principle of civil liability Member States for any violations.

Subsequently, **in the second section**, the role of the court of justice of the European Union, which builds on the principle of the primacy of community law with which Member States have to be harmonized, is presented. In addition, particular emphasis is placed on respecting the constitutional identity of the Member States without excluding them from the infringement procedure and from the fines procedure if they infringe community provisions.

**In the third section**, the Greek case where the National Policy of the European Policy is presented is a reference point and the National Legislative and Organizational Framework. Subsequently, Greece's performance on integration is under way, with particular emphasis being placed on the year 2016, which is a record year for the number of directives incorporated in Greece. This study will analyze cases of breach of community law falling under two categories and are listed below.

**In the fourth section**, there are indications of breaches of community environmental law, and **the fifth section** presents the relationship between

Community competition law and the national legal order.

From a methodological point of view, the work was based on statistical data from the Commission, the WEU, Eurostat and other stakeholders in related studies, in relevant Greek-language literature focusing on the study of the relevant community and national regulatory framework as well as on further research on the Internet.

Keywords: Community law, national law, supremacy, Member State, infringement, compliance, Courte of justice of the European Union, Commission, fine, environment, competition, performance.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

A) ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	7
B) ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΠΑΡΑΒΙΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	
<b>1. Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού</b>	
1.1. Η αυτονομία της έννομης τάξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.).....	9
1.2. Σχέση κοινοτικού-εθνικού δικαίου.....	11
1.3. Η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου.....	14
1.4. Η αρχή της άμεσης εφαρμογής και του άμεσου αποτελέσματος.....	16
1.5. Η αρχή της αστικής ευθύνης των κρατών μελών.....	18
<b>2. Παραβιάσεις και ο ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δ.Ε.Ε.)</b>	
2.1. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δ.Ε.Ε.) και οι αρμοδιότητές του...22	
2.2. Η κατασκευή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου από το Δ.Ε.Ε.....	24
2.3. Ο σεβασμός της συνταγματικής ταυτότητας των κρατών μελών .....	26
2.4. Διαδικασία επί παραβάσει .....	28
2.5. Διαδικασία επιβολής προστίμων .....	31
<b>3. Η Ελληνική Περίπτωση</b>	
3.1. Το Εθνικό νομοθετικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής πολιτικής .....	33
3.2. Το Εθνικό οργανωτικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής πολιτικής.....	35
3.3. Οι επιδόσεις της Ελλάδας στην ενσωμάτωση ευρωπαϊκών οδηγιών .....	39
<b>4. Κοινοτικό δίκαιο του περιβάλλοντος και οι παραβιάσεις του από την Ελλάδα.....</b>	<b>43</b>
<b>5. Κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού και η σχέση του με την εθνική έννομη τάξη.....</b>	<b>58</b>
Γ) ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	64
Δ) ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	66

## A) ΕΙΣΑΓΩΓΗ

**Ευρωπαϊκό Δίκαιο** ή **Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης** ή **Ενωσιακό Δίκαιο** (πριν το 2009 **Κοινοτικό Δίκαιο**) ονομάζεται το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας. Το ευρωπαϊκό δίκαιο συνιστά ιδιαίτερη έννομη τάξη, χωριστή από τις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών-μελών και διέπεται από τις δικές του ιδιαίτερες αρχές. Στόχος είναι η δημιουργία μιας έννομης τάξης της Ένωσης ως βάσης για την πραγμάτωση των στόχων που ορίζονται στις Συνθήκες. Η διάκριση του κοινοτικού δικαίου είναι διττή: διακρίνεται σε πρωτογενές δίκαιο και σε παράγωγο. **Πρωτογενές** δίκαιο είναι το δίκαιο των τριών ιδρυτικών Συνθηκών ( της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας ΕΥΡΑΤΟΜ, οι οποίες συνθήκες διατηρούν χαρακτήρα θεσμικό, συνταγματικό και κανονιστικό) και οι γενικές αρχές που πηγάζουν από αυτές. **Παράγωγο** δίκαιο είναι οι κανόνες δικαίου που εκδίδουν τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και περιέχονται κατά βάση σε Κανονισμούς, Οδηγίες και Αποφάσεις. Οι κανόνες αυτοί αποτελούν πράξεις που λαμβάνονται και εκδίδονται κατά περίπτωση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, οι οποίες όμως διαφέρουν μεταξύ τους σημαντικά δημιουργώντας έτσι διαφορετικές έννομες συνέπειες. Έχουν άμεση ισχύ στο εθνικό δίκαιο των κρατών-μελών και δε χρειάζεται μεταγραφή, πλην όμως μπορεί να απαιτείται αντίστοιχη εναρμόνιση του εσωτερικού τους δικαίου προς αποφυγή συγκρούσεων. Αντίθετα, η οδηγία είναι νομοθετική πράξη που απευθύνεται στα κράτη-μέλη και δεν έχει άμεση ισχύ στις εθνικές έννομες τάξεις. Τα κράτη-μέλη οφείλουν να μεταγράψουν την Οδηγία στο εσωτερικό τους δίκαιο εντός όμως τακτής προθεσμίας προς έναρξη ισχύος, όπως προβλέπει η ίδια η Οδηγία και το πώς θα τη μεταγράψουν, (με νόμο, Προεδρικό Διάταγμα ή Βασιλικό Διάταγμα κλπ.) διέπεται από το εσωτερικό δίκαιο των κρατών-μελών. Οφείλουν όμως κατά τη μεταγραφή της να μην αλλοιώνουν το νόημά της και να διατηρήσουν την ουσία της ρύθμισης.

Με τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης δημιουργείται μια σειρά από προκλήσεις στα κράτη μέλη. Η επίδραση αυτή δημιουργεί παράλληλα δεσμεύσεις στα κράτη μέλη, τα οποία και πρέπει να συμμορφώνονται μ' αυτές προκειμένου να διατηρείται αλώβητο το ευρωπαϊκό status quo. Μία από αυτές τις δεσμεύσεις είναι η υποχρέωση προσαρμογής του εθνικού (εσωτερικού) δικαίου των κρατών μελών στο ευρωπαϊκό δίκαιο. Στο άρθρο 28 του Συντάγματος της Χώρας μας σημειώνεται η ενοποιητική λειτουργία, δηλαδή η υποχρέωση εναρμόνισης του εθνικού με το διεθνές δίκαιο. Σημειώνεται ότι το ευρωπαϊκό δίκαιο υπερισχύει του εθνικού δικαίου των κρατών μελών και κατά συνέπεια οι συνθήκες (πρωτογενές δίκαιο) αποτελούν διεθνείς συμφωνίες που στο σύνολό τους συνιστούν τον "καταστατικό χάρτη" της Ε.Ε., οι οποίες τελικά και υπερισχύουν των εσωτερικών νόμων (εθνικών δικαίων) των μελών-Χωρών. Συνεπώς, οι Χώρες μέλη δεν μπορούν μετά την ένταξή τους να επικαλεστούν αντισυνταγματικότητα συνθηκών, με σκοπό την απαλλαγή τους από τις ανειλημμένες υποχρεώσεις τους. Επίσης και οι πράξεις των οργάνων της Ε.Ε. που εκδίδονται προς εφαρμογή των διατάξεων των συνθηκών υπερισχύουν ομοίως των εθνικών (εσωτερικών) νόμων εκάστου κράτους-μέλους. Ως δικαιοδοτικό όργανο ορίζεται το **Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης** το οποίο επιτάσσει πως όλα τα κράτη-μέλη οφείλουν να συμμορφώνονται με το ευρωπαϊκό δίκαιο και ουδεμία διάταξη εσωτερικού δικαίου (νόμος ή Σύνταγμα) δεν μπορεί να αποτελεί δικαιολογία για μη συμμόρφωσή τους. Το ελληνικό Σύνταγμα ορίζει με το άρθρο 28 (του Ελληνικού Συντάγματος του 1975, όπως ισχύει και στην αναθεώρηση του Συντάγματος του 2008), ότι οι διεθνείς συνθήκες, που έχει συνομολογήσει η Ελλάδα, υπερισχύουν των νόμων αλλά όχι και αυτού τούτου του Συντάγματος, που όμως είναι υπόχρεο σε εναρμόνιση με Κοινοτικό δίκαιο, σύμφωνα με το άρθρο 3 της συνθήκης Ρώμης. Παρά την ύπαρξη όμως των επιταγών εναρμόνισης, η σχέση εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου ερίζεται καθώς είναι αρκετές οι περιπτώσεις όπου υπήρξαν παραβιάσεις διαφόρων κλάδων του κοινοτικού δικαίου από τα εθνικά κρατικά όργανα, με αποτέλεσμα την ανάληψη της ευθύνης από τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αποτελεί απόρροια της ιδιαίτερης φύσης και της κανονιστικής εμβέλειας της κοινοτικής έννομης τάξης.



## **B) ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙ ΠΑΡΑΒΙΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**

### **1. Η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού**

#### **1.1. Η αυτονομία της έννομης τάξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.)**

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) διαθέτει δικό της νομικό σύστημα και δίκαιο. Οι βασικοί κανόνες και αρχές ορίζονται στις ιδρυτικές συνθήκες, ενώ η ΕΕ μπορεί να θεσπίζει νομικές και νομοθετικές πράξεις, τις οποίες τα κράτη μέλη οφείλουν να τηρούν και να εφαρμόζουν. Με την ίδρυση της Ένωσης, τα κράτη μέλη περιόρισαν τη νομοθετική κυριαρχία τους και δημιούργησαν ένα αυτοτελές σύστημα κανόνων δικαίου υποχρεωτικό για τα ίδια και τους πολίτες τους, το οποίο οφείλουν να εφαρμόζουν τα δικαστήριά τους. Επομένως, είναι εμφανές ότι σε καμία περίπτωση το δίκαιο της Ένωσης δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί ως απλή δέσμη διακρατικών συμφωνιών ούτε ως τμήμα ή παρακολούθημα εθνικών έννομων τάξεων. Η θέση του δικαίου της Ένωσης μέσα στο συνολικό σύστημα δικαίου αποκτά βαρύνουσα σημασία για την ίδια την ύπαρξη της ένωσης. Η αυτονομία της έννομης τάξης της ΕΕ που ενσωματώθηκε στα εθνικά δίκαια και δεσμεύει τα δικαστήρια των κρατών μελών της ΕΕ εξασφαλίζει την ενιαία εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης σε όλα τα κράτη μέλη και συνεπάγεται τον καθορισμό των εννοιών του σε συνάρτηση με τις ανάγκες και τους στόχους της Ένωσης διότι, σε διαφορετική περίπτωση, αν δεν συνέβαινε αυτό τότε τα ίδια τα κράτη μέλη θα καθόριζαν το περιεχόμενο και το πεδίο εφαρμογής των ελευθεριών που εγγυάται το δίκαιο της Ένωσης, με αποτέλεσμα να διακυβεύονταν τα δικαιώματα που αυτό εγγυάται. Ωστόσο, τα κράτη μέλη φέρουν την κύρια ευθύνη για την ορθή και έγκαιρη εφαρμογή των Συνθηκών και του παράγωγου ενωσιακού δικαίου (κανονισμοί, οδηγίες, αποφάσεις), η οποία παρακολουθείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Επιτροπή μπορεί να δρα επ' αυτού είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν αναφορών και καταγγελιών από πολίτες, επιχειρήσεις και λοιπούς ενδιαφερόμενους φορείς σχετικά με προβλήματα υλοποίησης.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή μπορεί να λάβει μέτρα αν ένα κράτος μέλος: α) δε μεταφέρει τις οδηγίες της Ε.Ε. στο εθνικό του δίκαιο και δεν ανακοινώσει στην Επιτροπή τι μέτρα έχει λάβει ή/και β) αν υπάρχουν υποψίες ότι το κράτος μέλος

παραβαίνει τη νομοθεσία της Ε.Ε. Τα προβλήματα ενσωμάτωσης, ειδικά σε ό, τι αφορά τις οδηγίες, εκκινούν από τη στιγμή που παρέλθει η προθεσμία ενσωμάτωσης και συνεπώς διαπιστωθεί παράβαση. Σε αυτό το πλαίσιο, υφίσταται ένα προκαταρκτικό στάδιο το οποίο προηγείται της διαδικασίας επί παραβάσει του άρθρου 258 της ΣΛΕΕ και το οποίο συνίσταται σε έναν διαρθρωμένο διάλογο μεταξύ της Επιτροπής και του οικείου κράτους μέλους για τον έγκαιρο εντοπισμό και επίλυση των προβλημάτων και την αποφυγή της ενδεχόμενης προσφυγής στο ΔΕΕ. Συγκεκριμένα, ο διάλογος αυτός περιλαμβάνει κυρίως την πρωτοβουλία EU PILOT<sup>1</sup> και το δίκτυο SOLVIT<sup>2</sup>. Πέραν των ανωτέρω, υπάρχουν και κάποια άλλα εργαλεία και πρακτικές της Επιτροπής που μπορούν να βοηθήσουν τα κράτη μέλη για την ορθότερη και ταχύτερη τυπική και ουσιαστική ενσωμάτωση των οδηγιών όπως οι πίνακες επιδόσεων για την μεταφορά και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη, η ανάδειξη των βέλτιστων πρακτικών (best practices) και το ηλεκτρονικό χρονοδιάγραμμα μεταφοράς των οδηγιών.

---

<sup>1</sup> έχοντας υπόψη την έκθεση της Επιτροπής με τίτλο «Έκθεση αξιολόγησης της πρωτοβουλίας “EU PILOT”» (COM(2010)0070),

<sup>2</sup> Το SOLVIT είναι ένα δίκτυο on-line επίλυσης προβλημάτων στο οποίο τα κράτη μέλη της ΕΕ συνεργάζονται για την επίλυση προβλημάτων που ανακύπτουν από την κακή εφαρμογή της νομοθεσίας της εσωτερικής αγοράς από τις δημόσιες αρχές.

## 1.2. Σχέση κοινοτικού-εθνικού δικαίου

Η καθιερωθείσα από την Ευρωπαϊκή Ένωση έννομη τάξη έχει καταστεί σήμερα αναπόσπαστο στοιχείο της πολιτικής και κοινωνικής μας πραγματικότητας. Βάσει των Συνθηκών της Ένωσης λαμβάνονται κάθε χρόνο χιλιάδες αποφάσεις που συμβάλλουν στη διαμόρφωση της πραγματικότητας των κρατών μελών της ΕΕ και των πολιτών τους. Το άτομο έπαψε να είναι πολίτης μόνο της χώρας, του δήμου ή της κοινότητάς του, αφού συγχρόνως είναι και πολίτης της Ένωσης. Ως εκ τούτου, είναι εξαιρετικά βαρύνουσας σημασίας να γνωρίζουν οι πολίτες της Ένωσης το δίκαιο που διέπει και επηρεάζει και τη δική τους καθημερινότητα. Η σχέση μεταξύ του δικαίου της Ένωσης και του εθνικού δικαίου στηρίζεται στο ότι οι έννομες αυτές τάξεις αφορούν ανθρώπους οι οποίοι συγχρόνως είναι και πολίτες κράτους μέλους και πολίτες της Ένωσης, οπότε αποκλείουμε μια προσέγγιση σύμφωνα με την οποία οι διακριτές αυτές έννομες τάξεις τελούν σε αυστηρή σχέση αλληλοεπικάλυψης. Το δίκαιο της Ε.Ε. πρέπει να εφαρμόζεται στις έννομες τάξεις των κρατών μελών, με αποτέλεσμα έτσι να σηματοδοτείται η θέσπιση και η εφαρμογή του. Η έννομη τάξη της Ε.Ε. και οι εθνικές έννομες τάξεις είναι αλληλένδετες μεταξύ τους και βρίσκονται σε αμοιβαία εξάρτηση, κάτι το οποίο επιβεβαιώνεται και από τη διατύπωση του άρθρου 4 παρ.3 της Συνθήκης ΕΕ<sup>3</sup>. Τα κράτη μέλη και τα όργανα της Ένωσης αποτελούν ένα αδιάσπαστο σύνολο για την πραγματοποίηση των κοινών σκοπών καθώς οι εθνικές έννομες τάξεις στηρίζουν εκείνη της Ένωσης προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι που έχει θέσει. Κατά συνέπεια, οι Συνθήκες της Ένωσης και το παράγωγο δίκαιο που έχει εκδοθεί σε εκτέλεσή τους πρέπει όχι μόνο να τηρούνται, αλλά και να υλοποιούνται από τις αρχές των κρατών μελών. Κάθε διάταξη της εθνικής νομοθεσίας που θέτει περιορισμούς στην αυτεπάγγελτη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, θεωρείται πως αντιβαίνει τόσο στο Σύνταγμα όσο και στην κοινοτική έννομη τάξη. Μάλιστα, ο εθνικός δικαστής πρέπει να εγγυάται την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου και να κρίνει ως

---

<sup>3</sup> «Σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η Ένωση και τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας. 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. Τα κράτη μέλη διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης.»

ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη προς αυτό διάταξη, ενώ παράλληλα η αυτεπάγγελτη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου αποτελεί καθήκον του εθνικού δικαστή που ενεργεί ταυτόχρονα ως όργανο τόσο της εθνικής όσο και της κοινοτικής έννομης τάξης<sup>4</sup>. Ωστόσο, υπάρχουν φορές όπου η σχέση αυτή χαρακτηρίζεται από εχθρικές διακυμάνσεις. Κάθε φορά που μια διάταξη του δικαίου της Ένωσης που κατοχυρώνει άμεσα δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους πολίτες της Ένωσης βρίσκεται σε αντίθεση προς το περιεχόμενο κανόνων του εθνικού δικαίου, εφαρμόζεται η αρχή της άμεσης ισχύος και η αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης έναντι αντίθετων εθνικών διατάξεων, ώστε να κατευναστεί η προβληματική αυτή κατάσταση.

Η υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών συνιστά μια σχετικά πολύπλοκη διαδικασία που εμπεριέχει δύο ξεχωριστά στάδια, ένα ενωσιακό και ένα εθνικό. Στο ενωσιακό στάδιο η Επιτροπή εξουσιοδοτείται από το Συμβούλιο για να εκδίδει κανονιστικές πράξεις για την εκτέλεση των γενικών νομοθετημάτων και ιδίως των οδηγιών (το φαινόμενο της «Επιτροπολογίας»). Το σύστημα της επιτροπολογίας περιελάμβανε συμβουλευτικές επιτροπές, διαχειριστικές επιτροπές, κανονιστικές επιτροπές και κανονιστικές επιτροπές με έλεγχο οι οποίες απαρτιζόνταν από εκπροσώπους των κρατών μελών, προεδρεύονταν από την Επιτροπή και συγκροτούνταν από τον Ενωσιακό νομοθέτη για να συνδράμουν και να ελέγχουν την Επιτροπή μέσω επίσημων γνωμοδοτήσεων κατά τη λήψη των μέτρων υλοποίησης της ενωσιακής νομοθεσίας<sup>1</sup>. Ενώ, στο εθνικό στάδιο περιλαμβάνεται η φάση της ενσωμάτωσης του Ενωσιακού δικαίου και η φάση της καθαυτής υλοποίησης. Σε αυτό το πλαίσιο, βάσει του άρθρου 197 παρ.2 ΣΛΕΕ, η υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών βασίζεται στην αρχή της «έμμεσης διοίκησης» (indirect administration) κατά την οποία αναγνωρίζεται η θεσμική αυτονομία των κρατών μελών τα οποία είναι υπεύθυνα για την αποτελεσματική υλοποίηση των ενωσιακών πολιτικών έχοντας διακριτική ευχέρεια στην επιλογή των μέσων υλοποίησης. Παράλληλα, η αρμοδιότητα της Επιτροπής έγκειται στην παρακολούθηση και τον έλεγχο της

---

<sup>4</sup> Βλ.σελ.147 Παπαδημητρίου, Γεώργιος Δ.Η *διείσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα: πρακτικά συνεδρίου*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας,1995

εφαρμογής από τα κράτη μέλη και την δυνατότητα ανάληψης υποστηρικτικών δράσεων στα πλαίσια της διοικητικής συνεργασίας των κρατών για την βελτίωση των επιδόσεων τους στην υλοποίηση των πολιτικών (αρθ. 211 ΣΛΕΕ). Συνεπώς, γίνεται φανερός ο κρίσιμος ρόλος των κρατών-μελών για την ομαλή τήρηση του ενωσιακού δικαίου και την αποφυγή παραβιάσεων, παραλείψεων και λοιπών ατελειών τόσο κατά την μεταφορά των οδηγιών όσο και κατά την ανάπτυξη των πραγματικών τους αποτελεσμάτων. Το προαναφερόμενο πολύπλοκο σύστημα χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη του «ελλείμματος υλοποίησης», το οποίο ορίζεται ως εξής: αφορά το χάσμα μεταξύ των εκάστοτε θεσμοθετημένων πολιτικών στόχων και της αδυναμίας της πραγματικής επίτευξης τους και το ύψος του οποίου διαφοροποιείται εμφανώς μεταξύ των κρατών μελών και των τομέων πολιτικής. Το έλλειμμα υλοποίησης διακρίνεται στο έλλειμμα ενσωμάτωσης των οδηγιών στο εγχώριο δίκαιο και στο έλλειμμα εφαρμογής το οποίο οδηγεί σε παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου που εκδικάζονται από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και μπορούν να επιφέρουν πρόστιμα έναντι των χωρών που παρανομούν. Ως βασικές αιτίες της ύπαρξης αυτού του ελλείμματος θα μπορούσαμε να παραθέσουμε τις εξής: την πλημμελή διαμόρφωση της πολιτικής σε ενωσιακό επίπεδο, την πλημμελή ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στο εγχώριο δίκαιο, την ηθελημένη επιδίωξη αποτυχίας της ρύθμισης, τις ανεπάρκειες των εθνικών θεσμών και δομών υλοποίησης, τις εθνικές διοικητικές παραδόσεις και την ατελή παρακολούθηση της πορείας υλοποίησης των οδηγιών από τους αρμόδιους εθνικούς φορείς. Παρακάτω παρατίθενται οι βασικές αρχές που διέπουν τις σχέσεις ενωσιακού και εθνικού δικαίου ως προς την εφαρμογή των κανονισμών, των οδηγιών και των αποφάσεων του δικαίου της Ε.Ε. από τα εθνικά κρατικά όργανα.

