

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΕΞΟΥΣΙΑΣ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΕ. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΩΝ ΠΟΙΝΙΚΩΝ ΚΥΡΩΣΕΩΝ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΔΕΚ (Νοέμβριος 2005)

Συγγραφέας: ΚΟΣΜΑΣ ΜΠΟΣΚΟΒΙΤΣ

Διάγραμμα

1. *Η ερμηνευτική οδός: συναγόμενες εξουσίες (implied powers) της Κοινότητας υπό το κάλυμμα της ορθής νομικής βάσης*
2. *Η εμβέλεια της αποφάσεως: το εύρος της ποινικής εξουσίας της Κοινότητας*
 - α. Γενική ή ειδική εναρμόνιση των ποινικών νομοθεσιών;*
 - β. Η επιλογή των ποινικών κυρώσεων: απόλυτη ή οριοθετημένη ευχέρεια των κρατών μελών;*
 - γ. Ποινική εξουσία σε άλλους τομείς κοινοτικών πολιτικών;*
3. *Οι επιπτώσεις: η ισχύς της κοινοτικής μεθόδου*
 - α. Οι άμεσες επιπτώσεις και η κατανομή της ύλης μεταξύ της κοινοτικής και της διακυβερνητικής σφαίρας*
 - β. Κοινοτική μέθοδος και θεσμικές ισορροπίες*
4. *Επίμετρο: η αντίδραση της Επιτροπής και η δικαστική συνέχεια*

Εισαγωγικά.

Με την απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2005 στην υπόθεση C-176/03, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (εφεξής ΔΕΚ) έταμε το καίριο όσο και αμφιλεγόμενο ζήτημα της εξουσίας για τη θέσπιση ποινικών κυρώσεων κατά προσβολών του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης [\[i\]](#).

Από τη μια πλευρά, το Συμβούλιο, καθώς και ένδεκα κράτη μέλη που παρενέβησαν υπέρ του, υπερασπίστηκαν με έμφαση τη θέση ότι στο παρόν στάδιο εξέλιξως του κοινοτικού δικαίου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι απονεμήθηκε ρητώς ή σιωπηρώς στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα η εξουσία να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβλέπουν ποινικές κυρώσεις κατά την εφαρμογή της πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος. Υπ'αυτή τη θεώρηση, η εναρμόνιση εθνικών νομοθεσιών που προβλέπουν ποινικές κυρώσεις κατά συμπεριφορών που προκαλούν βλάβη στο περιβάλλον μπορεί να επιτευχθεί μόνον στο πλαίσιο της διακυβερνητικής, κατά βάσιν, συνεργασίας που καθιερώνει ο τίτλος VI της ΣυνθΕΕ περί αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικά θέματα. Από την άλλη πλευρά, η Επιτροπή, υποστηριζόμενη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αναγνώριζε μεν ότι δεν υφίστατο σαφές νομοθετικό ή νομολογιακό προηγούμενο ως προς την εναρμόνιση του ποινικού δικαίου επί τη βάση της ΣυνθΕΚ, προέβαλε όμως μετ'επιτάσεως την απαίτηση αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου. Η Κοινότητα δεν διεκδικεί μια γενική εξουσία ποινικών κυρώσεων, αλλά την ειδικότερη εξουσία να επιβάλλει στα κράτη μέλη να θεσπίσουν ποινικές κυρώσεις όταν αυτό κρίνεται αναγκαίο για να εξασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα των ουσιαστικών κοινοτικών ρυθμίσεων, εν προκειμένω των ρυθμίσεων σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος. Υπ'αυτή την οπτική, η υπό κρίση απόφαση-πλαίσιο 2003/80/ΔΕΥ του Συμβουλίου, σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος μέσω του ποινικού δικαίου [\[ii\]](#), η οποία εκδόθηκε με νομική βάση τα άρθρα 29, 31 στοιχείο ε) και 34§2 στοιχείο β) ΕΕ, θα έπρεπε να ακυρωθεί και να επιλεγεί η οδός της εκδόσεως οδηγίας με νομική βάση το άρθρο 175§1 ΕΚ [\[iii\]](#).

Αντιμέτωπο με διαμετρικά αντίθετες θέσεις σε ένα ζήτημα αρχής που απασχολεί την κοινοτική θεωρία και πράξη εδώ και δεκαετίες [\[iv\]](#), το ΔΕΚ δεν δίστασε να ταχθεί σαφώς υπέρ της κοινοτικής μεθόδου. Η Κοινότητα έχει την εξουσία να

προβαίνει στη «μερική εναρμόνιση» των ποινικών νομοθεσιών των κρατών μελών εφόσον ο κοινοτικός νομοθέτης θεωρεί αυτή την οδό «αναγκαία για να εξασφαλισθεί η πλήρης αποτελεσματικότητα των κανόνων που θεσπίζει στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος»^[v]. Σε συνέχεια των ανωτέρω, η υπό κρίση απόφαση-πλαίσιο ακυρώθηκε με την αιτιολογία ότι «υπεισέρχεται στο πεδίο των αρμοδιοτήτων που το άρθρο 175 ΕΚ απονέμει στην Κοινότητα»^[vi].

Πρόκειται για μια νομολογιακή θέση που θα πρέπει να εκληφθεί ως απόφαση αρχής (*arrêt de principe*), η οποία αποτελεί, στην πραγματικότητα, τη συνέχεια ρηξικέλευθων αποφάσεων σχετικά με τις υποχρεώσεις που συνεπάγεται για τα κράτη μέλη η επιταγή της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου^[vii]. Αξίζει, επομένως, να αναλυθεί τόσο από πλευράς ερμηνευτικής μεθόδου όσο και από πλευράς εμβέλειας καθώς και των ευρύτερων επιπτώσεών της στην κατανομή εξουσίας εντός της ΕΕ.