### 1.3. Η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου

Το φαινόμενο της διείσδυσης του διεθνούς δικαίου στον μέχρι πρότινος απαραβίαστο εσωτερικό χώρο της αποκλειστικής αρμοδιότητας των κρατών, συνιστά καθολικό και θεμελιώδες πολιτιστικό φαινόμενο της εποχής μας και καταλήγει στη νομική διεθνοποίηση των εσωτερικού χαρακτήρα σχέσεων. Η αρχή της υπεροχής του δικαίου της Ένωσης έναντι αντίθετων εθνικών διατάξεων, δεν αποτυπώνεται ρητά στις Συνθήκες, αλλά απορρέει από ένα πλέγμα αποφάσεων του ΔΕΚ. Η αξίωση υπεροχής του κοινοτικού δικαίου (πρωτογενούς και παραγώγου) έναντι του συνόλου του εθνικού, συμπεριλαμβανομένου του συνταγματικού προβλήθηκε από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (με την απόφαση **Costa κατά Enel** της 15ης Ιουλίου 1964)<sup>5</sup>, το οποίο προχώρησε στη διακήρυξη αρχών που άρχισαν να προσδίδουν συνταγματική χροιά στο κοινοτικό δίκαιο, με χρονικά και λογικά πρότερες εκείνες της άμεσης ισχύος, της αυτονομίας και της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου. Ως αμέσως επόμενες προβάλλονται οι αρχές της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της μη εφαρμογής των εθνικών Συνταγμάτων στο πεδίο των κοινοτικών αρμοδιοτήτων. Το ενωσιακό δίκαιο διεκδικεί την υπεροχή των πρωτογενών και των παράγωγων κανόνων του καθώς και του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε, η οποία υπεροχή και είναι απόλυτη, έναντι του συνόλου των διατάξεων των εθνικών συνταγμάτων. Ενώ το διεθνές δίκαιο υπερέχει του εθνικού, η υπεροχή της ενωσιακής έννομης τάξης έναντι της εθνικής σύμφωνα με το ΔΕΕ οφείλεται στην ποιοτική της ιδιαιτερότητα. Κυριαρχική απόφαση κάποιου κράτους μέλους στην ευρωπαϊκή ενοποιητική διαδικασία σχετίζεται με την εκούσια περιστολή της κυριαρχίας του η οποία ενδυναμώνει την υπερέχουσα θέση του ΔΕΕ. Σύμφωνα με την συνθήκη της Λισσαβώνας<sup>6</sup> οι συνθήκες και το δίκαιο της Ε.Ε υπερέχουν του δικαίου των κρατών μελών. Η Αρχή της υπεροχής έχει συμπαγές νομολογιακή βάση που στηρίζεται στην

---

<sup>5</sup> Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο αναφέρει ότι δίκαιο που απορρέει από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα ενσωματώνεται στα νομικά συστήματα των κρατών μελών, τα οποία υποχρεούνται να το σέβονται. Επομένως, το ευρωπαϊκό δίκαιο υπερέχει των εθνικών δικαίων. Έτσι, εάν ένας εθνικός κανόνας αντιβαίνει σε μία ευρωπαϊκή διάταξη, οι αρχές των κρατών μελών πρέπει να εφαρμόσουν την ευρωπαϊκή διάταξη. Το εθνικό δίκαιο δεν ακυρώνεται ούτε καταργείται, αλλά αναστέλλεται η υποχρεωτική ισχύς του.

<sup>6</sup> Ιωακείμης Κ. Παναγιώτης, Η συνθήκη της Λισσαβώνας, εκδόσεις Θεμέλιο, Αύγουστος 2010

δομική αυτονομία της ενωσιακής έννομης τάξης. Οι έννομες συνέπειες της Αρχής της υπεροχής υπαγορεύουν την μη εφαρμογή των εθνικών κανόνων από εθνικό δικαστή ανεξαρτήτως της δικαιοδοσίας του, που συγκρούονται με το ενωσιακό δίκαιο χωρίς να καταρρακώνουν την κανονιστική τους ισχύ. Η διακήρυξή της και ταυτόχρονα η επιβεβαίωση της αυτονομίας του ενωσιακού δικαίου συντελέστηκε με την απόφαση σταθμό του ΔΕΚ (νυν ΔΕΕ) *Van Gend en Loos* (ΔΕΚ 26/62)<sup>7</sup>. Οφείλει να αναγνωριστεί στο δίκαιο της Ένωσης υπέρτερη ισχύς έναντι του εθνικού δικαίου με αποτέλεσμα όλες οι εθνικές διατάξεις, οι οποίες είναι αντίθετες σε διάταξη του δικαίου της Ένωσης, να καθίστανται ανεφάρμοστες και να υποκαθίστανται από τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές διατάξεις. Διαφορετικά, οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης θα μπορούσαν να καταργηθούν κατά βούληση με οποιονδήποτε εθνικό νόμο και δε θα μπορούσε πλέον να γίνει λόγος για ενιαία και ομοιόμορφη ισχύ του δικαίου της Ένωσης σε όλα τα κράτη μέλη. Η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έχει δύο διαστάσεις: η μία διάσταση είναι η διαμόρφωση της αρχής αυτής από το ΔΕΚ, ενώ η άλλη συνίσταται στην πλήρη αποδοχή της από τα Κράτη-Μέλη, χωρίς την οποία η αξίωση αυτή της υπεροχής θα παρέμενε μια κενή ουσίας διακήρυξη. Κατ' αποτέλεσμα, η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και η επίδρασή της στο εθνικό συνταγματικό δίκαιο αλλά και γενικότερα στην κρατικότητα των κρατών μελών συνιστούν μια ριζοσπαστική πρόκληση στον κλασικό τρόπο με τον οποίο κατανοούμε το δίκαιο και το δικαιοσύστημα. Το παραγόμενο υπερεθνικό δίκαιο συνιστά έτσι ένα «*rhécomène nouveau*», μια τρίτη, διακριτή από το εθνικό και το διεθνές δίκαιο κατηγορία, και έγκειται κυρίως στην πυκνότητα των κανονιστικών του ρυθμίσεων και την αυξανόμενη έκταση των πεδίων εφαρμογής του, καθώς και στην αποτελεσματικότητα του δικαστικού μηχανισμού που θεσμοθετήθηκε για την τήρησή του. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα είναι, κατά κύριο λόγο, μια κοινότητα δικαίου<sup>8</sup>. Περαιτέρω είναι μια δικαιοπαραγωγική κοινότητα, της οποίας η ταυτότητα προκύπτει, κατεξοχήν, μέσα από τη νομοπαραγωγική της δραστηριότητα. Αυτό συνεπάγεται ότι η αποτελεσματικότητα του δικαίου που παράγει αποτελεί υπαρξιακή της προϋπόθεση. Είναι, συνεπώς,

<sup>7</sup> ΔΕΚ 26/62, N.V. Alegemene Transport en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos κ. Ολλανδικής Οικονομικής Διοικήσεως, 05.02.1963

<sup>8</sup> Βλ. άρθρο 220 ΣυνθΕΚ που ορίζει ότι το Δικαστήριο εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου

λογικό η Κοινότητα να αξιώνει την εφαρμογή του δικαίου της, ακόμη και σε βάρος της εφαρμογής των δικαίων των κρατών μελών. Η αξίωση υπεροχής του κοινοτικού δικαίου σημαίνει μια σημαντική αμφισβήτηση της ίδιας της κρατικής κυριαρχίας.

#### **1.4. Η αρχή της άμεσης εφαρμογής και του άμεσου αποτελέσματος**

Το σύνολο των ενωσιακών κανόνων δικαίου υπερέχει του συνόλου των εθνικών και μόνο ορισμένοι ενωσιακοί κανόνες έχουν άμεση εφαρμογή δηλαδή παράγουν τα αποτελέσματα τους στην εσωτερική έννομη τάξη χωρίς να απαιτείται η λήψη μέτρων εκτέλεσης όπως π.χ στο παράγωγο δίκαιο που έρχεται σε αντίθεση με τις οδηγίες που απαιτούν την λήψη εθνικών μέτρων. Δεν απαιτείται η παρέμβαση εκτελεστικής ή νομοθετικής εξουσίας αλλά τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις εφαρμόζονται άμεσα από εθνικές διοικητικές αρχές ή δικαστήρια. Αυτό λαμβάνει χώρα εξαιτίας της αδύναμης εφαρμογής και κανονιστικής επιβολής του δημοσίου διεθνούς δικαίου. Τα ενωσιακά δικαστήρια έχουν θέσει μια σειρά από κριτήρια τα οποία αξιολογούν την ένταση και το αποτέλεσμα των ενωσιακών κανόνων δικαίου λ.χ στην περίπτωση των προσωπικών ελευθεριών και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Παρότι οι οδηγίες δεν εφαρμόζονται άμεσα το ΔΕΕ δέχτηκε την δυνατότητα των ιδιωτών να επικαλεστούν στο δικαστήριο διατάξεις οδηγιών που δεν έχουν ενσωματωθεί στην εθνική έννομη τάξη. Με αυτόν τρόπο η νομολογία του ΔΕΕ διεύρυνε την δυνατότητα προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών από οποιαδήποτε παράλειψη του κράτους μέλους. Είτε σε περίοδο σταθερότητας είτε σε περίοδο κρίσης το ενωσιακό δίκαιο πρέπει να διασφαλίζει την κανονιστική του πραγμάτωση. Λόγω της φύσεως και των σκοπών της Ένωσης, οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, όπως προαναφέρθηκε, έχουν άμεση εφαρμογή. Ως κριτήρια τα οποία πρέπει να πληρούν οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης ώστε να έχουν άμεση εφαρμογή διατυπώθηκαν τα εξής: 1) να διατυπώνονται ανεπιφύλακτα, 2) να είναι καθαυτοί πλήρεις και νομικώς άρτιοι και, επομένως, 3) προκειμένου να



εκτελεστούν ή να παράγουν αποτελέσματα, δεν χρειάζονται περαιτέρω ενέργειες των κρατών μελών ή των οργάνων της Ένωσης. Το άμεσο αποτέλεσμα του ευρωπαϊκού δικαίου καθιερώθηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση **Van Gend en Loos** της 5ης Φεβρουαρίου 1963. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο αναφέρει ότι το ευρωπαϊκό δίκαιο δε δημιουργεί μόνο υποχρεώσεις στις χώρες της ΕΕ, αλλά και δικαιώματα για τους ιδιώτες. Έτσι, οι ιδιώτες μπορούν να προβάλλουν αυτά τα δικαιώματα και να **επικαλούνται άμεσα ευρωπαϊκούς κανόνες** ενώπιον των εθνικών και ευρωπαϊκών δικαστηρίων. Επομένως, δεν είναι απαραίτητο η χώρα της ΕΕ να έχει περιλάβει τον εν λόγω ευρωπαϊκό κανόνα στην εσωτερική του έννομη τάξη. Η αρχή του άμεσου αποτελέσματος επιτρέπει στους ιδιώτες να επικαλούνται άμεσα ευρωπαϊκό κανόνα ενώπιον εθνικού ή ευρωπαϊκού δικαστηρίου. Η αρχή αυτή αφορά μόνο ορισμένες ευρωπαϊκές πράξεις. Από την άλλη, υπάγεται σε πολλές προϋποθέσεις. Το άμεσο αποτέλεσμα του ευρωπαϊκού δικαίου είναι, μαζί με την αρχή της υπεροχής, θεμελιώδης αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου. Καθιερώθηκε από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ). Επιτρέπει στους ιδιώτες να επικαλούνται άμεσα το ευρωπαϊκό δίκαιο ενώπιον των δικαστηρίων, ανεξαρτήτως της ύπαρξης κειμένων στην εθνική νομοθεσία. Έτσι, το άμεσο αποτέλεσμα εγγυάται την εφαρμοσιμότητα και την αποτελεσματικότητα του ευρωπαϊκού δικαίου εντός των χωρών της ΕΕ. Ωστόσο, το ΔΕΕ έχει ορίσει πολυάριθμες προϋποθέσεις προκειμένου μία ευρωπαϊκή νομική πράξη να είναι άμεσα εφαρμοστέα. Επιπλέον, το άμεσο αποτέλεσμα μίας πράξης μπορεί να αφορά μόνο τις σχέσεις ενός ιδιώτη και μιας χώρας της ΕΕ ή να επεκτείνεται στις σχέσεις μεταξύ όλων των ιδιωτών. Το άμεσο αποτέλεσμα αποτελείται από δύο πτυχές: ένα κάθετο αποτέλεσμα και ένα οριζόντιο αποτέλεσμα. Το **κάθετο άμεσο αποτέλεσμα** ισχύει στις σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών και της χώρας. Αυτό σημαίνει ότι οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν έναν ευρωπαϊκό κανόνα έναντι της χώρας. Το **οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα** ισχύει στις σχέσεις μεταξύ των ιδιωτών. Αυτό σημαίνει ότι ένας ιδιώτης μπορεί να επικαλεστεί έναν ευρωπαϊκό κανόνα έναντι ενός άλλου ιδιώτη. Ανάλογα με τον τύπο της πράξης, το Δικαστήριο αποδέχτηκε είτε ένα **πλήρες άμεσο αποτέλεσμα** (δηλαδή ένα οριζόντιο άμεσο αποτέλεσμα και ένα κάθετο άμεσο αποτέλεσμα) είτε ένα **μερικό άμεσο αποτέλεσμα** (που περιορίζεται στο κάθετο άμεσο αποτέλεσμα).

## 1.5. Η αρχή της αστικής ευθύνης των κρατών μελών

Η Αρχή της υπεροχής σχετίζεται με την αρχή της αστικής ευθύνης των κρατών μελών για παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου η οποία έχει θεμελιωθεί μέσω της αρχής του κράτους δικαίου, της αρχής της πρακτικής αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου και της αρχής της ισοδυναμίας και της απαγόρευσης διακρίσεων.

Προκειμένου να διαφυλαχτεί η αποτελεσματικότητα των ενωσιακών κανόνων το ΔΕΕ αξιώνει στο ενωσιακό δίκαιο την αποζημίωση του ζημιωθέντος ιδιώτη. Το δικαστήριο προβλέπει την μη εξάρτηση της αστικής ευθύνης του δημοσίου από το είδος του κρατικού οργάνου που διέπραξε την παράβαση. Με την απόφαση Francovich<sup>9</sup>, προστέθηκε λοιπόν ένας ακόμη λόγος θεμελίωσης ευθύνης του Δημοσίου απέναντι στους ιδιώτες. Ειδικότερα, η νομική θεμελίωση της αστικής ευθύνης δεν περιορίζεται στην επίκληση των σημερινών άρθρων 4 παρ. 3 ΣΛΕΕ, για το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας των κρατών-μελών, και 340 ΣΛΕΕ, για το καθεστώς εξωσυμβατικής ευθύνης της ίδιας της Ένωσης (το οποίο λειτουργεί ως πυξίδα για την εφαρμογή και ερμηνεία της αστικής ευθύνης των κρατών), αλλά επεκτείνεται στην αναφορά ενός πολυεπίπεδου πλέγματος αρχών. Σε αυτό το πλαίσιο, αναφέρεται, καταρχάς, η αρχή του Κράτους Δικαίου, η οποία επιβάλλει τον έλεγχο της διοίκησης και την αποκατάσταση των σφαλμάτων της και, ακολούθως, η ιδιαιτερότητα της Ένωσης, ως μία νέα έννομη τάξη, απευθυνόμενη όχι μόνο στα κράτη αλλά και στους ιδιώτες. Πράγματι, στους ιδιώτες δεν επιβάλλονται μόνον υποχρεώσεις, απονέμονται και δικαιώματα, χωρίς μάλιστα να είναι ανάγκη να προβλέπονται από τις Συνθήκες ως τέτοια, αρκεί να μπορεί να προκύπτουν εμμέσως από υποχρεώσεις του κράτους ή άλλων ιδιωτών. Αυτά τα δικαιώματα είναι απαραίτητο να αναπτύσσουν πλήρη αποτελεσματικότητα, που διασφαλίζεται μέσω της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας<sup>10</sup>. Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε τη ρήση του στην απόφαση Francovich περί της εξάρτησης της ευθύνης από την φύση της παράβασης του κοινοτικού δικαίου και του

<sup>9</sup> 19.11.1991, C-6/90 και C-9/90 Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others, Συλλογή 1991, σ. I-5357

<sup>10</sup> Βλ. Γ. Αυδίκος, Η αστική ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε. για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξή της στην εθνική έννομη τάξη, Αθήνα, 2014, σ. 45-47.

αντικειμενικού χαρακτήρα της ευθύνης αυτής, αλλά προχώρησε περαιτέρω στην καθιέρωση προϋποθέσεων γενικής ισχύος. Σχηματικά, οι προϋποθέσεις αυτές είναι:

α) η παραβίαση να αφορά κανόνα που απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες, β) η παραβίαση να είναι κατάφωρη και γ) να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβίασης και της προκληθείσας στον ιδιώτη ζημίας. . Ως προς την πρώτη προϋπόθεση, το Δικαστήριο επηρεάστηκε από το καθεστώς εξωσυμβατικής ευθύνης της ίδιας της Ένωσης και ισχύουν τα όσα αναφέρθηκαν στη σχετική εισήγησή. Εδώ αρκεί να επισημανθεί ότι το Δικαστήριο προβαίνει σε μία ad hoc στάθμιση, για την οποία διαθέτει διακριτική ευχέρεια, και τείνει να προστατεύει κυρίως ορισμένα δικαιώματα, όπως είναι τα δικαιώματα των καταναλωτών και τα περιβαλλοντικά δικαιώματα. Σχετικά με τη δεύτερη προϋπόθεση, την ύπαρξη κατάφωρης παραβίασης το Δικαστήριο την όρισε ως πρόδηλη και σοβαρή παραβίαση του ενωσιακού δικαίου. Τον τελικό λόγο για την ύπαρξη του στοιχείου αυτού τον έχουν κατά κανόνα τα εθνικά δικαστήρια, τα οποία βοηθούνται μέσω των κατευθυντήριων γραμμών του Δικαστηρίου, αν και, σε αρκετές περιπτώσεις, το Δικαστήριο προχώρησε το ίδιο στην κρίση για την ύπαρξη κατάφωρης παραβίασης, με την αιτιολογία ότι διέθετε όλα τα αναγκαία προς τούτο στοιχεία. Σε γενικές γραμμές, το πότε μία παραβίαση είναι κατάφωρη εξαρτάται από την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας του κράτους, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο. Όταν δεν υπάρχει διακριτική ευχέρεια, όπως στην περίπτωση της μεταφοράς οδηγίας, αρκεί να υπάρχει παραβίαση, όταν όμως υπάρχει, η παραβίαση αυτή πρέπει να είναι σοβαρή και πρόδηλη. Τέλος, η τρίτη προϋπόθεση, η σχετική με την ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας, είναι ζήτημα το οποίο ανήκει στην ουσιαστική κρίση των εθνικών δικαστηρίων. Το Δικαστήριο έχει ορίσει πάντως το ίδιο πως απαιτείται άμεσος και πρόσφορος σύνδεσμος, χωρίς η αμεσότητα αυτή να είναι αναγκαστικά και απόλυτη. Επίσης, το ΔΕΚ έχει προβεί το ίδιο σε κρίση επί του ζητήματος σε ορισμένες περιπτώσεις, ίσως σε μία προσπάθεια μείωσης του κινδύνου ανομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και μη αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας του ιδιώτη, καθώς τα εθνικά δικαστήρια έχουν την τάση να χρησιμοποιούν αυτήν την προϋπόθεση για να αρνηθούν την επιδίκαση αποζημίωσης. Πέραν των γενικών χαρακτηριστικών που προσέδωσε η νομολογία στο καθεστώς της αστικής ευθύνης του κράτους-μέλους, ενδιαφέρον παρουσιάζει

το ειδικότερο ζήτημα της ευθύνης από πράξεις δικαιοδοτικών οργάνων. Η πρώτη απόφαση στην οποία το Δικαστήριο κατοχύρωσε την ευθύνη του κράτους από δικαστικές αποφάσεις ήταν η απόφαση Kõbler<sup>11</sup>, του 2003<sup>11</sup>. Εκεί, το Δικαστήριο τόνισε πως το κράτος ευθύνεται για παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου, όποιο και αν είναι το όργανο που την προκάλεσε. Δεχόμενο, ωστόσο, τις ιδιαιτερότητες της δικαστικής εξουσίας, περιόρισε την ευθύνη αυτή μόνο στις αποφάσεις των ανώτατων δικαστηρίων, εναντίον των οποίων ο ιδιώτης δεν διαθέτει άλλο μέσο προστασίας. Πέρα από την ίδια την κατοχύρωση της ευθύνης, μεγάλη σημασία έχει η παράθεση των προϋποθέσεων, σύμφωνα με τις οποίες αυτή γεννάται. Αυτές είναι: α) ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιασθέντος κανόνα, β) ο αυτοπροαίρετος χαρακτήρας της παραβίασης, γ) ο συγγνωστός ή ασύγγνωστος χαρακτήρας της νομικής πλάνης και δ) η ενδεχόμενη διατύπωση γνώμης κοινοτικού οργάνου. Με άλλα λόγια, για τις πράξεις των δικαστικών οργάνων το Δικαστήριο, εφαρμόζει αυστηρότερα την προϋπόθεση της κατάφωρης παραβίασης, έτσι ώστε να μην δημιουργεί μία πρόσθετη τέταρτη προϋπόθεση αλλά και να μην εξισώσει την δικαστική εξουσία με τις άλλες δύο ως προς τις ευθύνες. Η υπόθεση Brasserie du Pêcheur/ Factortame, επισημαίνει μεταξύ άλλων ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τη ζημία που προξενείται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενες σ' αυτά και όταν η προσαπτόμενη παράβαση αποδίδεται στον εθνικό νομοθέτη. Τρεις είναι οι προϋποθέσεις της ευθύνης όπως αυτές τέθηκαν στις αποφάσεις του ΔΕΚ Brasserie du Pêcheur και Factortame, British Telecommunications και Hedley Lomas. Η πρώτη προϋπόθεση είναι ο παραβιαζόμενος κανόνας να απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες το περιεχόμενο και οι δικαιούχοι των οποίων πρέπει να προσδιορίζονται με σχετική ακρίβεια και χωρίς αιρέσεις από τις διατάξεις του παραβιαζόμενου κανόνα. Δεν απαιτείται όμως η διάταξη του ενωσιακού δικαίου, που παραβιάζεται, να απονέμει η ίδια ρητά δικαίωμα στον θιγόμενο ιδιώτη γιατί θα συνεπάγονταν ότι ο κανόνας θα πρέπει να είναι άμεσης εφαρμογής και θα στένυε υπέρμετρα το εύρος της ευθύνης. Αρκεί επομένως από την παραβιαζόμενη διάταξη του ενωσιακού δικαίου να αντλούνται έστω και εμμέσως δικαιώματα. Η δεύτερη προϋπόθεση είναι

---

<sup>11</sup> <https://curia.europa.eu/el/actu/communiqués/cp03/aff/cp0379el.htm>

η παραβίαση να είναι κατάφωρη. Σύμφωνα με το ΔΕΚ κατάφωρη παράβαση σημαίνει πρόδηλη και σοβαρή παράβαση του ενωσιακού δικαίου. Η στοιχειοθέτηση της κατάφωρης παράβασης κρίνεται από τον εθνικό δικαστή πάνω στην βάση των κατευθυντήριων γραμμών του ΔΕΚ. Το εθνικό δικαστήριο στην προσπάθεια του να διερευνήσει τον κατάφωρο χαρακτήρα της πράξης θα πρέπει να ελέγξει μια σειρά κριτηρίων που τον καταδεικνύουν όπως α) ο βαθμός σαφήνειας και ακρίβειας του παραβιαζόμενου κανόνα, β) το εύρος των περιθωρίων εκτιμήσεως που αφήνει ο παραβιαζόμενος κανόνας στις εθνικές ή τις κοινοτικές αρχές, γ) ο ηθελημένος ή ακούσιος χαρακτήρας της διαπραχθείσης παραβάσεως ή της προκληθείσης ζημίας δ) το συγγνωστόν ή ασύγγνωστον ενδεχομένης νομικής πλάνης, ε) το γεγονός ότι η στάση ενός κοινοτικού οργάνου μπορεί να συνετέλεσε στην παράλειψη, τη θέσπιση ή τη διατήρηση αντιθέτων προς το κοινοτικό δίκαιο εθνικών μέτρων ή πρακτική. Η τρίτη προϋπόθεση της ευθύνης είναι να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης και της ζημίας του ιδιώτη. Το εθνικό δικαστήριο είναι υπεύθυνο για να αποφασίσει σχετικά με την ύπαρξη ή μη της αιτιότητας με βάση τις αρχές του ενωσιακού δικαίου. Όσον αφορά το ελληνικό νομικό σύστημα, με την διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ για να υπάρχει ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση θα πρέπει να πληρούνται επτά προϋποθέσεις: Πρώτον πράξη παράλειψη ή υλική ενέργεια. Δεύτερον η πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια να προέρχεται από όργανο του Δημοσίου. Περαιτέρω η πράξη παράλειψη ή υλική ενέργεια θα πρέπει να λάβει χώρα κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας. Εξάλλου η πράξη παράλειψη ή υλική ενέργεια θα πρέπει να είναι παράνομη Έπειτα θα πρέπει να υφίσταται ζημία του ιδιώτη. Θα πρέπει επίσης η παραβιαζόμενη διάταξη να μην έχει τεθεί χάριν του γενικού συμφέροντος. Τέλος θα πρέπει να υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας της διοίκησης και του ζημιογόνου αποτελέσματος από την πλευρά του διοικούμενου. Εν κατακλείδι, εξηγείται μ' αυτόν τον τρόπο η θεμελιώδης σημασία της αστικής ευθύνης του Δημοσίου για το κράτος δικαίου και για την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας στη δράση της διοίκησης. Η αποκατάσταση της ζημίας, υλικής και ηθικής, που προκαλείται σε κάποιον από τις παράνομες πράξεις και παραλείψεις κάποιου άλλου μέρους, αποτελεί βασικό πυλώνα μιας δικαιοπαραγωγικής κοινότητας.

## 2.1. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δ.Ε.Ε.) και οι αρμοδιότητές του

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωπαϊκό Δικαστήριο) ιδρύθηκε το 1952 στο Λουξεμβούργο. Διαδραματίζει το ρόλο του νυχτοφύλακα στην ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε όλα τα κράτη μέλη ώστε να συμμορφώνονται με αυτό και διευθετεί τις νομικές τους διαφορές. Το ΔΕΚ έθεσε το ζήτημα της δημιουργίας ενός κοινοτικού συστήματος που απώτερο στόχο θα είχε την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και τον περιορισμό της κοινοτικής εξουσίας, ενώ παράλληλα επικαλείται την ΕΣΔΑ και τις συνταγματικές παραδόσεις. Αποτελεί την δικαστική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον δικαιοδοτικό βραχίονα μετά την συνθήκη της Λισαβόνας στις 13 Δεκεμβρίου 2007 και η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 1 Δεκεμβρίου 2009. Το Δικαστήριο της Ε.Ε που συμβάλλει στην διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελείται από τρία σώματα: 1) το Δικαστήριο που αναλαμβάνει την έκδοση των δικαστικών αποφάσεων και επιλαμβάνεται αιτήματα εθνικών δικαστηρίων (αποτελείται από ένα τουλάχιστον δικαστή ανά κράτος μέλος) 2) το Γενικό Δικαστήριο που ασχολείται με το δίκαιο του ανταγωνισμού, εμπόριο, γεωργία κ.α. 3) το Δικαστήριο της Δημόσιας Διοίκησης που επιλαμβάνεται διαφορές μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του προσωπικού της. Το ΔΕΕ αποτελείται από 15 δικαστές (ένα από κάθε κράτος μέλος) και από 8 γενικούς εισαγγελείς (ώστε να υπάρχει πάντα ένα γενικός εισαγγελέας από κάθε μία από τις 5 μεγάλες κοινοτικές χώρες, ενώ στις υπόλοιπες υπάρχει παροδική απασχόληση. Οι εισαγγελείς πρέπει να είναι αντικειμενικοί και αμερόληπτοι με τις αποφάσεις που παίρνουν για υποθέσεις που έχουν υποβληθεί στο δικαστήριο και να βοηθήσουν στην διεκπεραίωση του ρόλου του δικαστηρίου. Διαδραματίζει πολύπλοκο ρόλο σε σχέση με ένα απλό δικαστήριο, και αυτό γιατί οι βασικές αρχές του έχουν προκύψει από ομολογία του ίδιου του Δικαστηρίου. Το ΔΕΚ αναλαμβάνει τις εξής αρμοδιότητες: Σε πρώτο στάδιο μεριμνά για την ερμηνεία της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ώστε να γίνεται προσφυγή στο Δικαστήριο της σε περίπτωση που κάποιο Εθνικό Δικαστήριο έχει αμφιβολία σχετικά με κάποιο ευρωπαϊκό νόμο ή προκειμένου να προσδιοριστεί μια ευρωπαϊκή νομοθεσία. Σε δεύτερο στάδιο ένα ζήτημα μείζονος σημασίας αποτελεί η εφαρμογή

της νομοθεσίας. Έχει ως αρμοδιότητα να εκδικάζει άμεσες προσφυγές που ασκούνται κατά των κρατών μελών ή των θεσμικών και άλλων οργάνων και οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ή τα κράτη μέλη μπορούν να υποβάλλουν υποθέσεις παράβασης των υποχρεώσεων και μη συμμόρφωσης με το Ευρωπαϊκό Δίκαιο που υφίστανται από Εθνικές Κυβερνήσεις (αν δεν συμμορφωθούν επιβάλλεται η καταβολή χρηματικού ποσού). Οι προσφυγές κατά κρατών μελών λόγω παραβάσεως υποχρεώσεως ασκούνται είτε από την Ευρωπαϊκή επιτροπή κατόπιν προκαταρκτικής διαδικασίας (άρθρο 258 ΣΛΕΕ): δυνατότητα του κράτους να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του και αιτιολογημένη γνώμη, είτε από κράτος μέλος κατά άλλου κράτους μέλους, αφού προηγουμένως έχει φέρει το ζήτημα στην Επιτροπή (άρθρο 259 ΣΛΕΕ). Το Δικαστήριο αφού επιβεβαιώσει ότι έχει γίνει παράβαση από ένα κράτος μέλος οφείλει να θέσει τέρμα στην παράβαση. Εάν, αφού η Επιτροπή παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο, το τελευταίο διαπιστώσει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με την απόφασή του, μπορεί να του επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής, της οποίας το ύψος καθορίζεται από το Δικαστήριο βάσει πρότασης της Επιτροπής (άρθρο 260 ΣΛΕΕ). Μια Τρίτη αρμοδιότητα του ΔΕΚ αποτελεί η ακύρωση των νομικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αν μια νομική πράξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης παραβιάζει τις Συνθήκες της Ε.Ε τότε το Συμβούλιο της Ε.Ε, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορούν να ζητήσουν από το Δικαστήριο να την ακυρώσει. Στις αρμοδιότητες περιλαμβάνεται ακόμη η εξασφάλιση της ανάληψης δράσης από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο της Ε.Ε πρέπει να λαμβάνουν κάποιες αποφάσεις ενώ αν δεν το πράξουν τα κράτη μέλη μπορούν να υποβάλλουν κατηγορία στο Δικαστήριο. Τέλος, πιθανή είναι η επιβολή κυρώσεων σε όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κάθε πρόσωπο ή επιχείρηση του οποίου τα συμφέροντα εθίγησαν από την Ευρωπαϊκή Ένωση μπορούν να προσφύγουν στο Δικαστήριο. Οι προσφυγές μπορεί να είναι είτε έμμεσες μέσω του Εθνικού Δικαστηρίου (ένσταση ελλείψεως νομιμότητας που προβάλλεται ενώπιον Εθνικού Δικαστηρίου) είτε άμεσες μέσω του Γενικού Δικαστηρίου (προσφυγές κατά αποφάσεων της Επιτροπής που επιβάλλουν κυρώσεις σε εταιρείες). Το Δικαστήριο έχει επίσης αρμοδιότητα να επανεξετάζει αιτήσεις αναίρεσης αποφάσεων

εκδοθεισών από το Γενικό Δικαστήριο, περιοριζόμενο όμως σε νομικά ζητήματα καθώς και από το Δικαστήριο Δημόσιας Διοίκησης.

## 2.2. Η κατασκευή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου από το Δ.Ε.Ε.

Η συνταγματικότητα της ενωσιακής έννομης τάξης είναι ύψιστης σημασίας. Καθώς με την θεμελιακή απόφαση **Costa**<sup>12</sup> [κατά **ENEL(ΔΕΚ 6/64)**] το Δικαστήριο της Ε.Ε ίδρυσε μια κοινότητα με βασικό χαρακτηριστικό την μεταβίβαση εξουσιών στην κοινότητα, τα κράτη μέλη περιόρισαν σε κάποιους τομείς τα κυριαρχικά τους δικαιώματα δημιουργώντας ένα σύστημα δικαίου που εφάρμοσαν στους υπηκόους τους αλλά και στα ίδια, προσδίδοντας έτσι στην Ε.Ε την ιδιότητα να ασκεί ως αυτοδύναμο νομικό υποκείμενο την δημόσια εξουσία. Οι συνθήκες της Ένωσης αποτελούν διεθνείς συμφωνίες ενοποίησης και συνεργασίας δημιουργώντας έτσι νομικές δεσμεύσεις μεταξύ των κρατών μελών. Οι συνθήκες αυτές αντικατοπτρίζουν τα φαινόμενα της «διαιρεμένης κυριαρχίας» που εν μέρει ανταποκρίνεται στα ομοσπονδιακά κράτη με στόχο την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ του ομοσπονδιακού κράτους και των μη ομόσπονδων κρατιδίων. Η Ένωση αποτελεί ένα υπερεθνικό πολιτειακό μόρφωμα, που προσεγγίζει το ενωσιακό δίκαιο, του οποίου η έννομη τάξη εισέρχεται στις επιμέρους εθνικές έννομες τάξεις και κανένα κράτος μέλος δεν μπορεί να θίξει την ιδιαιτερότητα του δικαίου της Ένωσης που ισχύει πλήρως και ενιαία σε ολόκληρη την επικράτειά της. Συνάγεται επομένως, πως το δίκαιο της Ένωσης υπερισχύει των αντίθετων εθνικών διατάξεων, προγενέστερων αλλά και μεταγενέστερων. Ως επακόλουθο κάθε κράτος μέλος έχει τις ακόλουθες υποχρεώσεις: Αρχικά απαγορεύεται η οποιαδήποτε υπονόμηση και αμφισβήτηση εγκυρότητας απ' τα κρατικά όργανα του δικαίου της Ε.Ε.. Έπειτα, απαγορεύεται ρητά η θέσπιση και η εφαρμογή διατάξεων από τα κράτη μέλη όπου αντιβαίνουν στο ενωσιακό δίκαιο και σε περίπτωση όπου θεσπιστεί εθνική νομοθεσία αντίθετη προς το δίκαιο της Ε.Ε. θα πρέπει να ανακαλεστεί .

---

<sup>12</sup> ΔΕΚ 6/64, Flaminio Costa κ. Ente Nazionale per L' Energia Elettrica (E.N.E.L.), 15.06.1964



Σύμφωνα με την απόφαση **Simmental II**<sup>13</sup> το δίκαιο της Ε.Ε. υπερέχει έναντι κάθε προγενέστερου ή μεταγενέστερου εθνικού κανόνα και κωλύεται η έκδοση νέων νομοθετικών διατάξεων αντίθετων προς το δίκαιο της Ε.Ε.. Κάθε εθνικός δικαστής θα πρέπει να αφήνει ανεφάρμοστο τον εθνικό αυτό κανόνα χωρίς όμως να αναμείνει την ακύρωσή του. Με την απόφαση **Internationale Handelsgesellschaft**<sup>14</sup> κάθε κοινοτικός κανόνας υπερέχει έναντι κάθε διάταξης του εθνικού δικαίου ακόμη κι αν είναι συνταγματική. Η επίκληση προσβολής είτε των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως έχουν διατυπωθεί από το Σύνταγμα ενός κράτους μέλους, είτε των αρχών μιας εθνικής συνταγματικής δομής δεν θα μπορούσε να θίξει το κύρος μιας πράξης της Κοινότητας ή την ισχύ της στο έδαφος του κράτους αυτού. Η απόφαση **Ratti**<sup>15</sup> κάνει λόγο για υπεροχή διατάξεων *οδηγιών* έναντι του εθνικού δικαίου, η οποία υπεροχή των οδηγιών συνδέεται με την άμεση ισχύ που είναι και προαπαιτούμενη ενώ η απόφαση **Bresciani**<sup>16</sup> κάνει λόγο για υπεροχή διατάξεων αμέσου ισχύος Διεθνών Συμφωνιών, που συνάπτει η Κοινότητα, έναντι του εθνικού δικαίου. Τέλος με την απόφαση **Factortame**<sup>17</sup> επισημαίνεται η υπεροχή και λήψη θετικών μέτρων από τον εθνικό δικαστή (ασφαλιστικών μέτρων) για την πρακτική αποτελεσματικότητα της αρχής. Η Ε.Ε ως μία ένωση δικαίου χαρακτηρίζεται από εσωτερική συνάφεια και προβάλλει την ιδιαιτερότητα του δικαίου της χωρίς αυτό να αποκλείει την ύπαρξη συγκρούσεων (οι οποίες δεν θα πρέπει να υπονομεύουν την υπεροχή της και να παρακωλύουν την εξυπηρέτηση των σκοπών της). Η ενωσιακή έννομη τάξη διατηρεί την συνταγματικότητα της, η οποία ενισχύθηκε ιδιαίτερα κατά την δεκαετία του 1990.

---

<sup>13</sup> ΔΕΚ, Απόφαση της 9.3.1978, Υπόθεση 106/77, *Simmental II*

<sup>14</sup> ΔΕΚ, Απόφαση της 17.12.1970, Υπόθεση 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*

<sup>15</sup> ΔΕΚ, Απόφαση της 5.4.1979, Υπόθεση 148/78, *Ratti*

<sup>16</sup> ΔΕΚ, Απόφαση της 5.2.1976, Υπόθεση 87/75, *Bresciani*

<sup>17</sup> ΔΕΚ, Απόφαση της 19. 6. 1990, Υπόθεση C-213/89, *FACTORTAME*

### 2.3. Ο σεβασμός της συνταγματικής ταυτότητας των κρατών μελών

Πέραν της υπεροχής του το ενωσιακό δίκαιο οφείλει να σέβεται την εθνική συνταγματική ταυτότητα των κρατών μελών, η οποία αποτελεί σύμμεξη των θεμελιώδη αρχών και των συνταγματικών ιδιαιτεροτήτων. Η Ένωση πρέπει να σέβεται τις ιδιαιτερότητες και τα χαρακτηριστικά των κρατών μελών και να δίνει βάση στις ιδιομορφίες που τα διέπουν για την δημιουργία της δικής της πολιτικής. Ο σεβασμός της αλώβητης ταυτότητας των κρατών μελών αποτυπώνεται ρητά στη «Συνθήκη Θέσπισης ενός Συντάγματος για την Ευρώπη» (άρθρα 1-5). Βάσει των θεμελιωδών αρχών των κρατών μελών διαμορφώνονται οι θεμελιώδεις αρχές και αξίες της έννομης τάξης της Ένωσης, η οποία λαμβάνει υπόψη της τις ιδιοσυγκρασίες και τις τοπικές ιδιομορφίες, ιδιοσυγκρασίες και προτιμήσεις που πλαισιώνονται στα συντάγματα κάθε έθνους κράτους και το χαρακτηρίζουν. Τα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια βρίσκονται σε σχέση αλληλόδρασης με το ΔΕΕ, και των οποίων η σχέση δεν είναι ιεραρχική αλλά συνιστά πρόσφορη κατανομή αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο του υπερεθνικού μορφώματος της ΕΕ, που λαμβάνει υπόψη τη συνταγματική ταυτότητα των κρατών μελών, αφενός, και τις επιταγές της ΕΕ ως συνταγματικής ένωσης, αφετέρου. Οι αξίες της Ένωσης σέβονται τις αξίες των κρατών μελών και δεν αποκλείουν την εφαρμογή εθνικών προτύπων. Με τη διαδικασία της συνταγματοποίησης η Ένωση οικειοποιείται τον πλουραλισμό των αξιών, των στοιχείων και των θεσμών των κρατών και έχει στόχο την προσαρμογή τους στο μόρφωμά της ώστε να διευκολύνεται η εξυπηρέτηση των σκοπών της. Το Μάαστριχτ εμπνεύστηκε σταδιακά από τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα Κράτη-μέλη, περιλαμβάνοντας στις διατάξεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση μια γενικόλογη αναφορά στην υποχρέωση σεβασμού των εθνικών ταυτοτήτων. Τα συνταγματικά δικαστήρια είναι υπεύθυνα ώστε να διαχειρίζονται περιπτώσεις που εμπίπτουν στο πεδίο του οικείου κράτους μέλους καθώς γνωρίζουν καλύτερα τις ιδιαιτερότητές του, όμως το ΔΕΕ πρέπει να ελέγχει το κατά πόσο τα δικαστήρια αυτά κινούν τις διαδικασίες τους ώστε να είναι πάντα σύμφωνες με τις κοινοτικές διατάξεις. Μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας κατοχυρώθηκε στο άρθρο 4 παρ. 2 της ΣΕΕ μια εξειδικευμένη και δικαστικά ελέγξιμη υποχρέωση σεβασμού της εθνικής

ταυτότητας των κρατών μελών: «Η Ένωση σέβεται την ισότητα των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών καθώς και την εθνική τους ταυτότητα που είναι συμφυής με τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική τους δομή, στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Σέβεται τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, ιδίως δε τις λειτουργίες που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας. Ειδικότερα, η εθνική ασφάλεια παραμένει στην ευθύνη κάθε κράτους μέλους.» ενώ σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3: «Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως κατοχυρώνονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών και όπως απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης.» Οι συνταγματικές παραδόσεις που επηρεάζουν το περιεχόμενο της νομοθεσίας της Ένωσης και οδηγούν στην συνταγματοποίησή της, αποτελούν πρόσχωμα για τις γενικές αρχές που αποτυπώνονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών δικαιωμάτων και στις Συνθήκες (ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων). Επομένως το σύστημα δικαίου της Ε.Ε. καθώς και των κρατών μελών στηρίζεται σ' ένα κοινό αξιακό υπόβαθρο προκειμένου σε περίπτωση συγκρούσεων να υπάρχει δυνατότητα ταχύτατης διευθέτησης του προβλήματος και άμβλυνσης των διαφορών, χωρίς την ύπαρξη ανταγωνισμού λόγω της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου. Η προβληματική της συνταγματικής ταυτότητας γίνεται κατανοητή μέσω της ελληνικής υπόθεσης της Μηχανικής<sup>18</sup>: αφορά την ελληνική συνταγματική ρύθμιση για το μέτοχο που τίθεται στο άρθρο 14 παρ.9 του Συντάγματος. Υποστηρίχθηκε πως η διάταξη αυτή ήταν αντίθετη στο ενωσιακό δίκαιο δεδομένου ότι η ευρωπαϊκή Οδηγία 93/37/ΕΟΚ, που ρύθμιζε τις προϋποθέσεις συμμετοχής σε διαγωνισμό για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης, στο άρθρο 24 έθετε περιοριστικά τους λόγους αποκλεισμού υποψήφιου αναδόχου, με αποτέλεσμα το άρθρο 14 παρ.9 του Συντάγματος να έρχεται σε αντίθεση με το δίκαιο της Ένωσης. Η απόφαση του ΔΕΚ δικαίωνε τα κράτη μέλη ώστε να μπορούν να προβλέπουν, βάσει διακριτικής ευχέρειας αλλά και ύστερα από έλεγχο του Δικαστηρίου, και άλλους αποκλεισμούς εφόσον τίθεται ζήτημα για

<sup>18</sup> Υπόθεση C-213/07, Μηχανική ΑΕ κατά Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, της 16.12.2008

τη διασφάλιση των αρχών διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης καθώς και για την πρόληψη συγκρούσεων συμφερόντων. Γενικότερα, η ταυτότητα του κάθε κράτους μέλους και ο σεβασμός της αποτελούν βασικούς λόγους για τον περιορισμό των υποχρεώσεων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι αφορά το σύνολο των συνταγματικών ρυθμίσεων διότι με αυτόν τον τρόπο θα παρέλυε η δικαιοδοτική τάξη της Ε.Ε.. Επομένως κρίσιμη καθίσταται η έννοια της συνταγματικής ταυτότητας καθώς αποτελεί μια συναρμογή αξιών και θεμελιώδη αρχών που εμπίπτουν σε κάθε μία από τις εθνικές έννομες τάξεις. Η ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να σέβεται τις αξίες και τις αρχές αυτές και θα πρέπει να ανταποκρίνεται στο ελάχιστο επίπεδο συνταγματικών εγγυήσεων που απαιτείται από τα εθνικά Συντάγματα. Με αυτό τον τρόπο η Ένωση «*γίνεται ένας πολυεπίπεδος χώρος και νοείται ως πλουραλιστική έννομη τάξη και η σχέση της με τα κράτη μέλη γίνεται οριζόντια και ετεραρχική και όχι κάθετη και ιεραρχική*<sup>19</sup>».

#### **2.4. Διαδικασία επί παραβάσει<sup>20</sup>**

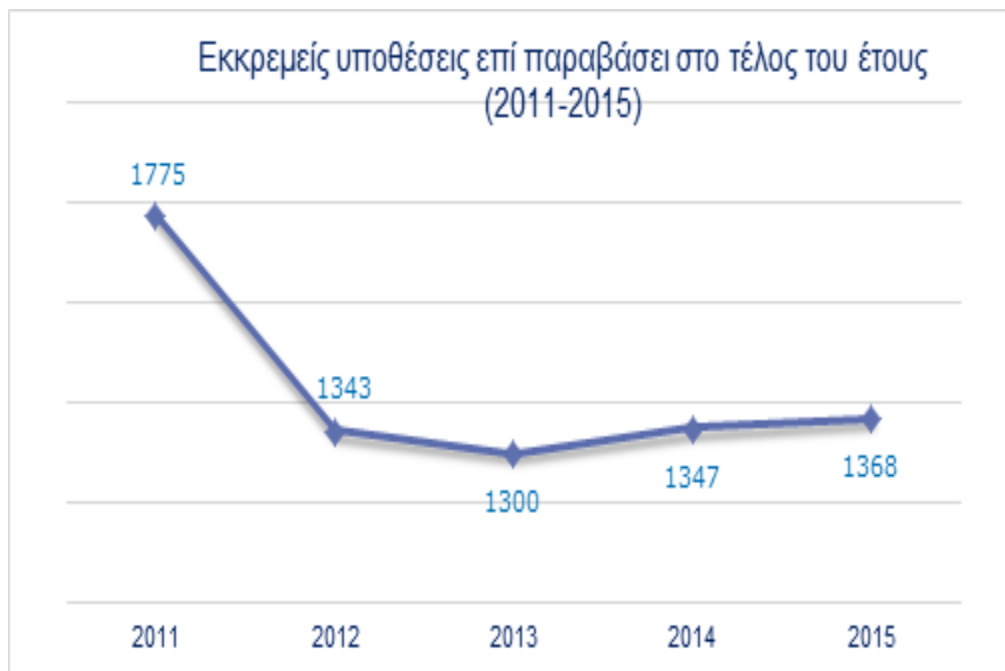
Σε περίπτωση παραβίασης της ενωσιακής νομοθεσίας ή σε περίπτωση που η ευρωπαϊκή επιτροπή εντοπίζει πιθανές παραβιάσεις του δικαίου της Ε.Ε βάσει δικών της ερευνών ή μέσω καταγγελιών που έχουν γίνει από πολίτες επιχειρήσεις ή από άλλα ενδιαφερόμενα μέλη, επιδιώκει την ταχύτερη επίλυση του προβλήματος μέσω του διαρθρωμένου διαλόγου (EU PILOT) με το κράτος μέλος το οποίο έχει τελέσει την παράβαση αυτή. Προκειμένου τα κράτη μέλη να αποφύγουν την διαδικασία επί παραβάσει μπορούν να προσφέρουν νομικά ή πραγματικά στοιχεία ώστε να βρεθεί λύση και να επιλυθεί το ζήτημα παραβίασης. Σε περίπτωση που τα κράτη μέλη δεν επιχειρήσουν την εξεύρεση λύσης προκειμένου να επανορθωθεί η παραβίαση της ενωσιακής νομοθεσίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να κινήσει διαδικασία που περιλαμβάνει μια σειρά από μέτρα που προβλέπουν οι συνθήκες και συναποτελούν την διαδικασία επί παραβάσει. Σε πρώτο στάδιο η Επιτροπή είναι

<sup>19</sup> Φιλοσίδου Χριστίνα-Μαρία, Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΥΠΕΡΟΧΗΣ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ, έτος 2016-2017,σελ.30

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index\\_el.htm](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_el.htm)

σε θέση να αποστείλει επίσημη επιστολή στην κυβέρνηση του κράτους μέλους και το οποίο με την σειρά του πρέπει να υποβάλει εντός προθεσμίας ίσης ή μικρότερης των δύο μηνών αιτιολογημένη απάντηση στην προειδοποιητική επιστολή της επιτροπής ώστε να δώσει πληροφορίες και παρατηρήσεις για την μη συμμόρφωση. Αν σε δεύτερο στάδιο το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί τότε η ευρωπαϊκή επιτροπή έχει δικαίωμα να διαβιβάσει αιτιολογημένη γνώμη (επίσημο αίτημα συμμόρφωσης με το δίκαιο της Ε.Ε) στο οποίο θα αναλύει τους λόγους για τους οποίους πιστεύει η ίδια ότι το κράτος μέλος παραβίασε το δίκαιο της Ε.Ε και τους λόγους για τους οποίους αδυνατεί να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του. Επιπλέον, καλεί το κράτος μέλος να συμμορφωθεί, εντός ορισμένης προθεσμίας περίπου δύο μηνών και να τα αποστείλει πληροφορίες για τα μέτρα που έλαβαν. Σε τρίτο στάδιο αν το κράτος μέλος δεν δώσει απάντηση τότε η επιτροπή παραπέμπει την υπόθεση στο δικαστήριο και ζητά από αυτό να κινήσει διαδικασία προσφυγής ( αυτό συμβαίνει σπάνια γιατί τα τελευταία χρόνια τα κράτη μέλη καταφέρνουν να διευθετήσουν τις υποθέσεις πριν το στάδιο της προσφυγής). Σε περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεν λάβει μέτρα για την εφαρμογή μιας οδηγίας τότε το δικαστήριο μπορεί να επιβάλλει την καταβολή ποσού ή χρηματικής ποινής κατόπιν αιτήματος της επιτροπής. Μετά την παραπομπή στο δικαστήριο, το τελευταίο αποφαινεται εντός δύο ετών για το αν τα κράτη μέλη έχουν παραβιάσει την ενωσιακή νομοθεσία, και εκείνα με την σειρά τους οφείλουν αν προσαρμόσουν τις πρακτικές και την νομοθεσία τους το ταχύτερο δυνατό προκειμένου οι εθνικές αρχές με την λήψη μέτρων να συμμορφωθούν με την απόφαση του δικαστηρίου. Αναπομπή στο δικαστήριο γίνεται σε περίπτωση εξακολουθούμενης μη συμμόρφωσης του κράτους μέλους έπειτα από προειδοποιητική επιστολή της επιτροπής, όπου τότε το δικαστήριο μπορεί να επιβάλλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού η χρηματικής ποινής. Οι κυρώσεις που θα επιβληθούν εξαιτίας της δεύτερης παραπομπής της υπόθεσης του κράτους μέλους στο δικαστήριο λαμβάνουν υπόψη τις εξής μεταβλητές: την σπουδαιότητα των κανόνων που παραβιάστηκαν και τις συνέπειες της παραβίασης αυτής στα γενικά και ειδικά συμφέροντα, την περίοδο μη εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και τέλος την ικανότητα του κράτους μέλους να πληρώσει.

Το ποσό που καλείται να πληρώσει το κράτος μέλος προτείνεται από την επιτροπή στο δικαστήριο και μπορεί να τροποποιηθεί με απόφαση του δικαστηρίου.



Διάγραμμα 1: Εκκρεμείς υποθέσεις επί παραβάσει από το έτος 2011 έως το 2015<sup>21</sup>

<sup>21</sup> <http://europedirect.eliamep.gr/veltiosi-stin-efarmogi-tou-dikeou-tis-apo-krati-meli-alla-anagki-megaliteron-prospathion/>

## 2.5. Διαδικασία επιβολής προστίμων

Βάσει της διαδικασίας επί παραβάσει το ΔΕΕ μπορεί σύμφωνα με το άρθρο 260 παρ.2 ή 3 της ΣΛΕΕ να επιβάλλει οικονομικές κυρώσεις σ' ένα κράτος μέλος το οποίο δεν συμμορφώνεται με την ενωσιακή νομοθεσία. Οικονομικές κυρώσεις επιβάλλονται ακόμη και στην περίπτωση όπου ένα κράτος μέλος θα παραπεμφθεί για δεύτερη φορά ενώπιον του δικαστηρίου από την Επιτροπή, οι οποίες όπως και στην πρώτη περίπτωση θα έχουν τη μορφή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής. Η Επιτροπή μπορεί κατά την προσφυγή στο ΔΕΕ να προβάλει μη δεσμευτικό αίτημα που θα καθορίζει το είδος και το ύψος των κυρώσεων, το οποίο το ΔΕΕ δεν μπορεί κατά την επιβολή κυρώσεων να υπερβεί. Εάν ένα κράτος μέλος παραπεμφθεί στο ΔΕΕ εξαιτίας μη συμμόρφωσής του με προηγούμενη απόφαση τότε η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να κάνει πρόταση για την επιβολή ποινής. Σε περίπτωση προσφυγής λόγω μη ανακοίνωσης μέτρων συμμόρφωσης με οδηγία, είναι στη διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής να υποδείξει ποινή. Τα πρόστιμα που ενδέχεται να επιβληθούν πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την αρχή της αναλογικότητας και την αρχή της ίσης μεταχείρισης των κρατών μελών χωρίς διακρίσεις, ούτως ώστε το ύψος τους να είναι ανάλογο της παράβασης και λογικό (όχι ιδιαίτερα ψηλό) λαμβάνοντας υπόψη έκτακτους παράγοντες που οδήγησαν στην παράβαση αυτή της ενωσιακής νομοθεσίας. Τα πρόστιμα που επιβάλλονται από την Επιτροπή πρέπει να βασίζονται σε αντικειμενικούς συντελεστές βαρύτητας N (οι οποίοι ενδεχομενικά μπορεί να αποκλίνουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο). Η μέθοδος υπολογισμού του συντελεστή N δεν θα πρέπει να βασίζεται μόνο στη δημογραφική ή οικονομική βαρύτητα, αλλά και στην εκτίμηση ότι κάθε κράτος μέλος έχει εγγενή αξία στη θεσμική δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακόμη θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η οποιαδήποτε μεταβολή του ΑΕΠ και του πληθωρισμού. Τα κατ' αποκοπήν πρόστιμα επιβάλλονται σε περίπτωση που παρότι έχει προηγηθεί πρώτη δικαστική απόφαση το κράτος μέλος εξακολουθεί στην συμμόρφωση του και ανέρχεται στο ποσό των 230 ευρώ ανά ημέρα<sup>22</sup>. Οι χρηματικές ποινές επιβάλλονται για κάθε μέρα όπου το κράτος μέλος καθυστερεί να συμμορφωθεί και το ύψος του

<sup>22</sup> Βασικό ενιαίο ποσό για τα κατ' αποκοπήν ποσά: 230 EUR × 4,5 = 1 035 EUR.

ποσού ανέρχεται στα 690 ευρώ ανά ημέρα<sup>23</sup> προκειμένου να ασκηθεί πίεση στο κράτος μέλος για ταχύτερη συμμόρφωση. Ο υπολογισμός και η επιβολή των προστίμων σχετίζεται άμεσα με τον συντελεστή σοβαρότητας της παράβασης καθώς και με τον συντελεστή διάρκειάς της όπως επίσης και με τον συντελεστή ικανότητας πληρωμής του κράτους μέλους. Αρχικά όσον αφορά τον συντελεστή σοβαρότητας της παράβασης έγκειται στην έντασή της και στις συνέπειες που αυτή έχει στα γενικά και ειδικά συμφέροντα των διατάξεων που παραβιάστηκαν από το κράτος μέλος (σημαντικές θεωρούνται οι παραβάσεις εις βάρος θεμελιωδών δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών). Σχετικά με τη διάρκεια της παράβασης οφείλουμε να επισημάνουμε τη διάρκειά της σε μέρες και βάσει του μήνα που παρήλθε της πρώτης δικαστικής απόφασης. Τέλος, σχετικά με τον συντελεστή ικανότητας πληρωμής του οικείου κράτους μέλους δίνουμε έμφαση στα μακροοικονομικά δεδομένα του κράτους και στον πληθωρισμό. Η Επιτροπή υπολογίζει το συντελεστή  $N^{24}$  με δύο κριτήρια: το ΑΕΠ και τον αριθμό των εδρών για τους αντιπροσώπους στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που κατανέμονται σε κάθε κράτος μέλος. Σήμερα ως συντελεστή αναφοράς η Επιτροπή χρησιμοποιεί τον συντελεστή  $N$  του Λουξεμβούργου και ως εκ τούτου, η Επιτροπή θα καθορίσει τον συντελεστή  $N$  αναφοράς χρησιμοποιώντας τον μέσο όρο καθενός από τους δύο παράγοντες που χρησιμοποιούνται, του ΑΕΠ και του αριθμού των αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Απόρροια αυτού είναι να παρεμποδίζεται η συνειδητή μη εφαρμογή ενωσιακών κανόνων και η παρέκκλιση απ' την ενωσιακή νομοθεσία, καθώς το κάθε κράτος μέλος θα είναι σε θέση να κρίνει ότι μία τέτοια ενέργεια θα μπορούσε να του αποφέρει μεγαλύτερο κόστος παρά κάποιο ουσιαστικό όφελος. Λανθάνων στόχος είναι η προληπτική επιβολή των προστίμων ώστε να αποτρέπονται οι παραβάσεις από τα κράτη μέλη ή σε περίπτωση παράβασης να υπάρχει ταχύτερη συμμόρφωση με την ενωσιακή νομοθεσία και η παράβαση να μην επαναληφθεί.

<sup>23</sup> Βασικό ενιαίο ποσό για τις ημερήσιες χρηματικές ποινές: 690 EUR × 4,5 = 3 105 EUR

<sup>24</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2019.070.01.0001.01.ELL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2019.070.01.0001.01.ELL)



### 3. Η Ελληνική Περίπτωση

#### 3.1. Το Εθνικό νομοθετικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής πολιτικής

Η ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στο εθνικό δίκαιο μπορεί να γίνει με τρεις τρόπους: ο πρώτος τρόπος είναι με τυπικό νόμο, ο δεύτερος με πράξη κανονιστικού περιεχομένου δηλαδή προεδρικό διάταγμα ή υπουργική απόφαση και ο τρίτος με αποφάσεις άλλων εξουσιοδοτημένων διοικητικών οργάνων. Όσο αφορά τον πρώτο τρόπο, δηλαδή με τυπικούς νόμους, την σύνταξη τους έχουν αναλάβει υπηρεσίες υπουργείων όπου συνεργάζονται υπηρεσιακά όργανα. Για την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στο εθνικό χρησιμοποιείται η νομοπαρασκευαστική διαδικασία η οποία συνήθως έχει μεγάλη χρονική διάρκεια, για αυτό χρησιμοποιείται περισσότερο η εφαρμογή προεδρικών διαταγμάτων η υπουργικών αποφάσεων που είναι πράξεις κανονιστικού περιεχομένου. Η σύνταξη τους πραγματοποιείται βάσει ορισμένων αρχών που έχουν θεσπιστεί από το Δ.Ε.Ε και το ΣτΕ από αρμόδιες υπηρεσίες των υπουργείων. Ο νόμος 1338/1983<sup>25</sup> αφορά την Εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου και είναι το βασικό μέσο ενσωμάτωσης του στην εθνική έννομη τάξη των κρατών μελών, έτσι ώστε να εναρμονίζεται η εθνική νομοθεσία με την ενωσιακή και να προβλέπονται προβλέψεις ποινικών κυρώσεων στις κανονιστικές πράξεις εφαρμογής. Τα προεδρικά διατάγματα ή οι υπουργικές αποφάσεις αφορούν θέματα τεχνικού χαρακτήρα. Τα προεδρικά διατάγματα είναι πιο χρονοβόρα διότι στην διαδικασία ενσωμάτωσης εμπλέκεται το ΣτΕ, σε αντίθεση με τις υπουργικές αποφάσεις που αποσκοπούν στην ταχύτερη ενσωμάτωση των οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη και προβλέπονται από το άρθρο 2 του ν. 1338/1983. Εκτός του νόμου αυτού σημαντικό είναι να γίνει αναφορά στο άρθρο 90 του ΠΔ 63/2005<sup>26</sup> που αφορά την κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα. Αφού συνταχθούν και προσυπογραφούν από όλους τους συναρμόδιους υπουργούς αποστέλλονται στην Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης για έλεγχο από την κεντρική νομοπαρασκευαστική επιτροπή και

<sup>25</sup> Ν. 1338/83 (ΦΕΚ 34/Α/17-3-1983): Εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου

<sup>26</sup> Προεδρικό διάταγμα 63/2005 (ΦΕΚ 98/Α/22-4-2005): Κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την Κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα

διαβιβάζονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας για επεξεργασία. Όσο αφορά την διαδικασία ενσωμάτωσης με υπουργική απόφαση υφίσταται η εξής ροή: η σύνταξη της υπουργικής απόφασης γίνεται από τις υπηρεσίες των αρμόδιων υπουργείων, προσυπογράφεται από τα συναρμόδια υπουργεία και αφού θεωρηθεί από το νομικό γραφείο της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης αποστέλλεται στο Εθνικό Τυπογραφείο για δημοσίευση. Τα ηνία του εποπτικού και συντονιστικού λόγου για την τυπική ενσωμάτωση των οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη κατέχει το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Υποθέσεων. Αφού δημοσιευτεί μια οδηγία στην επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Γραφείο ενημερώνει το αρμόδιο Υπουργείο άμεσα εγγράφως καθώς και το τμήμα δικαίου Ε.Ε της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών καθώς και την Μόνιμη Ελληνική αντιπροσωπεία. Ακολούθως το Υπουργείο ενημερώνει το Γραφείο για το αν η οδηγία ανήκει στην δική του αρμοδιότητα και για το ποιες θα είναι οι ενέργειες, τα μέσα και το χρονοδιάγραμμα βάσει των οποίων θα γίνει η ενσωμάτωση της οδηγίας. Κατόπιν ενσωμάτωσης της οδηγίας γίνεται ενημέρωση του γραφείου από το υπουργείο για το βαθμό και το μέτρο ενσωμάτωσης. Για την πλήρη ενσωμάτωση αποστέλλονται στην επιτροπή εκδοθείσες πράξεις που προβλέπονται στο βασικό νομοθέτημα ενσωμάτωσης. Η δημοσίευση του αρχικού νομοθετήματος και των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων μέχρι την λήξη της προθεσμίας ενσωμάτωσης αποτελεί θεμέλιο λίθο για την αποτροπή κίνησης της διαδικασίας επί παραβάσει από την επιτροπή. Η οδηγία δεσμεύει πλήρως τον νομοθέτη ώστε να προσαρμόζει στο ενωσιακό νομοθετικό πλαίσιο το εθνικό. Το μέτρο ενσωμάτωσης πρέπει να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και το γραφείο πρέπει να ενημερώσει τα υπουργεία την Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία και την Ειδική Νομική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών ώστε να αναρτήσουν και να κοινοποιήσουν μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας τα εθνικά μέτρα μεταφοράς της οδηγίας. Η ενσωμάτωση με προεδρικό διάταγμα πρέπει να γίνεται το πολύ εντός 24 μηνών, η ενσωμάτωση με υπουργική απόφαση εντός το πολύ 17 μηνών ενώ με τυπικό νόμο εντός το πολύ 21 μηνών. Σε περίπτωση γρήγορης εναρμόνισης με το ενωσιακό δίκαιο η υιοθέτηση του κειμένου της οδηγίας γίνεται αυτούσια σε περίπτωση που τα κράτη μέλη δεν έχουν διακριτική ευχέρεια ή που οι διατάξεις πρέπει να είναι σαφείς και δεσμευτικές πχ σε περιπτώσεις μη εμπρόθεσμης

ενσωμάτωσης, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι θα είναι αποτελεσματική εξαιτίας του ότι δεν πραγματοποιείται η κανονική διαδικασία προσαρμογής του εθνικού στο Ενωσιακό Νομοθετικό πλαίσιο. Αν τα κράτη μέλη έχουν διακριτική ευχέρεια τότε η υιοθέτηση αυτή δεν επιλέγεται.

### **3.2. Το Εθνικό οργανωτικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής πολιτικής**

Όσον αφορά την συμμόρφωση της Ελλάδας με την ενωσιακή νομοθεσία το εθνικό συντονιστικό σύστημα της ευρωπαϊκής πολιτικής υφίσταται κρίση. Η κρίση αυτή σε συγκεκριασμό με την ασταθή οικονομική κατάσταση στην οποία βρίσκεται η Ελλάδα προκαλεί την δυσκολία ενσωμάτωσης οδηγίων στην εθνική έννομη τάξη. Η Ελλάδα πλήττεται από το λεγόμενο «μεσογειακό σύνδρομο» δηλαδή συνίσταται στις χαμηλές επιδόσεις εξαιτίας των τριών ακόλουθων λόγων: αρχικά η μη συμμόρφωση συνίσταται σε κοινωνικούς και ιστορικούς λόγους όπως η μη εμπιστοσύνη στους θεσμούς που καθιστά αδύναμη την κοινωνία στο να συμμορφωθεί με την ενωσιακή νομοθεσία. Έπειτα η μη συμμόρφωση οφείλεται σε διοικητικούς παράγοντες όπως ο κατακερματισμός των νομών και η μη αποτελεσματική υλοποίηση των πολιτικών εξαιτίας έλλειψης συντονισμού, γνώσης και κομματοκρατικής λογικής. Τέλος, η ύπαρξη αποσπασματικότητας στην νομοθέτηση δημιουργεί έντονα προβλήματα και δυσχεραίνει στην πρόληψη των προβλημάτων. Μη διαθέτοντας αποδοτικές διοικητικές δομές και εξαιτίας της έλλειψης στρατηγικών κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων δυσχεραίνεται η εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης με εκείνη της ενωσιακής. Οδηγείται σε παραβιάσεις και δεν μπορεί ως επακόλουθο να ανταπεξέλθει στο κόστος της μη συμμόρφωσης, δηλαδή στα πρόστιμα που επιβάλλονται μέσω της κινητοποίησης της διαδικασίας επί παραβάσει σε αντίθεση με ένα πολιτικά ισχυρό κράτος. Η επιμονή σε άτυπες μορφές λειτουργίας και ο διοικητικός συγκεντρωτισμός μπορούν εύκολα να οδηγήσουν μια ασθενή πολιτικά χώρα σε παραβιάσεις. Παραθέτοντας την δεκαετία του 1970 για τον

συντονισμό της Ευρωπαϊκής πολιτικής σύμφωνα με τον νόμο 1104/1980<sup>27</sup> αρμόδια ήταν το Υπουργείο Εξωτερικών και το Υπουργείο Συντονισμού, τα οποία και είχαν ανταγωνιστικές σχέσεις. Το Υπουργείο Εξωτερικών κατέληξε να ασχολείται με ευρωπαϊκά ζητήματα πολιτικο-θεσμικού χαρακτήρα και το Υπουργείο Συντονισμού με ζητήματα τεχνικοοικονομικού χαρακτήρα. Το 1993 δημιουργήθηκε η Επιτροπή Συντονισμού της Κυβερνητικής Επιτροπής στο τομέα των σχέσεων Ελλάδας και Ε.Ε η οποία και καταργήθηκε το 2000. Ακολούθως δημιουργήθηκαν οριζόντιου χαρακτήρα μονάδες ευρωπαϊκών υποθέσεων σε κάθε αρμόδιο υπουργείο που ήταν υπεύθυνες για τον συντονισμό, την πληροφόρηση και την συνεργασία με άλλες υπηρεσίες όπως και με την Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία. Επιπροσθέτως, ανέλαβαν την εκπροσώπηση του υπουργείου σε ενωσιακό επίπεδο. Οι εθνικοί φορείς που ασχολούνται με την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη είναι η εξής:

- Αυτοτελές Γραφείο Νομικών Θεμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΑΓΝΘΕΕ): φέρει την ευθύνη του συντονισμού, παρακολούθησης και ενημέρωσης σχετικά με την πορεία ενσωμάτωσης των οδηγιών, της προσαρμογής του εθνικού νομοθετικού πλαισίου στις πράξεις των ενωσιακών οργάνων και του συντονισμού και παρακολούθησης της ορθής εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου.
- Το Τμήμα Δικαίου της Ε.Ε. της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του ΥΠΕΞ (Υπουργείου Εξωτερικών): ασχολείται με ζητήματα που αφορούν το ενωσιακό δίκαιο και τη λειτουργία των ενωσιακών οργάνων και οργανισμών καθώς και με την αποφυγή και αντιμετώπιση παραβάσεων συμμόρφωσης.
- Το γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης: παρακολουθεί την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου και των διαδικασιών επί παραβάσει. Επιπλέον, ενημερώνει τους αρμόδιους φορείς.
- Η Γενική Γραμματεία Συντονισμού του Κυβερνητικού Έργου: φέρει την ευθύνη του προγραμματισμού, της οργάνωσης, της παρακολούθησης, του

---

<sup>27</sup> Ν1104/1980 (ΦΕΚ: 298/Α/1980): Περί εκπροσώπησης της Ελλάδος στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, ιδρύσεως Διπλωματικών και Προξενικών Αρχών και ρυθμίσεως άλλων συναφών οργανωτικών θεμάτων

ελέγχου και του διυπουργικού συντονισμού του κυβερνητικού έργου, υποβοηθά τα κυβερνητικά όργανα για την προπαρασκευή της νομοθετικής παραγωγής και παρακολουθεί την εφαρμογή των κειμένων διατάξεων μετά τη δημοσίευσή τους

- Η Κεντρική Μονάδα Κρατικών Ενισχύσεων (ΚΕΜΚΕ) της Γενικής Γραμματείας της Οικονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών: φέρει την ευθύνη του εθνικού συντονισμού των αρμόδιων φορέων μέσω ενός δικτύου Αποκεντρωμένων Μονάδων Κρατικών Ενισχύσεων, έχει άμεση επαφή με την Επιτροπή για θέματα κρατικών ενισχύσεων και φέρει την ευθύνη της εφαρμογής των αποφάσεων για την ανάκτηση παράνομων κρατικών ενισχύσεων, παρέχει ενημέρωση στην Επιτροπή για την πορεία εφαρμογής και καταθέτει προτάσεις βελτίωσης της.
- Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ): φέρει την ευθύνη της παρακολούθησης, της αξιολόγησης και του συντονισμού της λειτουργίας των αρμόδιων για τις δημόσιες συμβάσεις εθνικών φορέων, της διαμόρφωσης της εθνικής στρατηγικής και της συμμόρφωσης με την ενωσιακή νομοθεσία.
- Γενική Γραμματεία Συντονισμού Διαχείρισης Αποβλήτων του Υπουργείου Εσωτερικών: φέρει την ευθύνη του συντονισμού και παρακολούθησης του έργου των Υπουργείων Εσωτερικών, Παραγωγικής Ανασυγκρότησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Οικονομίας και λοιπών δημόσιων και ιδιωτικών φορέων που είναι αρμόδιοι με τη διαχείριση αποβλήτων.
- Η Ομάδα Δράσης της Επιτροπής για την Ελλάδα: έχει επικουρικό και συντονιστικό ρόλο που συνίσταται στην παροχή τεχνικής βοήθειας προς τις Ελληνικές Αρχές επί θεμάτων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων για την δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας και την απορρόφηση ευρωπαϊκών κεφαλαίων.

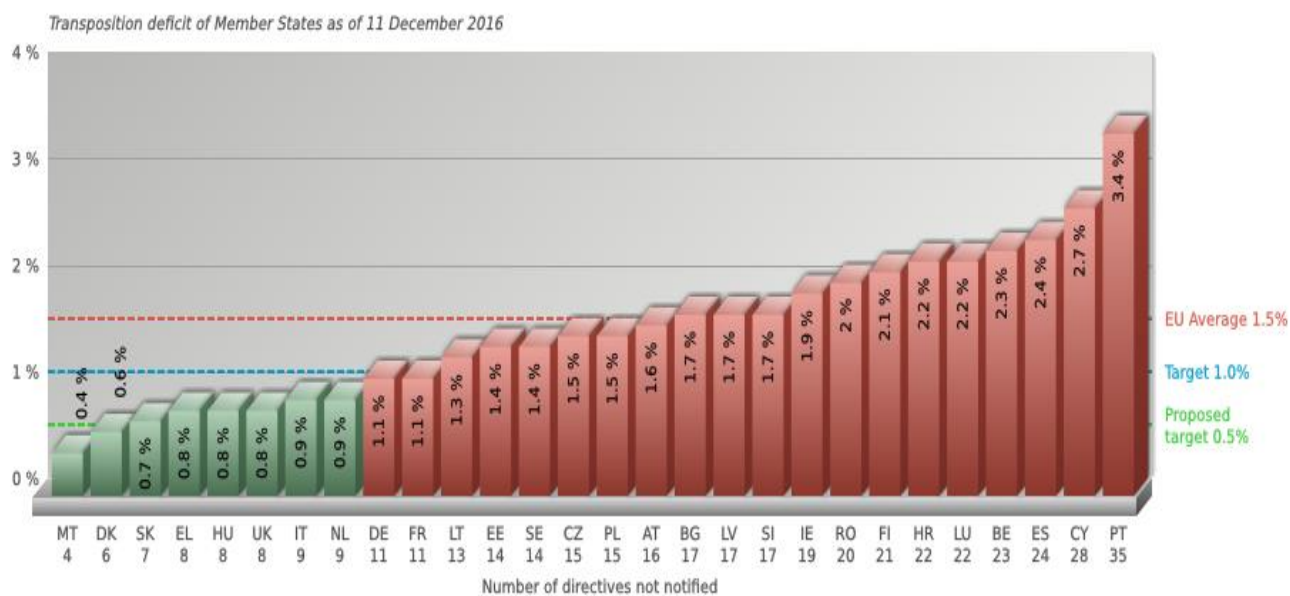
Ενώ οι υπουργικές μονάδες που είναι υπεύθυνες για την παρακολούθηση της εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας είναι οι εξής:

- Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Εσωτερικών
- Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
- Παραγωγικής ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
- Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
- Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (νυν Τομέας Οικονομίας)
- Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Ναυτιλίας και Αιγαίου (νυν Τομέας Ναυτιλίας)
- Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Τουρισμού (νυν Τομέας Τουρισμού)
- Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων (νυν Τομέας Υποδομών)
- Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού
- Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων, υπηρεσίες πρώην Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων
- Υγείας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων
- Οικονομικών
- Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης
- Επικρατείας

### 3.3. Οι επιδόσεις της Ελλάδας στην ενσωμάτωση ευρωπαϊκών οδηγιών

Η Χώρα μας έχει σημειώσει μεγάλη πρόοδο τα τελευταία χρόνια όσον αφορά την ενσωμάτωση των οδηγιών της ενωσιακής νομοθεσίας στο εθνικό δίκαιο. Υπήρξε μία ορατή μείωση των καταγγελιών εναντίον της Χώρας μας τα τελευταία χρόνια καθώς επίσης και μεγαλύτερη ταχύτητα στις διαδικασίες επίλυσης διαφορών και θετικές επιδόσεις στις διαδικασίες του SOLVIT. Οι επιδόσεις της Ελλάδας στην μεταφορά των οδηγιών είναι σε γενικές γραμμές υψηλές. Μία εξαίρεση αποτελεί το έτος 2014 όπου παρατηρήθηκε μία σχετική αύξηση των καταγγελιών ειδικά στους τομείς της απασχόλησης, του περιβάλλοντος και της εσωτερικής αγοράς. Ενώ το 2012 και το 2013 ο αριθμός των νέων υποθέσεων παραβίασης (22 υποθέσεις) λόγω καθυστερημένης μεταφοράς παρουσιάζεται σημαντικά μειωμένος το 2012 και το 2013 και η Ελλάδα κατέλαβε την πέμπτη και την τρίτη καλύτερη θέση αντίστοιχα στο σύνολο των κρατών μελών, το 2014 ο αριθμός αυξήθηκε σε 34. Οι μειωμένες επιδόσεις οδήγησαν το έλλειμμα μεταφοράς στο 0,2% ενώ ο ευρωπαϊκός προτεινόμενος μέσος στόχος είναι το 0,5%. Ωστόσο στην συγκεκριμένη υποενότητα της παρούσας εργασίας, αντικείμενο μελέτης αποτελούν οι επιδόσεις ενσωμάτωσης ευρωπαϊκών οδηγιών στο εθνικό δίκαιο σ' ένα συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο, το 2016, έτος ρεκόρ για την Ελλάδα. Το έτος 2016 τα κράτη μέλη έπρεπε να ενσωματώσουν 66 νέες οδηγίες και ως απόρροια αυτού ο ευρωπαϊκός μέσος όρος ελλείμματος ενσωμάτωσης διπλασιάστηκε (1,5%). Ωστόσο, η ελληνική κυβέρνηση είχε έλλειμμα μόνο 0,8% με αποτέλεσμα να καταταχθεί στην τέταρτη καλύτερη θέση μεταξύ των χωρών που σημείωσαν τα μικρότερα ποσοστά ελλείμματος. Ο δείκτης ορθής μεταφοράς οδηγιών βελτιώθηκε και άγγιξε το ποσοστό του 0,3% ελλείμματος συμβατότητας. Ενώ πολλές χώρες παρέκλιναν του στόχου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για έλλειμμα του 1%, η Ελλάδα κατάφερε να ανήκει μεταξύ των χωρών όπου το έλλειμά τους είναι χαμηλότερο από εκείνο του 1%. Η Ελλάδα κατάφερε το 2016 να ενσωματώσει 29 οδηγίες με νόμους, 8 οδηγίες με προεδρικά διατάγματα και 33 οδηγίες με υπουργικές αποφάσεις (70 οδηγίες συνολικά) βάσει των στοιχείων του Γραφείου Συντονισμού, Θεσμικών, Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης (παρακολουθεί και

συντονίζει την εναρμόνιση). Ενώ δηλαδή τα κράτη μέλη έπρεπε να ενσωματώσουν 66 οδηγίες η Ελλάδα κατάφερε να ενσωματώσει 70 συνολικά οδηγίες δεδομένης της έντονης πίεσης του νομοθέτη για ενσωμάτωση και του μεγάλου αριθμού των οδηγιών που ρύθμιζαν κρίσιμα ζητήματα και έπρεπε να ενσωματωθούν με νόμο.



Διάγραμμα 2: Ποσοστό ελλείμματος ενσωμάτωσης οδηγιών το έτος 2016<sup>28</sup>

<sup>28</sup> <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/70-odigies-tis-eyropaikis-enosis-ensomatose-i-ellada-2016-pinakas>



[1]	1.5	1.3	1.2	0.5	1.1	0.5	1.3	0.9	1.7	0.2	1.3	0.4	1.1	0.6	0.8	1.0	0.3	0.7	0.9	1.2	1.4	0.4	1.5	1.2	0.5	0.6	0.3	1.1	0.9
[2]	-7	-4	-3	-1	0	-9	-6	+1	-6	-9	-9	-5	-17		-5	-12	-5	+3	0	-4	-1	-3	-4	-5	-2	-15		+3	-6
[3]	0	0	3	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	1	n/a
[4]	8.6	9.0		7.2	8.8	6.9		6.2		4.3	7.9		5.3	5.6	5.7		6.8	6.9		10.8		4.5	9.1	9.3	9.8	5.1	3.0	8.3	8.7
[5]	0.6	0.7	0.9	0.5	1.0	0.2	0.6	0.2	1.1	0.7	0.9	0.7	0.0	0.3	0.7	0.0	0.8	0.0	0.6	0.9	0.9	1.0	0.3	0.6	0.2	0.7	0.8	0.6	0.6
	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	EU

[1] Transposition deficit (% of all directives not transposed)

[2] Change over the last 6 months (change in the number of non-transposed directives)

[3] Long overdue directives (2 years or more)

[4] Total transposition delay (in months) for overdue directives

[5] Conformity deficit (% of all directives transposed incorrectly)

Διάγραμμα 3: Ενσωμάτωση κρατών μελών<sup>29</sup>

<sup>29</sup>[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm#maincontentSec2](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm#maincontentSec2)

ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΕΝΣΩΜΑΤΩΜΕΝΩΝ ΟΔΗΓΙΩΝ ΑΝΑ ΥΑ / ΠΔ / ΝΟΜΟ																	
2014					2015					2016							
2012/46/ΕΕ	ΚΥΑ	2011/82/ΕΕ	ΠΔ	2010/64/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2014/69/ΕΕ		2010/36/ΕΕ	ΠΔ	2014/36/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2014/105/ΕΕ	ΥΑ	2014/111/ΕΕ	ΠΔ	2011/99/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2010/62/ΕΕ	ΚΥΑ	2012/35/ΕΕ	ΠΔ	2012/13/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2014/70/ΕΕ		2013/31/ΕΕ	ΠΔ	2011/98/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2013/39/ΕΕ	ΚΥΑ	2014/64/ΕΕ	ΠΔ	2009/138/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2013/45/ΕΕ	ΚΥΑ	2013/44/ΕΕ	ΠΔ	2013/1/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2014/71/ΕΕ		2013/52/ΕΕ	ΠΔ	2014/59/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2013/51/ΕΕ	ΚΥΑ	2015/559/ΕΕ	ΠΔ	2014/49/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2011/91/ΕΕ	ΚΥΑ	2013/41/ΕΕ	ΠΔ	2003/86/ΕΕ		2014/72/ΕΕ		2014/27/ΕΕ	ΠΔ	2014/60/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2013/53/ΕΕ	ΚΥΑ	2014/67/ΕΕ	ΠΔ	2013/50/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2013/10/ΕΕ	ΚΥΑ	2014/22/ΕΕ	ΠΔ	2004/81/ΕΕ		2014/73/ΕΕ	ΥΑ	2014/93/ΕΕ	ΠΔ	ΣΥΝΟΛΟ: 4		2015/573/ΕΕ		2013/35/ΕΕ	ΠΔ	2013/32/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2012/18/ΕΕ	ΚΥΑ Μ.Ε.	2013/38/ΕΕ	ΠΔ	2004/114/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2014/74/ΕΕ		2014/100/ΕΕ	ΠΔ			2015/574/ΕΕ	ΚΥΑ	2015/565	ΠΔ	2014/51/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2012/19/ΕΕ	ΚΥΑ	2013/54/ΕΕ	ΠΔ	2005/71/ΕΕ		2014/75/ΕΕ		2014/110/ΕΕ	ΠΔ			2015/1168/ΕΕ	ΥΑ	2015/566		2015/2060/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/37/ΕΕ	ΚΥΑ	2009/13/ΕΕ	ΠΔ	2011/51/ΕΕ		2014/76/ΕΕ		ΣΥΝΟΛΟ: 7				2015/254/ΕΕ	ΥΑ	2014/28	ΠΔ	2014/86/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2013/57/ΕΕ	ΥΑ	ΣΥΝΟΛΟ: 8		2009/50/ΕΕ		2013/14/ΕΕ	ΥΑ					2015/1955/ΕΕ	ΥΑ	ΣΥΝΟΛΟ: 8		2013/34/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/19/ΕΕ	ΚΥΑ			2013/36/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2014/77/ΕΕ	ΥΑ					2014/33/ΕΕ	ΚΥΑ			2013/30/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2013/60/ΕΕ	ΚΥΑ			2011/93/ΕΕ Μ.Ε.	ΝΟΜΟΣ	2014/63/ΕΕ	ΚΥΑ					2016/11/ΕΕ	ΥΑ			2014/91/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2009/67/ΕΕ	ΚΥΑ			2014/85/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2014/81/ΕΕ	ΚΥΑ					2014/31/ΕΕ	ΚΥΑ			2014/23/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2012/33/ΕΕ	ΚΥΑ			2012/25/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2014/84/ΕΕ	ΚΥΑ					2014/32/ΕΕ	ΚΥΑ			2014/24/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/78/ΕΕ	ΚΥΑ			2012/39/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2013/11/ΕΕ	ΚΥΑ					2015/13/ΕΕ	ΚΥΑ			2014/25/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/83/ΕΕ	ΥΑ			2013/37/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2014/103/ΕΕ	ΚΥΑ					2014/29/ΕΕ	ΥΑ			2014/40/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/38/ΕΕ	ΚΥΑ			2013/61/ΕΕ		2013/56/ΕΕ	ΚΥΑ					2016/774/ΕΕ	ΚΥΑ			2014/109/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/1/ΕΕ				2012/17/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2014/58/ΕΕ	ΚΥΑ					2014/80/ΕΕ	ΥΑ			2012/34/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/2/ΕΕ				2004/49/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ	2013/63/ΕΕ	ΥΑ					2014/96/ΕΕ	ΥΑ			2013/40/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/3/ΕΕ				ΣΥΝΟΛΟ: 18		2014/2/ΕΕ	ΥΑ					2014/97/ΕΕ	ΥΑ			2015/121/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/4/ΕΕ						2014/21/ΕΕ	ΚΥΑ					2015/2203	ΥΑ			2014/95/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/5/ΕΕ						2014/79/ΕΕ	ΚΥΑ					2014/34/ΕΕ	ΚΥΑ			2014/107/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/6/ΕΕ						2014/85/ΕΕ	ΚΥΑ					2014/35/ΕΕ	ΚΥΑ			2013/61/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/7/ΕΕ						2014/88/ΕΕ	ΚΥΑ					2014/30/ΕΕ	ΚΥΑ			2016/970/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/8/ΕΕ	ΚΥΑ					2014/82/ΕΕ	ΚΥΑ					2014/101/ΕΕ	ΚΥΑ			2014/17/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/9/ΕΕ						2013/29/ΕΕ	ΚΥΑ					2014/99/ΕΕ	ΚΥΑ			2014/94/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/10/ΕΕ						2014/106/ΕΕ	ΥΑ					2014/90/ΕΕ	ΥΑ			2014/54/ΕΕ	
2014/11/ΕΕ						ΣΥΝΟΛΟ: 26						2015/1127/ΕΕ	ΥΑ			2014/57/ΕΕ	ΝΟΜΟΣ
2014/12/ΕΕ												2014/68/ΕΕ	ΚΥΑ			2014/62/ΕΕ	
2014/13/ΕΕ												2016/882/ΕΕ	ΥΑ			2015/2392/ΕΕ	
2014/14/ΕΕ												2015/2087/ΕΕ	ΚΥΑ			ΣΥΝΟΛΟ: 29	
2014/15/ΕΕ												2015/653/ΕΕ	ΚΥΑ				
2014/16/ΕΕ												2016/317/ΕΕ	ΥΑ				
2014/43/ΕΕ	ΚΥΑ											2016/802/ΕΕ	ΚΥΑ				
2014/44/ΕΕ	ΥΑ											ΣΥΝΟΛΟ: 33					
ΣΥΝΟΛΟ: 34																	

Διάγραμμα 4: Στατιστικά στοιχεία ενσωματωμένων από την Ελλάδα οδηγιών<sup>30</sup>

<sup>30</sup> <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/70-odigies-tis-eyropaikis-ensis-ensomatose-i-ellada-2016-pinakas>

#### 4. Κοινοτικό δίκαιο του περιβάλλοντος και οι παραβιάσεις του από την Ελλάδα

Η απαρχή του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με εκείνη της περιβαλλοντικής πολιτικής κατά τη δεκαετία του 1960, όπου και διατυπώθηκαν ανησυχίες για την κατάσταση του πλανήτη και κατ' επέκταση για την πολιτική προστασία του περιβάλλοντος. Τα τελευταία χρόνια έχει καταβληθεί σημαντική προσπάθεια για την αύξηση του όγκου της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και την κατάρτιση περιβαλλοντικών προγραμμάτων, τα οποία έχουν ως στόχο την προστασία του περιβάλλοντος. Βάσει του άρθρου 145 της Πράξης Προσχωρήσεως της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες προβλέπεται ότι οι κοινοτικές οδηγίες που είχαν εκδοθεί πριν την ένταξη της Χώρας μας θα τίθονταν σε ισχύ από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 1981. Το περιβάλλον είναι άμεσα συνδεδεμένο με την ανθρώπινη επιβίωση, καθώς ο άνθρωπος για τη βελτίωση της ποιότητας της ζωής του χρησιμοποιεί τους φυσικούς του πόρους με αποτέλεσμα να δημιουργεί σοβαρά περιβαλλοντικά προβλήματα. Δεν είναι άλλωστε λίγες οι φορές όπου η Ελλάδα έχει έρθει αντιμέτωπη με κατηγορίες που αφορούν τη μη σωστή εναρμόνιση της έννομης τάξης της με εκείνη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έχει καταδικαστεί από το Δικαστήριο της τελευταίας (ΔΕΕ), το οποίο αποτελεί ένα από τα πιο σημαντικά θεσμικά όργανά της. Το ΔΕΕ είναι υπεύθυνο για την ερμηνεία και την εφαρμογή του δικαίου της Ε.Ε. σε όλα τα κράτη μέλη της ευρωπαϊκής κοινότητας. Οι παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος διαβρώνουν το αλώβητο περιβαλλοντικό κεκτημένο, το οποίο και θα πρέπει να προστατεύεται προκειμένου να μη δημιουργούνται προβλήματα που επηρεάζουν την ποιότητα της ζωής, την υγεία και το μέλλον του ανθρώπου αλλά και του πλανήτη. Βασικό νομοθετικό εργαλείο αποτελεί ο νόμος-πλαίσιο 1650/1986 (συνταγματικός νόμος) που σήμερα χρήζει εκσυγχρονισμού και διαθέτει βασικές ρυθμιστικές αρχές και διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος, της φύσης, του τοπίου καθώς και κυρώσεις για κάθε παράβαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Ακόμη με το άρθρο 28 του Συντάγματος της Ελλάδας προβλέπεται η ενοποιητική διαδικασία που συνίσταται στην εναρμόνιση του εσωτερικού δικαίου με το κοινοτικό, ενώ παράλληλα στο άρθρο 24 προβλέπεται η προστασία του φυσικού αλλά και του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Ωστόσο, αναφορικά με την ελληνική πραγματικότητα, ο έλεγχος

νομιμότητας των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων αντί για προληπτικός εμφανίζεται να είναι κατασταλτικός. Το έλλειμμα εφαρμογής προκύπτει ως απόρροια της μη προσαρμογής των περιβαλλοντικών κανονιστικών διατάξεων στην ελληνική πραγματικότητα και λόγω της μειωμένης εποπτείας του περιβαλλοντικού ελέγχου εξαιτίας της *διασποράς νομοθετημάτων*<sup>31</sup>. Η τυπική ενσωμάτωση του κοινοτικού δικαίου στο ελληνικό αποσκοπεί σ' έναν *έμμεσο εξευρωπαϊσμό*<sup>32</sup> για την κατεύθυνση και τον προσανατολισμό των αντιλήψεων και των υποδομών προς ένα ευρωπαϊκό πρότυπο καθώς και σ' έναν *θετικό εξευρωπαϊσμό*<sup>33</sup> που αφορά την επιτυχή εφαρμογή της περιβαλλοντικής κοινοτικής πολιτικής. Οι περιπτώσεις παραβίασης του δικαίου του περιβάλλοντος από την Ελλάδα μπορούν να συνοψιστούν στις εξής θεματικές: των λυμάτων, των αποβλήτων, της ρύπανσης, της φύσης, των υδάτων, της ατμόσφαιρας, της βιοτεχνολογίας, του θορύβου και της ενέργειας. Μεγαλύτερο ποσοστό των παραβιάσεων απαντάται στους τομείς των αποβλήτων, της φύσης και των υδάτων (με κυρίαρχο τον τομέα των αποβλήτων), στους οποίους και υστερεί η Ελλάδα στο να εφαρμόσει την περιβαλλοντική κοινοτική νομοθεσία. Οι περιπτώσεις στις οποίες καταδικάστηκε η Ελλάδα αφορούν τη μη μεταφορά, τη μη ορθή μεταφορά ή και την κακή εφαρμογή οδηγίας, με τον τομέα του περιβάλλοντος να είναι από τους τομείς που συγκεντρώνουν τις περισσότερες καταγγελίες. Η μειωμένη αποτελεσματικότητα των διοικητικών αρχών, ο ασθενής έλεγχος, η ασυντόνιστη ελληνική δράση, η απουσία ολοκληρωμένου σχεδίου οργάνωσης των υπηρεσιών, οι συγκρούσεις μεταξύ Υπουργείων, η ελλιπής στελέχωση και κατάρτιση υπηρεσιών περιβαλλοντικής πολιτικής, η γραφειοκρατία καθώς και η πολυπλοκότητα της κοινοτικής νομοθεσίας, μειώνουν την ικανότητα του ελληνικού κράτους να ενσωματώσει και να εφαρμόσει αποτελεσματικά την ενωσιακή νομοθεσία. *Την ευθύνη της σωστής μεταφοράς και ορθής εφαρμογής των οδηγιών αναλαμβάνει τόσο η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Περιβάλλοντος, η Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή και η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής σε ό, τι αφορά το νομοσχέδιο*

<sup>31</sup> Βλ.σελ.19 Αντωνοπούλου, Σ. *Οι Παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος από την Ελλάδα στη νομολογία του ΔΕΚ και του ΣτΕ*, Αθήνα,2011

<sup>32</sup> Βλ.σελ.20 Αντωνοπούλου, Σ. *Οι Παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος από την Ελλάδα στη νομολογία του ΔΕΚ και του ΣτΕ*, Αθήνα,2011

<sup>33</sup> Βλ.σελ.20 Αντωνοπούλου, Σ. *Οι Παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος από την Ελλάδα στη νομολογία του ΔΕΚ και του ΣτΕ*, Αθήνα,2011

όσο και τα αρμόδια υπουργεία και οι επιστημονικές τις επιτροπές ό, τι αφορά τις υπουργικές αποφάσεις. Επίσης, τα τελευταία χρόνια συστάθηκε Ειδική Υπηρεσία για την παρακολούθηση της πορείας ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου αλλά και Υπηρεσία Ελέγχου Ποιότητας των Ρυθμίσεων. Επιπλέον, προβλέπεται το σύστημα αξιολόγησης των νομοθετικών ρυθμίσεων με τη σύνταξη έκθεσης αξιολόγησης των αποτελεσμάτων εφαρμογής και των συνεπειών των ρυθμίσεων.<sup>34</sup> Οι εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές οφείλουν να αναλάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να μειωθεί η ανεξέλεγκτη απομάκρυνση, καύση και ρήψη των αποβλήτων και να ελαχιστοποιήσουν τους κινδύνους που απειλούν τόσο τον άνθρωπο όσο και το περιβάλλον. Επιπλέον, πρέπει να εφαρμόζουν όλους τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου και να πραγματοποιούν όλα τα βήματα για την ορθή μεταφορά και εφαρμογή των κανόνων αυτών. Οι διοικητικές αρχές οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα για την εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων, ενώ όταν αυτό δεν συμβαίνει πρέπει να επιβάλλονται ποινικές κυρώσεις. Τα κοινοτικά όργανα που ασχολούνται με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος είναι τα εξής: Αρχικά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποτελεί ένα όργανο το οποίο έχει υποχρέωση να επαγρυπνά για την τήρηση των υποχρεώσεων, από τα κράτη μέλη, που καθορίζονται από τις κοινοτικές πράξεις. Το άρθρο 155 ΣυνθΕΟΚ προβλέπει ότι η Επιτροπή μεριμνά για την εφαρμογή της παρούσας συνθήκης καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται δύναμη αυτής από τα όργανα<sup>35</sup>. Η Επιτροπή επικεντρώνεται στα εξής ζητήματα τα οποία αφορούν την εμπρόθεσμη κοινοποίηση των εθνικών διατάξεων που εναρμονίζονται με τις κοινοτικές, την ορθότητα των μέτρων που θεσπίστηκαν σε εθνικό επίπεδο προς τα κοινοτικά και τέλος την εφαρμογή των εθνικών κανόνων και των κοινοτικών ώστε να πραγματώνονται οι στόχοι των κοινοτικών. Η Επιτροπή ως μέσα ελέγχου χρησιμοποιεί τις πληροφορίες που παρέχουν τα κράτη-μέλη βάσει των υποχρεώσεων που καθορίζονται από τις κοινοτικές οδηγίες, προβαίνει σε συσκέψεις με τα κράτη-μέλη, συνεργάζεται με εμπειρογνώμονες, αναθέτει μελέτες που αφορούν την κατάσταση της ελληνικής

<sup>34</sup> Βλ.σελ.71 Αντωνοπούλου, Σ. *Οι Παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος από την Ελλάδα στη νομολογία του ΔΕΚ και του ΣτΕ*, Αθήνα,2011

<sup>35</sup> Βλ.σελ.182 Παπαδημητρίου, Γεώργιος Δ.*Η διεύθυνση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα: πρακτικά συνεδρίου*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας,1995

διοίκησης που είναι αρμόδια για την προστασία του περιβάλλοντος, ενώ τέλος, σημαντική πηγή πληροφοριών της Επιτροπής αποτελούν οι καταγγελίες των πολιτών. Το δεύτερο όργανο είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το οποίο είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής καθώς την οποία και ελέγχει με την υποβολή γραπτών ή προφορικών ερωτήσεων στις οποίες είναι υποχρεωμένη να απαντήσει. Ακόμη, ασχολείται ιδιαίτερα με την εφαρμογή των κοινοτικών περιβαλλοντικών κανόνων στην Ελλάδα με σκοπό την προστασία του ελληνικού περιβάλλοντος. Άλλα όργανα που ασχολούνται με την εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων είναι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, το Συμβούλιο και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και το Ελεγκτικό Συνέδριο που διενεργεί ελέγχους σχετικά με την νομιμότητα και την κανονικότητα των εσόδων και των εξόδων της κοινότητας καθώς και ελέγχους για την δημοσιονομική διαχείριση. Στην Ελλάδα ο έλεγχος ασκείται από ένα γενικό μηχανισμό ελέγχου καθώς και από ειδικούς μηχανισμούς ελέγχου. Ο γενικός μηχανισμός ελέγχου αποτελεί έλεγχο για την τήρηση των περιβαλλοντικών όρων και ασκείται από όργανα της υπηρεσίας που είναι αρμόδια για την πραγματοποίηση του έργου. Οι ειδικοί μηχανισμοί ελέγχου περιλαμβάνουν τα Κλιμάκια Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος που υπάγονται στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και ελέγχουν την τήρηση των περιβαλλοντικών όρων και της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης είναι ένα συντονιστικό όργανο επιθεώρησης και ελέγχου που παρακολουθεί και ελέγχει τα σώματα επιθεώρησης και ελέγχου της Δημόσιας διοίκησης. Έπειτα, υπάρχει η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος που ελέγχει την συμμόρφωση της χώρας προς την κοινοτική σύσταση 2001/331. Επιπλέον, σημαντική καθίσταται και η ύπαρξη του Συνηγόρου του Πολίτη που είναι ένα ανεξάρτητο εξωδικαστικό όργανο που επιλύει τα προβλήματα μεταξύ των πολιτών, της Βουλής που ασκεί κοινοβουλευτικό έλεγχο και του Συμβουλίου της Επικρατείας (ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο). Ωστόσο, το έλλειμμα εφαρμογής στην Ελλάδα βρίσκεται σε υψηλό ποσοστό καθώς το κοινοτικό δίκαιο παράγεται με τη συνεργασία κρατών μελών με ετερογενείς διοικήσεις, απαιτεί σημαντικούς οικονομικούς πόρους τους οποίους η Ελλάδα δεν διαθέτει καθώς έχει έλλειψη υλικοτεχνικής υποδομής, η ενσωμάτωσή του στην ελληνική έννομη τάξη γίνεται με

ιδιαίτερη καθυστέρηση, υπάρχει πλήθος υπουργείων όπου δε λειτουργούν πάντα συντονισμένα και τέλος πολλές φορές η νομοθεσία είναι πληθωρική και δυσνόητη. Οι περιπτώσεις παραβίασης του κοινοτικού δικαίου από την Ελλάδα απαντώνται στους ακόλουθους τομείς και παρουσιάζονται ως εξής:

### **Λύματα, απόβλητα, ρύπανση**

- Η οδηγία 91/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21/5/1991 η οποία σχετίζεται με την επεξεργασία των αστικών λυμάτων και αποτελεί βασικό κοινοτικό κείμενο της Ε.Ε. Το ενωσιακό δίκαιο επιτάσσει την συλλογή και επεξεργασία των λυμάτων για την βελτίωση των υδάτων της Ε.Ε προκειμένου να αποφευχθεί μία σημαντική μορφή ρύπανσης των υδάτων. Τα ευρωπαϊκά χρονοδιαγράμματα που αφορούν την ενσωμάτωση της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο της ελληνικής έννομης τάξης παραβιάστηκαν από την Ελλάδα για αυτό και καταδικάστηκε από το ΔΕΚ [**Υπόθεση C-161/95 (28/3/1996)- Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας**]. Ωστόσο, οι κατηγορίες κατά της Ελλάδας δεν περιορίστηκαν μόνο στην μη σωστή ενσωμάτωση της Οδηγίας αλλά και στην μη σωστή εφαρμογή της. Αρχικά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσε στις 22 Μαΐου 1995 προσφυγή στο ΔΕΚ κατά της Ελλάδας για την μη ενσωμάτωση της Οδηγίας που αφορούσε τα αστικά λύματα. Όμως, η μη πραγματοποίηση των σκοπών της Οδηγίας και η μη επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων της αποτελεί άλλο ένα πρόβλημα που ανακύπτει κατά της Ελλάδας καθώς δεν υπήρχε πλήρης εφαρμογή αλλά ούτε και επιβολή κυρώσεων αποτρεπτικού χαρακτήρα σε περίπτωση παραβάσεως της Οδηγίας [**Υπόθεση C-119/02 (24/6/2004) – Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας**]. *Η υπόθεση αυτή αφορά τη μη λήψη αναγκαίων μέτρων για την εγκατάσταση αποχετευτικού δικτύου των αστικών λυμάτων της περιοχής του Θριασίου Πεδίου και τη η υποβολή σε επεξεργασία αυστηρότερη της δευτεροβάθμιας των αστικών λυμάτων της περιοχής αυτής πριν από την απόρριψη τους στην ευαίσθητη περιοχή του*

*Κόλπου της Ελευσίνας όπως ορίζει οδηγία 91/271/ΕΟΚ.<sup>36</sup> Πράγματι οι καταγγελίες αυτές που αφορούσαν τις δύο προαναφερόμενες περιπτώσεις βασιζόταν στην μη εγκατάσταση αποχετευτικού δικτύου αστικών λυμάτων στο Θριάσιο Πεδίο καθώς επίσης και στο ότι ο κόλπος της Ελευσίνας μολύνονταν από παρασυρόμενα μίγματα οικιακών και βιομηχανικών λυμάτων. Επομένως με την απειλή επιβολής προστίμων από την Ευρωπαϊκή Ένωση η Ελλάδα υποχρεώθηκε να προχωρήσει σε έργα κατασκευής σταθμού βιολογικού καθαρισμού και δικτύων αποχέτευσης λυμάτων για όλο το Θριάσιο Πεδίο με χρηματοδότηση έως και 75% από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Συνοχής. Επιπροσθέτως λόγω της μη ύπαρξης δικτύου αποχέτευσης αστικών λυμάτων και συστημάτων επεξεργασίας αυτών σε 23 οικισμούς της χώρας, η Ελλάδα καταδικάστηκε για τρίτη φορά εξαιτίας της μη εφαρμογής της σχετικής Οδηγίας<sup>37</sup> η οποία αναφέρει πως τα κράτη-μέλη μεριμνούν ώστε όλοι οι οικισμοί να διαθέτουν δίκτυο αποχέτευσης αστικό λυμάτων και τα αστικά λύματα να υποβάλλονται σε δευτεροβάθμια ή σε ισοδύναμη επεξεργασία έως τις 31 Δεκέμβρη 2000 το αργότερο για τους οικισμούς με ισοδύναμο πληθυσμό άνω των 15.000 κατοίκων [Υπόθεση C-440/06 (25/10/2007) – Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας].*

- Η Οδηγία 91/156/ΕΟΚ<sup>38</sup> αφορά τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων. Τα στερεά απόβλητα χωρίζονται σε αστικά ( τα κατ' ουσίαν ογκώδη απόβλητα και εκείνα που εναποτίθενται σε δημόσιους χώρους) και σε ειδικά (κατάλοιπα από βιομηχανικές μεταποιήσεις καθώς και εκείνα που προέρχονται από βιοτεχνικές, γεωργικές και εμπορικές δραστηριότητες). Η Ελλάδα έχει υποστεί τέσσερις καταδίκες λόγω της μη ενσωμάτωσης της οδηγίας αυτής, η οποία στο άρθρο 3 ορίζει πως τα κράτη-μέλη πρέπει να λαμβάνουν μέτρα για να προωθήσουν α) την πρόληψη ή τη μείωση της παραγωγής και της βλαπτικότητας των αποβλήτων και β) την αξιοποίηση των αποβλήτων με ανακύκλωση, επαναχρησιμοποίηση ή ανάκτηση ή

---

<sup>36</sup> Βλ.σελ.31 Αντωνοπούλου, Σ. *Οι Παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος από την Ελλάδα στη νομολογία του ΔΕΚ και του ΣτΕ*, Αθήνα,2011

<sup>37</sup> Οδηγία 91/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21/5/1991

<sup>38</sup> Οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Μαρτίου 1991 για την τροποποίηση της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί των στερεών αποβλήτων



οποιαδήποτε άλλη ενέργεια που έχει στόχο την παραγωγή δευτερογενών υλών και την χρησιμοποίηση των αποβλήτων ως πηγή ενέργειας. Η **Υπόθεση C-166/95 (28/3/1996) - Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας**, αφορά τη μη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας 91/156/ΕΟΚ για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων. Όμως τα προβλήματα της εθνικής και της τοπικής περιβαλλοντικής πολιτικής καθώς και η αδυναμία συμμόρφωσης με την Οδηγία αυτή οδηγούν και στην **Υπόθεση C-387/97 (4/7/2000) – Επιτροπή, υποστηριζόμενη από το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας κατά Ελληνικής Δημοκρατίας (Κουρουπητός II)**. Στην Ελλάδα επιβλήθηκε από το Δικαστήριο χρηματική ποινή ύψους 20.000 € εξαιτίας της μη συμμορφώσεως της ελληνικής κυβερνήσεως με την προηγούμενη απόφαση του<sup>39</sup>. Το πρόβλημα που ανέκυπτε αφορούσε τις εκβολές του χειμάρρου του Κουρουπητού στα Χανιά της Κρήτης, όπου λειτουργούσε ως παράνομος χορός εναπόθεσης στερεών και επικίνδυνων αποβλήτων. Στην **Υπόθεση C-420/02 (18/11/2004) - Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας**, η Ελλάδα καταδικάστηκε καθώς δεν εξασφάλισε την λήψη των αναγκαίων μέτρων όπου θα αποσκοπούσαν στην διάθεση ή την αξιοποίηση των στερεών αποβλήτων που αποτίθενται στην θέση «Πέρα Γαληνοί» του νομού Ηρακλείου, έτσι ώστε να μην τίθεται σε κίνδυνο υγεία του ανθρώπου, να μην δημιουργείται κίνδυνος για το νερό, τον αέρα, το έδαφος, τη χλωρίδα ή την πανίδα χωρίς να προκαλούνται ενοχλήσεις, θόρυβοι ή οσμές. Επίσης κατηγορείται και για το ότι χορήγησε άδεια για την λειτουργία αυτής της εγκατάστασης χωρίς να περιέχει τα απαραίτητα στοιχεία, κατά παράβαση της Οδηγίας 91/156/ΕΟΚ. Τέλος η **Υπόθεση C-502/03 (6/10/2005) - Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας**, καταδικάζει την Ελλάδα για παραβίαση της Οδηγίας 91/156/ΕΟΚ καθώς δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα<sup>40</sup> α) για την εξασφάλιση της διάθεσης των στερεών αποβλήτων χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία του ανθρώπου και χωρίς να

<sup>39</sup> C-45/91, 7/4/92 – Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας( Κουρουπητός I)

<sup>40</sup> Βλ.σελ.37&38 Αντωνοπούλου, Σ. *Οι Παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος από την Ελλάδα στη νομολογία του ΔΕΚ και του ΣτΕ*, Αθήνα,2011

βλάπτει το περιβάλλον, β) για την απαγόρευση της εγκατάλειψης, διάθεσης και μη ελεγχόμενης επεξεργασίας των αποβλήτων, γ) προκειμένου κάθε κάτοχος των αποβλήτων να τα παραδίδει σε ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα περισυλλογής ή σε επιχείρηση διάθεσής τους ή να εξασφαλίζει ο ίδιος τη διάθεσή τους και δ) για να εξασφαλίσει ότι εγκαταστάσεις ή οι επιχειρήσεις που διεξάγουν εργασίες διάθεσης λειτουργούν με άδεια της αρμόδιας αρχής ή με άδεια πληρούσα τις νόμιμες προϋποθέσεις.

- Η Οδηγία 91/689/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 1991 των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κάνει λόγο για επικίνδυνα απόβλητα και απαιτεί από τα κράτη-μέλη να καταγραφούν κάθε τοποθεσία όπου γίνεται εναπόθεση επικίνδυνων αποβλήτων καθώς και να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για την απαγόρευση της εγκατάλειψης, της απόρριψης και της ανεξέλεγκτης διάθεσης τους. Στην **Υπόθεση 33/01/ΕΟΚ (13/6/2002) - Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας** καταδικάζεται η Ελλάδα για τη μη κοινοποίηση στην Επιτροπή των πληροφοριακών στοιχείων που προβλέπει το άρθρο 8 παράγραφος 3 της Οδηγίας 91/689/ΕΟΚ, των φορέων και των επιχειρήσεων που αναλαμβάνουν την διάθεση ή και την αξιοποίηση επικίνδυνων αποβλήτων.
- **Υπόθεση C-286/08 (10/9/2009) - Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας** που σχετίζεται με την κακή εφαρμογή της Οδηγίας 91/689/ΕΟΚ για τη μη κατάρτιση και θέσπιση, εντός εύλογης προθεσμίας, σχεδίου για την διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων καθώς και για την παράλειψη δημιουργίας κατάλληλου δικτύου εγκαταστάσεων διάθεσης των επικίνδυνων αποβλήτων, με αποτέλεσμα να τίθενται κίνδυνοι για τη δημόσια υγεία από τις βλαπτικές συνέπειες της συγκέντρωσης, της επεξεργασίας και της απόθεσης αποβλήτων.
- **Υπόθεση C-163/03 (14/4/2005) - Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας** που σχετίζεται με την ανεξέλεγκτη διάθεση των επικίνδυνων αποβλήτων σε μία ευαίσθητη και οικολογικά επιβαρυσμένη περιοχή, εκείνη του Θριάσιου Πεδίου.
- **Υπόθεση C-123/99 (13/4/2000)** αφορά την παράλειψη μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη της Οδηγίας 94/62/ΕΚ για τις συσκευασίες και τα

απορρίμματα συσκευασίας, έτσι ώστε να προληφθεί η δημιουργία απορριμμάτων συσκευασίας μέσω κατάθεσης εθνικών προγραμμάτων που θα ενθάρρυναν την επαναχρησιμοποίηση των συσκευασιών.

- **Υπόθεση C- 64/01 (7/3/2002)** που αφορά τη μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 96/61/EK σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης. Στόχος ήταν η αποφυγή και η μείωση των εκπομπών στην ατμόσφαιρα, το νερό και το έδαφος από ορισμένες εγκαταστάσεις που παρουσιάζουν αυξημένους κινδύνους για το περιβάλλον, προκειμένου να επιτευχθεί η πρόληψη και ο έλεγχος της ρύπανσης.
- **Υπόθεση C-83/02 (6/3/2003)** σχετικά με τη μη κατάρτιση ή τη μη κοινοποίηση, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, των σχεδίων, γενικών κατευθύνσεων και περιλήψεων που προβλέπονται στο άρθρο 4 παράγραφοι 1,11 της Οδηγίας 96/59/EK για τη διάθεση των πολυχλωροδιφαινυλίων και τον πολυχλωροτριφαινυλίων, τα οποία και συγκαταλέγονται στην λίστα των πιο τοξικών και επικίνδυνων ουσιών (η χρήση τους απαγορεύτηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση ήδη από το 1976).
- **Υπόθεση C-368/08** που αφορά την παράλειψη εμπρόθεσμης μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας 2004/35/EK σχετικά με την ευθύνη των ζημιών στο περιβάλλον. Απώτερος στόχος είναι η ανάληψη περιβαλλοντικής ευθύνης βάσει της αρχής ο *ρυπαίνων πληρώνει*.
- **Υπόθεση C-61/04 (13/1/2005)** που αφορά τη μη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη της Οδηγίας 2000/76/EK για την αποτέφρωση των αποβλήτων, έτσι ώστε να προληφθεί και να μειωθεί η ρύπανση του αέρα του νερού και του εδάφους και να περιοριστούν οι κίνδυνοι για τη δημόσια υγεία.
- **Υπόθεση C-368/08 (19/5/2009)** που αφορά την παράλειψη εμπρόθεσμης μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας 2004/35/EK σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη για την πρόληψη και την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημιάς. Η περιβαλλοντική ευθύνη συνίσταται στην αρχή ο *ρυπαίνων πληρώνει* βάσει της Οδηγίας 2004/35/EK.

- Ο νομοθέτης με τη θέσπιση ειδικών νομοθετημάτων προσπάθησε να ενσωματώσει τις οδηγίες που αφορούν τα στερεά και τοξικά-επικίνδυνα απόβλητα 75/442 και 78/319/ΕΟΚ αντίστοιχα, ωστόσο η εφαρμογή τους συνάντησε πολλά ελλείμματα και δυσλειτουργίες καθώς η Ελλάδα παρέλειψε να λάβει τα απαραίτητα συμπληρωματικά μέτρα για την εφαρμογή των σχετικών οδηγιών.

## Φύση

- **Υπόθεση C-329/96 (26/6/1997)** που αφορά τη μη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ σχετικά με τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και της άγριας πανίδας και χλωρίδας. Η Οδηγία αυτή θέτει αυστηρές διαδικασίες για τον έλεγχο των επιπτώσεων της οικονομικής ανάπτυξης στις περιοχές του δικτύου NATURA 2000 και απαιτεί από τα κράτη-μέλη να εξασφαλίζουν την αποκατάσταση και την διατήρηση τους σε «ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης».
- **Υπόθεση C-103/00 (30/1/2002)**<sup>41</sup> που αφορά τη μη λήψη και τη μη κοινοποίηση στην Επιτροπή, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, των αναγκαίων μέτρων ώστε να θεσπιστεί και να τεθεί σε εφαρμογή ένα αποτελεσματικό σύστημα αυστηρής προστασίας της θαλάσσιας χελώνας *Caretta caretta* στη Ζάκυνθο σύμφωνα με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, προκειμένου να αποφευχθούν, αφενός, οποιαδήποτε παρενόχληση του είδους αυτού κατά την περίοδο αναπαραγωγής του, και αφετέρου, οποιαδήποτε δραστηριότητα ενδέχεται να επιφέρει βλάβη ή καταστροφή των περιοχών αναπαραγωγής του.

---

<sup>41</sup> Βλ.σελ.53 Αντωνοπούλου, Σ. *Οι Παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος από την Ελλάδα στη νομολογία του ΔΕΚ και του ΣτΕ*, Αθήνα,2011

- **Υπόθεση C-166/04 (27/10/2005)**<sup>42</sup> που αφορά την παραβίαση της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ περί διατηρήσεως των άγριων πτηνών, με τη λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων για την θέσπιση και εφαρμογή ενός συνεκτικού, συγκεκριμένου και ολοκληρωμένου νομικού καθεστώτος, ικανού να εξασφαλίσει την βιώσιμη διαχείριση και την αποτελεσματική προστασία της Ζώνης Ειδικής Προστασίας της λιμνοθάλασσας Μεσολογγίου.
- **Υπόθεση C-518/04 (16/3/2006)** που αφορά την παραβίαση της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, με τη μη λήψη των απαραίτητων μέτρων για την θέσπιση και εφαρμογή ενός αποτελεσματικού συστήματος αυστηρής προστασίας της οχιάς *Vipera Schweizeri* στη Μήλο, ώστε να αποφεύγεται οποιαδήποτε παρενόχληση του είδους αυτού κατά τη διάρκεια της περιόδου αναπαραγωγής του, κατά την περίοδο όπου τα νεογνά εξαρτώνται από τη μητέρα αλλά και κατά την περίοδο χειμερίας νάρκης. Στόχος είναι να αποφευχθεί οποιαδήποτε βλάβη καταστροφής των τόπων αναπαραγωγής αλλά και των τόπων αναπαύσεως του είδους αυτού.
- **Υπόθεση C-334/04 (25/10/2007)** που αφορά την καταδίκη της Ελλάδας από το ΔΕΚ επειδή παρέλειψε να ορίσει επαρκείς ζώνες ειδικής προστασίας για τα άγρια πτηνά (όπως προβλέπεται από την Οδηγία 97/49/ΕΚ).
- **Υπόθεση C-239/07 (11/12/2008)** που αφορά την καταδίκη της Ελλάδας ύστερα από προσφυγή της Επιτροπής στο ΔΕΚ, εφόσον η Ελλάδα δεν έλαβε όλα τα αναγκαία μέτρα για την θέσπιση νομικού καθεστώτος που θα εξασφάλιζε την βιώσιμη διαχείριση και την αποτελεσματική προστασία των ζωνών ειδικής προστασίας με στόχο την διατήρηση των άγριων πτηνών.
- **Υπόθεση C-259/08 (15/1/2009)** που αφορά την καταδίκη της χώρας μας επειδή δεν μετέφερε με σωστό τρόπο στην εσωτερική έννομη τάξη την Οδηγία 79/409/ΕΟΚ για τα άγρια πτηνά, την διαφύλαξη των οικοτόπων, το χαρακτηρισμό των ζωνών ειδικής προστασίας και την απαγόρευση θήρας και συλλήψεως.

---

<sup>42</sup> Βλ.σελ.52 Αντωνοπούλου, Σ. *Οι Παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος από την Ελλάδα στη νομολογία του ΔΕΚ και του ΣτΕ*, Αθήνα, 2011

## Υδατα

- **Υπόθεση C-264/07 (31/1/2008)** βάσει της οποίας η Ελλάδα καταδικάστηκε από το ΔΕΚ διότι κατά παράβαση της οδηγίας 2000/60/ΕΚ για τα νερά, δεν είχε προβεί σε επισκόπηση των επιπτώσεων των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων στην κατάσταση των επιφανειακών και των υπόγειων υδάτων καθώς και σε οικονομική ανάλυση της χρήσης του ύδατος όπως επιβάλλει οδηγία. Η οδηγία 2000/60/ΕΚ αποτελεί ένα συγκερασμό όλων των μέχρι τότε ισχυουσών μεμονωμένων ρυθμίσεων καθώς επικεντρώνεται στην διαχείριση και την προστασία των υδάτινων πόρων και οικοσυστημάτων βάση της αρχής της διατηρησιμότητας και της αειφορίας για μία μακροπρόθεσμη προστασία των διαθέσιμων υδάτινων πόρων.
- Λόγω της αδυναμίας κατάρτισης επιστημονικών προγραμμάτων για την αντιμετώπιση της ρύπανσης στα θαλάσσια και λιμναία οικοσυστήματα η Ελλάδα καταδικάστηκε στην **Υπόθεση C-233/95 (11/6/1998)** που αφορά τη μη κατάρτιση προγράμματος που θα έπρεπε να θέτει ποιοτικούς στόχους (και χρονικά όρια για την εκτέλεσή του) για τη μείωση της ρύπανσης από τις επικίνδυνες ουσίες του καταλόγου II της Οδηγίας 76/464/ΕΟΚ (Παγασητικός Κόλπος), καθώς και στην όμοια της **C-232/95 (11/6/1998)** με το ίδιο περιεχόμενο (αλλά για την λίμνη Βεγορίτιδα και του ποταμού Σουλού).
- Παρόμοια με τις προηγούμενες δύο υποθέσεις καθίσταται και η **Υπόθεση C-384/97 (13/4/2000)** που αφορά τη μη κατάρτιση προγραμμάτων από την Ελλάδα που θα έπρεπε να περιλαμβάνουν ποιοτικού στόχους (και χρονικά όρια για την εκτέλεσή τους) με σκοπό τη μείωση της ρύπανσης των υδάτων από τις 99 επικίνδυνες ουσίες του πρώτου εδαφίου του καταλόγου II του παραρτήματος της οδηγίας 76/464/ΕΟΚ<sup>43</sup>.
- **Υπόθεση C-68/04 (2/6/2005)** που αφορά την καταδίκη της Ελλάδας λόγω μη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της Οδηγίας 2001/81/ΕΚ σχετικά με τα εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών για ορισμένους ατμοσφαιρικούς ρύπους.

<sup>43</sup> <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=NIEzypoytko%3D&tabid=249&language=el-GR>

## Ατμοσφαιρική ρύπανση

- Η παραβίαση της Οδηγίας 84/360/ΕΟΚ που έχει ως στόχο τη μείωση των εκπομπών της καύσης ορισμένων τύπων υγρών καυσίμων καθώς και την προστασία από την ατμοσφαιρική ρύπανση με την τροποποίηση βιομηχανικών εγκαταστάσεων που την προκαλούν, οδήγησε την Ελλάδα στην **Υπόθεση C-364/03 (7/7/2005) - Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας**. Η Ελλάδα παραβίασε την Οδηγία μέσω μίας δημόσιας επιχείρησης (ΔΕΗ), με το να μη καθορίσει στρατηγικές για την σταδιακή προσαρμογή στην καλύτερη διαθέσιμη τεχνολογία των αμμοστροβιλικών και αεριοστροβιλικών μονάδων του σταθμού της Δ.Ε.Η. στα Λινοπεράματα Κρήτης.
- Όσον αφορά την ατμοσφαιρική ρύπανση μία ακόμη υπόθεση προστίθεται στον κατάλογο εκείνων που αφορούν την ποιότητα του αέρα και αυτή είναι **Υπόθεση 390/05 (14/12/2006) - Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας** για την ατελή εφαρμογή του κανονισμού 2037/2000 για τις ουσίες που καταστρέφουν την στιβάδα του όζοντος. Ο κανονισμός αυτός έχει αντικατασταθεί από τον κανονισμό 1005/2009 και αφορά την προστασία του στρώματος του όζοντος στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## Βιοτεχνολογία

- Όσον αφορά τον τομέα των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών<sup>44</sup>, η Ελλάδα καταδικάστηκε στην **Υπόθεση C-416/03 (27/1/2005)** που αφορά την παράλειψη εμπρόθεσμης μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη της Οδηγίας 2001/18/ΕΚ για την σκόπιμη ελευθέρωση γενετικά τροποποιημένων

---

<sup>44</sup> Ένας **γενετικά τροποποιημένος οργανισμός** (ΓΤΟ) είναι οποιοσδήποτε οργανισμός του οποίου το γενετικό υλικό έχει τροποποιηθεί με τη χρήση τεχνικών γενετικής μηχανικής. Οι ΓΤΟ χρησιμοποιούνται για την παραγωγή πολλών φαρμάκων και γενετικώς τροποποιημένων τροφίμων και χρησιμοποιούνται ευρέως στην επιστημονική έρευνα και την παραγωγή άλλων αγαθών. Ο όρος ΓΤΟ είναι πολύ κοντά στον τεχνικό νομικό όρο "ζωντανός τροποποιημένος οργανισμός", ο οποίος ορίζεται στο πρωτόκολλο της Καρθαγένης για τη βιοασφάλεια, το οποίο ρυθμίζει το διεθνές εμπόριο των ζώντων ΓΤΟ (συγκεκριμένα, "οποιοσδήποτε ζωντανός οργανισμός που διαθέτει νέο συνδυασμό γενετικού υλικού που λαμβάνεται μέσω της χρήσης της σύγχρονης βιοτεχνολογίας).

οργανισμών στο περιβάλλον. Η οδηγία αυτή βασίζεται στην αρχή της προφύλαξης προκειμένου να αποφευχθούν οι κίνδυνοι για το περιβάλλον και για την υγεία του ανθρώπου. Επομένως, καθιστά υποχρεωτικό το δημόσιο διάλογο και την επισήμανση των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών για την σκόπιμη ελευθέρωσή τους ενώ παράλληλα επισημαίνει και τις επιπτώσεις που έχουν στο περιβάλλον όπως για παράδειγμα η αλλοίωση της φυσικής χλωρίδας, η μείωση βιοποικιλότητας, η ανάπτυξη αλλεργιών, η εμφάνιση ασθενειών και τα λοιπά. Ως απόρροια αυτού, στόχο έχει την βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διαδικασίας έγκρισης της σκόπιμης ελευθέρωσης και κυκλοφορίας γενετικά τροποποιημένων οργανισμών στην αγορά.

### Ηχορύπανση

- Το πρόβλημα της ηχορύπανσης αποτελεί σημαντική μάστιγα για τα μεγάλα αστικά κέντρα της χώρας μας όπως η Αθήνα, ο Πειραιάς, η Θεσσαλονίκη, το Ηράκλειο, η Πάτρα και άλλα. Ιδιαίτερα σημαντική είναι η αναφορά της **Υπόθεσης C-352/02 (5/6/2003)** που αφορά τη μη μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη της Οδηγίας 2000/14/EK σχετικά με την εκπομπή θορύβου στο περιβάλλον από εξοπλισμό προς χρήση σε εξωτερικούς χώρους. Βασικός στόχος αποτελεί το να προαχθεί η προστασία της ανθρώπινης υγείας, η ποιότητα ζωής και η ομαλή λειτουργία της αγοράς χωρίς την εκπομπή θορύβων από εξοπλισμούς προς χρήση σε εξωτερικούς χώρους. Η Υπόθεση αυτή αποτέλεσε έρεισμα για την ενεργοποίηση της Κοινής Υπουργικής Απόφασης 37393/2028/2003<sup>45</sup> ώστε μέσω του καθορισμού προτύπων εκπομπής θορύβου, διαδικασιών αξιολόγησης της μη συμμόρφωσης με τα πρότυπα αυτά, της σήμανσης, του τεχνικού φακέλου και της συλλογής δεδομένων σχετικά με το θόρυβο που εκπέμπεται στο περιβάλλον από εξοπλισμό προς χρήση σε εξωτερικούς χώρους, να περιορίζονται οι δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον.

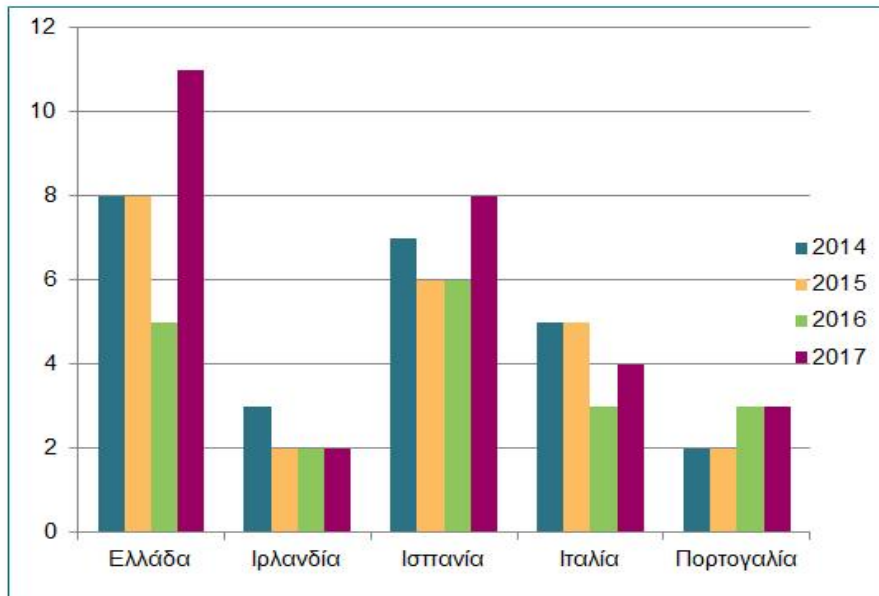
---

<sup>45</sup> [http://www.elinyae.gr/el/item\\_details.jsp?item\\_id=2973&cat\\_id=2145](http://www.elinyae.gr/el/item_details.jsp?item_id=2973&cat_id=2145)





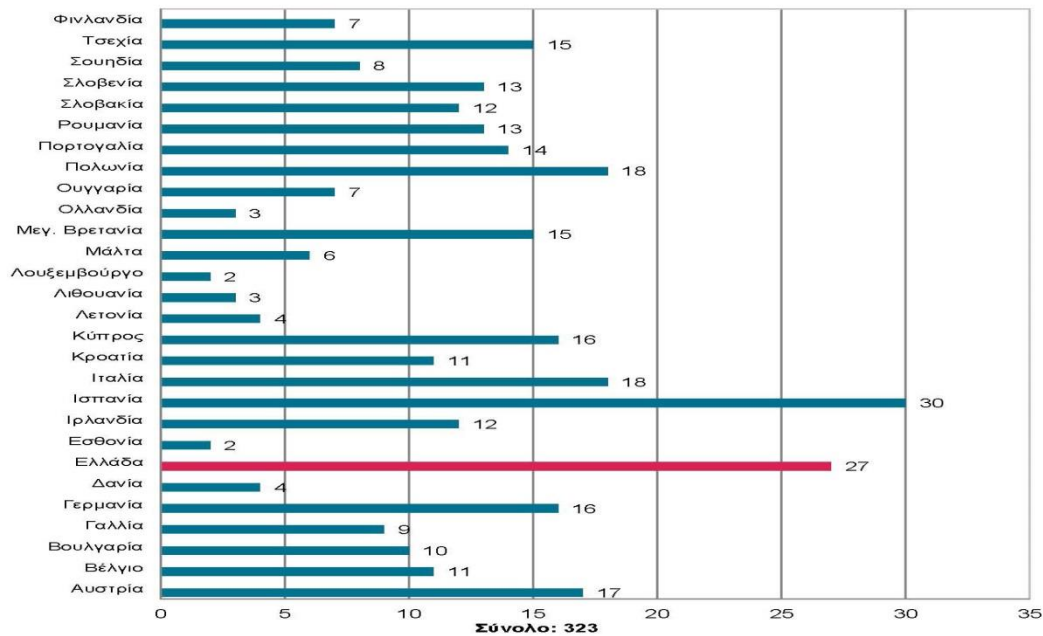
### Υποθέσεις μη συμμόρφωσης με αποφάσεις του ΔΕΕ



Διάγραμμα 5: Αριθμός παραβιάσεων δικαίου περιβάλλοντος ανά κράτος μέλος (2014-2015-2016-2017)<sup>46</sup>

### Ανοιχτές υποθέσεις παραβιάσεων

Αριθμός παραβιάσεων ανά κράτος μέλος το 2017



Διάγραμμα 6: Αριθμός παραβιάσεων δικαίου περιβάλλοντος ανά κράτος μέλος (2017)

<sup>46</sup>Διαγράμματα 5&6: <https://www.wwf.gr/news/2189-pligi-gia-tin-prostasia-tou-perivallontos-i-adiafaneia-kai-i-eynoia-pros-tis-eksorykseis-ydrogonanthrakon>

## 5. Κοινοτικό δίκαιο του ανταγωνισμού και η σχέση του με την εθνική έννομη τάξη

Ως δίκαιο του ανταγωνισμού νοούνται οι διατάξεις που προστατεύουν τον ανταγωνισμό από περιορισμούς που επιφέρουν οι πρακτικές των επιχειρήσεων, καθώς οι τελευταίες μπορούν να ανταγωνιστούν προκειμένου να αυξήσουν το κέρδος τους και τους πελάτες τους χωρίς όμως να παραβαίνουν τα όρια του θεμιτού ανταγωνισμού. Οι βασικές διατάξεις του δικαίου του ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούν τμήμα της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και μαζί με τις διατάξεις που αφορούν τις *τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες*<sup>47</sup> συναποτελούν το «οικονομικό Σύνταγμα» της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Τα άρθρα της Συνθήκης τα οποία προστατεύουν το δίκαιο του ανταγωνισμού είναι τα άρθρα 81 έως 89 με το άρθρο 81 παρ. 1 να απαγορεύει συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων, αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων καθώς και εναρμονισμένες πρακτικές που μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του ανταγωνισμού. Σύμφωνα με το άρθρο 81 παρ.3, αν πληρούν τις προϋποθέσεις του, οι ανωτέρω συμφωνίες είναι δυνατό να επιτρέπονται και κατ' εξαίρεση μόνο όταν ωφελούν τους καταναλωτές και το κοινωνικό σύνολο, παρά τα περιοριστικά τους αποτελέσματα. Το άρθρο 82 απαγορεύει την καταχρηστική εκμετάλλευση από μία ή περισσότερες επιχειρήσεις της δεσπόζουσας θέσης που κατέχουν σχετική αγορά ενώ τα άρθρα 86 έως 89 ανήκουν στο Δημόσιο δίκαιο του ανταγωνισμού και αφορούν την ευθύνη των κρατών μελών για τη νόθευση του ανταγωνισμού μέσω της χορήγησης κρατικών ενισχύσεων ή της απονομής προνομίων σε ορισμένες επιχειρήσεις. Σημαντικό είναι να γίνει αναφορά και στην Οδηγία 2005/29/ΕΚ που ρυθμίζει τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές<sup>48</sup> των επιχειρήσεων προς τους καταναλωτές στην εσωτερική αγορά. Το ιδιωτικό δίκαιο του ανταγωνισμού αφορά την ευθύνη των επιχειρήσεων για δημιουργία απαγορευμένων συμπράξεων ή για καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσης. Το δίκαιο του ανταγωνισμού

<sup>47</sup> Οι τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι οι ακόλουθες:

Η ελεύθερη διακίνηση προσώπων, η ελεύθερη διακίνηση αγαθών, η ελεύθερη διακίνηση υπηρεσιών και η ελεύθερη διακίνηση κεφαλαίων.

<sup>48</sup> Ως εμπορική πρακτική νοείται κάθε πράξη, παράλειψη, τρόπος συμπεριφοράς ή εκπροσώπησης, εμπορική επικοινωνία, συμπεριλαμβανομένης της διαφήμισης και του μάρκετινγκ, ενός εμπορευόμενου, άμεσα συνδεδεμένη με την προώθηση, πώληση, προμήθεια ενός προϊόντος σε καταναλωτές.

προστατεύει τον θεσμό του ανταγωνισμού, τους ανταγωνιστές και τον καταναλωτή από παραπλανήσεις που του στερούν την ικανότητα να εκτιμήσει σωστά την προσφορά των πωλητών, οι οποίες προσφορές μπορεί να είναι και απατηλές ή παραπλανητικές. Βασίζεται στην οικονομική ανάλυση κατά την οποία η αγορά καθορίζει την τιμή και οι επιχειρήσεις υποχρεούνται να πουλήσουν τα προϊόντα τους σε τιμή ίση με το οριακό τους κόστος και όχι σε τιμή μεγαλύτερη αυτού, καθώς οι ενημερωμένοι καταναλωτές αγοράζουν από άλλες επιχειρήσεις. Πολλές φορές όμως συνεννοούμενες επιχειρήσεις μπορούν να δράσουν σαν μία και να καθορίσουν την τιμή των προϊόντων όπως θα την όριζε ένα μονοπώλιο. Αυτό συμβαίνει προκειμένου να μεγιστοποιηθούν τα κέρδη τους και να εκμεταλλευτούν τους καταναλωτές, επομένως η τιμή αυξάνεται και το διατιθέμενο εμπόρευμα μειώνεται. Το παλαιό συγκεντρωτικό σύστημα του ανταγωνισμού βασιζόταν στον Κανονισμό 17/62<sup>49</sup> ενώ με τον εκσυγχρονισμό του θεσπίστηκε ο Κανονισμός 1/2003<sup>50</sup> που έχει αποκεντρωτικό χαρακτήρα. Βάσει του Κανονισμού αυτού τα άρθρα 81 και 82 της Συνθήκης έχουν στο σύνολό τους άμεσο αποτέλεσμα και εφαρμόζονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, από τις εθνικές επιτροπές ανταγωνισμού και από τα εθνικά δικαστήρια, ενώ τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να διαπιστώσουν την απαγόρευση της συμφωνίας που ορίζει το άρθρο 81 παρ. 1, αλλά και την συνδρομή της εξαίρεσης του άρθρου 81 παρ. 3. Το νέο αυτό αποκεντρωτικό σύστημα διέπει τις αγωγές αποζημίωσης για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού. Με το νέο Κανονισμό, ο ρόλος του καταναλωτή κρίνεται πως χρήζει προστασίας έναντι του εμπορευόμενου καθώς υπήρχε πλήθος εμπορικών πρακτικών που εκμεταλλεύονταν την παγκοσμιότητα και τις τεχνολογικές δυνατότητες του διαδικτύου για να τον παγιδεύσουν. Επιτακτική θεωρήθηκε η ανάγκη προστασίας των συμφερόντων του από την Κοινότητα καθώς επίσης και υπόδειξης κατεύθυνσης, βάσει της οποίας τα διεθνή και εθνικά πρότυπα θα υπεδείκνυαν μία γενική ρήτρα για την εξέταση σε ευρωπαϊκό επίπεδο της νομιμότητας των εμπορικών πρακτικών. Σε κοινοτικό επίπεδο ως προς τον αθέμιτο ανταγωνισμό, η εναρμονιστική προσπάθεια του νομοθέτη περιορίζεται στην

<sup>49</sup><http://www.competition.gov.cy/competition/competition.nsf/All/4E381D49C9832590C2257E9F003B93C8?OpenDocument&print>

<sup>50</sup><http://www.competition.gov.cy/competition/competition.nsf/All/4E381D49C9832590C2257E9F003B93C8?OpenDocument&print>

διαφήμιση (Οδηγία 84/450/ΕΚ για την παραπλανητική διαφήμιση και Οδηγία 97/55/ΕΚ για την συγκριτική διαφήμιση). Το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο δεν περιέχει ρυθμίσεις για τον αθέμιτο ανταγωνισμό σε αντίθεση με το δίκαιο κατά των περιορισμών του ανταγωνισμού. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα έχει ως θεμέλιό της την δημιουργία τελωνειακής ένωσης έτσι ώστε να καταργούνται οι περιορισμοί που εμποδίζουν την ελεύθερη διακίνηση εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων για τη δημιουργία μιας ελεύθερης εσωτερικής αγοράς. Στόχος είναι η εξασφάλιση ανόθευτου ανταγωνισμού μέσα στην εσωτερική αυτή αγορά έτσι ώστε να μην υπάρχει επανατοποθέτηση συνόρων τα οποία η Συνθήκη κατήργησε με τις διατάξεις για την εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς, αλλά αντίθετα να υπάρχει προστασία του καταναλωτή και κοινωνική συνοχή. Η προστασία του ανταγωνισμού εκδηλώνεται ως προστασία από οποιαδήποτε διάκριση και ως εκδήλωση οικονομικής ελευθερίας, χωρίς να υπάρχουν ακρότητες της ελευθερίας αυτής αλλά και διακριτικές παρεμβάσεις. Η παραγωγικότητα, η κάλυψη των αναγκών, η ευημερία, η οικονομική ελευθερία και η επαύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας στοχεύουν στην μεγιστοποίηση της ευημερίας του καταναλωτή και στην επίτευξη της κατανομής πόρων βάσει των θεμελιωδών διατάξεων. Στόχος της Συνθήκης είναι η ομοιόμορφη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και η διευκόλυνση της δημιουργίας μίας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς που θα λειτουργεί βάσει των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου και θα επιδιώκει την προστασία του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού (για την εγκαθίδρυση μιας ευρύτερης κοινωνικής βιομηχανικής πολιτικής). Οι επιχειρήσεις θα μπορούν να συμπράττουν εφόσον δεν παραβιάζουν τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου ή εφόσον δεν προσπαθούν να περιορίσουν και να παρεμποδίσουν τις ευρύτερες κοινοτικές πολιτικές. Οι κανόνες του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού περιορίζονται στις αντί ανταγωνιστικές συμπεριφορές εντός της Κοινοτικής Αγοράς και όχι εκτός αυτής και η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού προσδιορίζεται από τον τόπο εκδήλωσης των περιοριστικών αντί ανταγωνιστικών αποτελεσμάτων και όχι από τον τόπο της έδρας ή της επαγγελματικής κατάστασης των επιχειρήσεων που έχουν αντί ανταγωνιστική συμπεριφορά (κανόνας της εδαφικότητας). Το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο επί του ελεύθερου ανταγωνισμού στην ελληνική έννομη τάξη άπτεται τριών θεμάτων: Το πρώτο θέμα αφορά το ότι ο

Έλληνας δικαστής οφείλει να ερευνήσει σε μία υπόθεση που περιέχει στοιχεία αλλοδαπότητας εάν είναι αρμόδιο το ελληνικό δικαστήριο ώστε να επιλύσει την διαφορά που ανακύπτει από την εκάστοτε υπόθεση. Εφόσον έχει επιλυθεί το θέμα της δικαιοδοσίας, το επόμενο ζήτημα που τίθεται είναι πιο δίκαιο θα εφαρμοστεί έτσι ώστε να επιλυθεί η διαφορά (το εγχώριο ή το αλλοδαπό δίκαιο). Εν κατακλείδι, το τελευταίο ερώτημα που τίθεται αφορά την αναγνώριση και την εκτέλεση των αλλοδαπών δικαστικών αποφάσεων. Προκειμένου να αναλυθεί το Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο γίνεται αναφορά στην αρχή της εδαφικότητας όπου υποχρεώνει τους επαγγελματίες προκειμένου να προστατέψουν τα δικαιώματά τους έξω από τη χώρα στην οποία τα απέκτησαν, να αναγνωρίσουν και αυτά στην αλλοδαπή, με στόχο να τηρηθεί η αρχή της αμοιβαιότητας . Ο ανταγωνισμός στο Ιδιωτικό Διεθνές Δίκαιο διακρίνεται σε αθέμιτο και ελεύθερο (το δίκαιο του ελεύθερου ανταγωνισμού προστατεύει τον ανταγωνισμό από περιορισμούς και πρακτικές που ίδιες οι επιχειρήσεις θέτουν). Ο αθέμιτος ανταγωνισμός συνιστά αδίκημα και διέπεται από το άρθρο 26 του Αστικού Κώδικα. Το δίκαιο που εφαρμόζεται για τον αθέμιτο ανταγωνισμό θεωρείται δίκαιο της Πολιτείας και σύμφωνα με την αρχή της εδαφικότητας καλύπτει τις ανταγωνιστικές πράξεις που η τέλεσή τους λαμβάνει χώρα στην ημεδαπή. Το άρθρο 32 του Ν. 703/1977 περί ελέγχου μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού εμφανίζει την ύπαρξη κανόνα σύνδεσης που καθορίζει ποιας πολιτείας το δίκαιο θα πρέπει να καταλάβει την συγκεκριμένη σύμπραξη, κατάχρηση ή συγκέντρωση. Σκοπός του άρθρου αυτού είναι να αναδείξει την αρχή της επενέργειας και της εδαφικότητας που αφορά τους περιορισμούς του ανταγωνισμού και εφαρμόζεται στις περιοριστικές του ανταγωνισμού συμπράξεις, που επενεργούν ή μπορούν να επενεργήσουν στην ελληνική αγορά και να προσβάλλουν την οικονομική ελευθερία και τον ανταγωνισμό στη χώρα μας. Στηριζόμενοι στην Λευκή και Πράσινη Βίβλο, συμπεραίνουμε πως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ασχολείται με την αποτελεσματική εφαρμογή της νομοθεσίας και σε περίπτωση παραβιάσεων ασχολείται με το να αποδοθούν αποζημιώσεις σε όσους υφίστανται ζημιά από τις αντιμονοπωλιακές πρακτικές.

Στην *Λευκή Βίβλο*<sup>51</sup> τα μέτρα που παρουσιάστηκαν ήταν συμβατικά και αφορούσαν την επιβολή μίας διπλής αποζημίωσης, ένα ευρύ επίπεδο γνωστοποίησης στοιχείων μεταξύ των μερών και τέλος το να αποδοθεί διακριτική ευχέρεια στα εθνικά δικαστήρια ώστε να μετακυλύουν τα έξοδα από τον ηττηθέντα ενάγοντα στον εναγόμενο. Ωστόσο τα μέτρα αυτά δεν προτάθηκαν.

Η *Πράσινη Βίβλος*<sup>52</sup> προτείνει τρεις εναλλακτικές λύσεις για τον πιο αποτελεσματικό συντονισμό της εφαρμογής των κανόνων από τις δημόσιες αρχές κατά της άσκησης αγωγών από ιδιώτες: α) αποκλεισμός της δυνατότητας γνωστοποίησης αιτήσεων επιεικούς μεταχείρισης, προστατεύοντας έτσι την εμπιστευτικότητα των δηλώσεων του αιτούντος την επιεική μεταχείριση προς την αρχή ανταγωνισμού, στα πλαίσια της αίτησης του, β) υπό προϋποθέσεις μείωση του ύψους της τυχόν αποζημίωσης που πρέπει να καταβάλει ο αιτών την επιεική μεταχείριση, με αμετάβλητες τις αξιώσεις κατά των άλλων δραστών, που είναι αλληλεγγύως και εις ολόκληρων υπεύθυνοι για ολόκληρη τη ζημία και γ) κατάργηση της από κοινού ευθύνης του αιτούντος με την επιεική μεταχείριση, περιορίζοντας έτσι την έκθεση του στις αξιώσεις αποζημίωσης. Μια δυνατή λύση θα ήταν να περιοριστεί η ευθύνη του αιτούντος την επιεική μεταχείριση στο μέρος της ζημίας που αντιστοιχεί στο μερίδιο του στην αγορά που αποτελεί αντικείμενο της σύμπραξης<sup>53</sup>. Σε ό,τι αφορά το εθνικό δίκαιο, η έκταση εφαρμογής του Ελληνικού Δικαίου του Ανταγωνισμού καθορίζεται από το άρθρο 32 του νόμου 703/77 και αφορά τους περιορισμούς του ανταγωνισμού που ενεργούν ή μπορούν επενεργήσουν στη χώρα μας, ενώ το ίδιο ορίζεται και για την καταχρηστική εκμετάλλευση της δεσπόζουσας θέσης που εκδηλώνεται μέσα στη χώρα μας. Σε περίπτωση ταυτόχρονης επίκλησης του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου οι τρεις αρχές που έχουν αναπτυχθεί από το δικαστήριο της ευρωπαϊκής ένωσης είναι οι εξής: Αρχικά όταν το εθνικό δίκαιο εφαρμόζεται, η εφαρμογή του δεν θα πρέπει να παραβιάζει την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Έπειτα εάν η συμφωνία ή πρακτική απαγορεύεται από το

<sup>51</sup>[https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/leyki\\_bivlos\\_gia\\_to\\_mellon\\_tis\\_eyropis\\_e\\_l.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/leyki_bivlos_gia_to_mellon_tis_eyropis_e_l.pdf)

<sup>52</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EL/1-2001-715-EL-F1-1.Pdf>

<sup>53</sup> COM(2005) 672 τελικό Βρυξέλλες, 19/12/2005

άρθρο 81 παρ. 1 ή 82 της Συνθήκης, τότε η κοινοτική απαγόρευση εφαρμόζεται πλήρως ανεξάρτητα του αν θα μπορούσε να επιτραπεί από το εθνικό δίκαιο.

Τέλος, εάν η συμφωνία ή πρακτική έχει τύχει απαλλαγής από το άρθρο 81 παρ. 3, είναι εκτελεστέα έστω κι αν παραβιάζεται το εθνικό δίκαιο του κράτους μέλους. Συμπερασματικά, εκ των άνωθεν, θα μπορούσαμε να καταλήξουμε στο ότι η Κοινότητα έχει υπέροχη έναντι του εθνικού δικαίου και τα κράτη-μέλη έχουν υποχρέωση να βασίζονται στο κοινοτικό δίκαιο και πρέπει να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να εναρμονίζονται με αυτό. Ακόμη κι αν υπάρχει παράλληλη εφαρμογή του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου, η εφαρμογή αυτή δεν θα πρέπει να παραβλάπτει ούτε να παρεμποδίζει την ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Στην Ελλάδα η καταπολέμηση του αθέμιτου ανταγωνισμού επιδιώχτηκε αρχικά από το Νόμο 146/1914 που εκτείνεται στις εμπορικές, βιομηχανικές ή γεωργικές επιχειρήσεις, προκειμένου να προστατευτούν οι ελεύθεροι επαγγελματίες από τις περί αθέμιτου ανταγωνισμού διατάξεις. Όσον αφορά τον ελεύθερο ανταγωνισμό, ο σημερινός νόμος «περί προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού» είναι ο Νόμος 3959/2011 που ψηφίστηκε μετά από μία σειρά νομοσχεδίων που κατατέθηκαν στην Βουλή και έχει ως στόχο την βελτίωση των μηχανισμών κυρώσεων και των κινήτρων συνεργασίας, την ενίσχυση του ρόλου και του κύρους της Επιτροπής Ανταγωνισμού καθώς και τη δημιουργία προϋποθέσεων για την διασφάλιση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότερης και ταχύτερης λειτουργίας της. Η Ελληνική Επιτροπή Ανταγωνισμού είναι ο θεματοφύλακας της τήρησης των κανόνων του ανταγωνισμού εντός της ελληνικής επικράτειας και εστιάζει στην εξασφάλιση υγιών συνθηκών ανταγωνισμού, λαμβάνοντας προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την αποτροπή και την τιμωρία των αντί ανταγωνιστικών πρακτικών ενώ τα εθνικά δικαστήρια είναι αρμόδια να αποφασίζουν κατά πόσο μια συγκεκριμένη συμφωνία τηρεί τους κανόνες ανταγωνισμού της ΕΕ. Οι επιχειρήσεις και οι καταναλωτές μπορούν να απαιτήσουν αποζημίωση σε περίπτωση ζημίας λόγω παράνομης, αντί ανταγωνιστικής συμπεριφοράς.

## Γ) ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Εν κατακλείδι, το ενωσιακό δίκαιο συνιστά ιδιαίτερη έννομη τάξη που συμβάλλει στη διάπλαση κανόνων και διατάξεων, οι οποίες πρέπει να εφαρμόζονται από το εθνικό δίκαιο. Εξετάστηκε αναλυτικά η προβληματική της ευθύνης των κρατών μελών καθώς επίσης και ο ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά την εναρμόνιση των κρατών μελών με την κοινοτική έννομη τάξη. Το ενωσιακό δίκαιο ως έννομη τάξη αυτόνομη που διέπεται από δικές της αρχές υπερισχύει του εθνικού δικαίου, με αποτέλεσμα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να μην μπορούν να επικαλεστούν αντισυνταγματικότητα των διατάξεων της και κάθε διάταξη αντίθετη προς το ενωσιακό δίκαιο μένει ανεφάρμοστη ή τροποποιείται ρητώς. Το Ελληνικό Σύνταγμα ορίζει πως οι διεθνείς συνθήκες που έχει συνολογήσει η Ελλάδα υπερισχύουν των νόμων και πως το Σύνταγμα οφείλει να συμμορφώνεται προς αυτές, άρθρο 3 της Συνθήκης της Ρώμης (χωρίς όμως να ισχύει ότι υπερέχουν εξ ολοκλήρου του Συντάγματος). Η ρητή πρόβλεψη της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου, δεν υποβαθμίζει τον ρόλο του Συντάγματος και της ελληνικής έννομης τάξης. Ωστόσο, η σχέση αυτή μεταξύ ενωσιακού και εθνικού δικαίου παρουσιάζει έντονες ιδιομορφίες. Δεν είναι άλλωστε λίγες οι φορές όπου σημειώθηκαν παραβιάσεις από την πλευρά της ελληνικής έννομης τάξης και αδυναμίες εναρμόνισής της με την ενωσιακή, με εξέχουσα σημασία εκείνων που αφορούν το περιβάλλον και το δίκαιο του ανταγωνισμού. Το έλλειμμα εφαρμογής κατά κύριο λόγο βασίστηκε στην ύπαρξη αποσπασματικότητας στη νομοθέτηση, η οποία σε συνδυασμό με την κακή οικονομική κατάσταση, την έλλειψη αποδοτικότητας των διοικητικών δομών και την έλλειψη στρατηγικών κατευθύνσεων οδήγησε στην μη ορθή συμμόρφωση με την ενωσιακή νομοθεσία. Όπως εξάλλου αναφέρει και σ' ένα άρθρο<sup>54</sup> του ο κ. Ελευθέριος Βενιζέλος, το οποίο δημοσιεύτηκε στην εφημερίδα «το Βήμα», *το ζήτημα τίθεται «με σαφή και επιτακτικό τρόπο γιατί καλούμαστε να κυρώσουμε τώρα το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα που προβλέπει ρητά και πανηγυρικά στο άρθρο 1-6 την υπεροχή του Ευρωπαϊκού Συντάγματος και του παραγώγου δικαίου της Ένωσης έναντι του δικαίου και του συντάγματος κάθε κράτους-μέλους. Στην ελληνική έννομη τάξη υπάρχει όμως η*

<sup>54</sup> <https://www.tovima.gr/2008/11/24/opinions/h-sxesi-eyrwpaikoy-kai-ethnikoy-syntagmatos/>



ιδιομορφία, σε αντίθεση με ό, τι συμβαίνει στις συντριπτικά περισσότερες χώρες-μέλη, να μην προβλέπεται μηχανισμός γενικού, αφηρημένου και προληπτικού δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας της Συνθήκης για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα πριν από την κύρωσή της. Αντιθέτως προβλέπεται, κατά το άρθρο 93 παρ. 4, ο παρεμπίπτων, διάχυτος και συγκεκριμένος έλεγχος της συνταγματικότητας από όλα τα δικαστήρια, όλων των βαθμών και όλων των δικαιοδοσιών, μετά την κύρωση. Αυτό όμως μπορεί να οδηγήσει σε τραγελαφικά και αδιέξοδα αποτελέσματα, να δημιουργήσει μεγάλη ανασφάλεια δικαίου και να μειώσει την ευρωπαϊκή αξιοπιστία της χώρας. Εφόσον κυρώνουμε μια σύμβαση που προβλέπει ρητά την υπεροχή του Ευρωπαϊκού Συντάγματος, είμαστε υποχρεωμένοι και να τη σεβαστούμε, αλλιώς δεν θα έπρεπε να την κυρώσουμε». Η δήλωση αυτή έρχεται να τονίσει την ευθύνη των κρατών μελών για σεβασμό του ενωσιακού δικαίου και την ανάγκη ύπαρξης ενδεδειχμένου ελέγχου σχετικά με τη συμμόρφωση της εθνικής έννομης τάξης προς την ενωσιακή. Επιτακτική, επομένως, καθίσταται η ανάγκη ύπαρξης μιας υπεύθυνης ενιαίας κεντρικής ομάδας, η οποία θα έχει ως αρμοδιότητα τον συντονισμό και την παρακολούθηση της ενσωμάτωσης του ενωσιακού δικαίου και η οποία σε συνεργασία με το Γραφείο Διεθνών και Κοινοτικών Θεμάτων της Γενικής Γραμματείας της Κυβέρνησης και σε άμεση επικοινωνία με τα διεθνή όργανα, θα διαχειρίζεται ζητήματα ευρωπαϊκής ενσωμάτωσης. Επιπροσθέτως πρέπει να υπάρξει αναπροσαρμογή του ρόλου των Δικαστηρίων ώστε να επιφορτίζονται με την ευθύνη του ελέγχου και της τήρησης του ενωσιακού δικαίου. Τα τελευταία χρόνια η Χώρα μας έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο στην ενσωμάτωση ενωσιακών οδηγιών, με κυρίαρχο παράδειγμα το έτος 2016 και την ενσωμάτωση 70 οδηγιών από την ελληνική έννομη τάξη. Η πρόοδος αυτή οφείλει να συνεχιστεί με την άμεση εφαρμογή οδηγιών και την ύπαρξη τόσο εθνικών όσο και τοπικών οργάνων που θα υποβοηθούν στην ενσωμάτωση όλων των οδηγιών και θα παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τις αδυναμίες εφαρμογής των δυσκολότερων εξ αυτών, ώστε εκείνες να αντιμετωπίζονται άμεσα και να προλαμβάνονται οι παραβιάσεις.

## Δ) ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Βιβλία:

- Ιωακειμίδης Κ. Παναγιώτης, *Η συνθήκη της Λισσαβώνας*, εκδόσεις Θεμέλιο, Αύγουστος 2010
- Αντωνοπούλου, Σ. *Οι Παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος από την Ελλάδα στη νομολογία του ΔΕΚ και του ΣτΕ*, Αθήνα, 2011
- Μπουχάγιαρ, Αντώνης Κ. *Αστική ευθύνη για παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2009
- Αρματά, Ε. *Το εφαρμοστέο δίκαιο στις αποζημιώσεις από παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού*, Αθήνα, 2008
- Παπαδημητρίου, Γεώργιος Δ. *Η διεύθυνση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα: πρακτικά συνεδρίου*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας, 1995
- Δηλές, Γ. *Η αστική ευθύνη των κρατών μελών για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου*, Αθήνα, 2015
- Τζούλια, Ελένη Θ. *Το δίκαιο του αθέμιτου ανταγωνισμού μετά την Οδηγία 2005/29*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας, 2017
- Αυδίκος, Γ. *Η αστική ευθύνη του κράτους μέλους της Ε.Ε. για τις παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου και η ένταξή της στην εθνική έννομη τάξη*, Αθήνα, 2014
- Φιλοσίδου Χριστίνα-Μαρία, *Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΥΠΕΡΟΧΗΣ ΤΟΥ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΤΑΥΤΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ*, έτος 2016-2017
- Στεφάνου, Κ., Φατούρος, Α. και Θ. Χριστοδουλίδη (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές. Ιστορία-Θεσμοί-Δίκαιο*, τ. Α', Αθήνα, Ι. Σιδέρης, 2001
- Παπαδημητρίου, Γ. *Η Συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, εκδ. Παπαζήση, 2002
- Μεταξάς, Α., /I. Pernice, *Η Ευρώπη σε Κρίση, Ανάμεσα σε Δίκαιο και Πολιτική*, *Europe in der Krise, Zwischen Recht und Politik*, Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, 2015
- Μεταξάς, Α. *Σκέψεις για την ποιοτική ιδιαιτερότητα της ενωσιακής έννομης τάξης*, εν: *Εφημερίδα Διοικητικού δικαίου*, Τεύχος 3/2016

## Διαδικτυακές πηγές:

- <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW215/2014-2015/%CE%9C%CE%AD%CE%BC%CE%B7%20%CE%95%CE%95.pdf>
- <http://publications.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/el/>
- <http://epublications.web.auth.gr/sites/default/files/%CE%97%20%CE%B5%CF%85%CE%B8%CF%8D%CE%BD%CE%B7%20%CF%84%CE%BF%CF%85%20%CE%BA%CF%81%CE%AC%CF%84%CE%BF%CF%85%CF%82-%CE%BC%CE%AD%CE%BB%CE%BF%CF%85%CF%82%20%CE%B3%CE%B9%CE%B1%20%CF%80%CE%B1%CF%81%CE%B1%CE%B2%CE%B9%CE%AC%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82%20%CF%84%CE%BF%CF%85%20%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CE%BF%CF%85%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%88%CE%BD%CF%89%CF%83%CE%B7%CF%82.pdf>
- [www.tovima.gr/2008/11/24/opinions/h-sxesi-eyrwpaikoy-kai-ethnikoy-syntagmatos/](http://www.tovima.gr/2008/11/24/opinions/h-sxesi-eyrwpaikoy-kai-ethnikoy-syntagmatos/)
- <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/12/competences-of-the-court-of-justice-of-the-european-union>
- [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_el](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_el)
- <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/70-odigies-tis-eyropaikis-enosis-ensomatose-i-ellada-2016-pinakas>
- <http://www.nsk.gr/documents/15678/33709/21112013.pdf/6c3248ef-f330-4d85-95bb-81d938068e3d>
- <https://www.constitutionalism.gr/2016-metaxas-enosiaki-ennomi-taxi/>
- <https://www.prevedourou.gr/wp-content/uploads/2013/08/%CE%A3%CE%A7%CE%95%CE%A3%CE%97-%CE%95%CE%98%CE%9D%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5-%CE%A3%CE%A5%CE%9D%CE%A4%CE%91%CE%93%CE%9C%CE%91%CE%A4%CE%9F%CE%A3-%CE%9A%CE%91%CE%99-%CE%9A%CE%9F%CE%99%CE%9D%CE%9F%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5-%CE%94%CE%99%CE%9A%CE%91%CE%99%CE%9F%CE%A5.pdf>



E%BF%CE%B9%CE%B7%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%BF%CE%B9\_%CE%BF  
%CF%81%CE%B3%CE%B1%CE%BD%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CE%AF

- [https://www.wwf.gr/images/pdfs/InductionPack\\_EnvironmentalLawWWF.pdf](https://www.wwf.gr/images/pdfs/InductionPack_EnvironmentalLawWWF.pdf)
- <https://nomosphysis.org.gr/10505/i-efarmogi-tou-dikaiou-periballontos-stin-europi-kai-stin-ellada-iounios-2006/>
- <http://www.competition.gov.cy/competition/competition.nsf/All/4E381D49C9832590C2257E9F003B93C8?OpenDocument&print>
- <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EL/1-2001-715-EL-F1-1.Pdf>
- [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/leyki\\_bivlos\\_gia\\_to\\_mellon\\_tis\\_eyropis\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/leyki_bivlos_gia_to_mellon_tis_eyropis_el.pdf)
- <http://dione.lib.unipi.gr/xmlui/bitstream/handle/unipi/5432/Deligianni.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- <http://europedirect.eliamep.gr/veltiosi-stin-efarmogi-tou-dikeou-tis-apokrati-meli-alla-anagki-megaliteron-prospathion/>