1. Η ερμηνευτική οδός: συναγόμενες εξουσίες (*implied powers*) της Κοινότητας υπό το κάλυμμα της ορθής νομικής βάσης.

Το ΔΕΚ έλαβε ως αφετηρία του συλλογισμού του την αρχή της μη προσβολής (*intangibilité*) του κοινοτικού δικαίου από το δίκαιο που θεσπίζεται στο πλαίσιο του δευτέρου και τρίτου πυλώνα της Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 47 ΣυνθΕΕ, υπό την ειδικότερη έννοια ότι οι πράξεις που εκδίδονται από το Συμβούλιο στο πλαίσιο διαφόρων μορφών διακυβερνητικής συνεργασίας δεν επιτρέπεται να «θίγουν τις αρμοδιότητες τις οποίες οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ απονέμουν στην Κοινότητα»^[viii]. Στο πλαίσιο αυτής της διαπυλωνικής (*inter-pillar*) διαφοράς, εξετάσθηκε λοιπόν εάν η απόφαση-πλαίσιο 2003/80, και δη τα άρθρα της 1 ως 7 που αφορούν στην ποινικοποίηση ορισμένων βλαπτικών για το περιβάλλον συμπεριφορών,

είχε ορθή νομική βάση. Σύμφωνα με την τρέχουσα νομολογιακή πρακτική περί διαφορών ως προς την ορθή νομική βάση, ο κοινοτικός δικαστής εξέτασε τον σκοπό και το περιεχόμενο της αποφάσεως-πλαίσιο προκειμένου να κρίνει εάν εμπίπτει στην πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος.

Το ενδιαφέρον στην προσέγγιση του ΔΕΚ έγκειται στο εξής: δια της προσφυγής στον κλασικό συλλογισμό περί της ορθής νομικής βάσης συγκαλύφθηκε το πραγματικό ζήτημα αρχής το οποίο συνίστατο στην ύπαρξη ή μη εξουσίας της Κοινότητας να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβλέπουν ποινικές κυρώσεις όταν αυτό δεν προβλέπεται ρητώς από τις οικείες εξουσιοδοτικές διατάξεις των κοινοτικών πολιτικών. Στην πραγματικότητα, το ΔΕΚ κλήθηκε να κρίνει εάν οι εξουσίες της Κοινότητας στο πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος περιλαμβάνουν, πέραν της νομοθετικής ρυθμίσεως, την υποχρεωτική προσφυγή σε ποινικές κυρώσεις ως αναγκαίο μέτρο για την αποτελεσματική εφαρμογή των ουσιαστικών κανόνων που έχουν εκδοθεί σε κοινοτικό επίπεδο. Επρόκειτο, δηλαδή, για τη δυνατότητα συναγωγής μη ρητώς απονεμηθεισών εξουσιών της Κοινότητας («συναγόμενες εξουσίες», implied powers) για την επίτευξη των στόχων της Συνθηκ[[ix](#)]. Για να ακριβολογήσουμε, το ζήτημα που ετέθη, εν προκειμένω, δεν αφορούσε στην επέκταση του θεματικού πεδίου της πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά στην συναγωγή νέων εξουσιών, και δη της εξουσίας ποινικού καταλογισμού, εντός του πεδίου εφαρμογής της εν λόγω πολιτικής. Κατά τη γαλλική νομική ορολογία, επρόκειτο για την ύπαρξη ή μη συναγόμενων εξουσιών σε αντιδιαστολή προς τις συναγόμενες αρμοδιότητες (rouvoirs implicites/ compétences implicites)[[x](#)].

Το ζήτημα δεν είχε λυθεί από την προγενέστερη νομολογία, η οποία αναγνώριζε, κατά βάση, την υποχρέωση των κρατών μελών, βάσει του άρθρου 10 ΕΚ, να προβλέπουν τις κατάλληλες κυρώσεις για την παραβίαση κανόνων του κοινοτικού δικαίου χωρίς όμως να αίρεται η εξουσία επιλογής των εθνικών αρχών μεταξύ των ποινικών και άλλων κυρώσεων (πχ. διοικητικών προστίμων)[[xi](#)]. Ειδικότερα, οι εθνικές αρχές οφείλουν να ενεργούν με την ίδια επιμέλεια και να επιβάλλουν κυρώσεις για τις παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου υπό προϋποθέσεις ανάλογες με αυτές που ισχύουν για παραβιάσεις του εθνικού δικαίου ανάλογης φύσεως και σημασίας (αρχή της ισοδυναμίας) και, σε κάθε περίπτωση, να προσδίδουν στις κυρώσεις αποτελεσματικό, ανάλογο και αποτρεπτικό χαρακτήρα (αρχή της αποτελεσματικότητας)[[xii](#)]. Το ΔΕΚ

είχε μεν κρίνει, στο πλαίσιο της κοινής αγροτικής πολιτικής, ότι η Κοινότητα έχει την εξουσία να θεσπίζει τις αναγκαίες κυρώσεις για την αποτελεσματική εφαρμογή των κοινοτικών ρυθμίσεων, αλλά απέφυγε ρητώς να λάβει θέση επί του ζητήματος των ποινικών κυρώσεων[xiii].

Στην υπόθεση C-176/03, ο δικαστής προχωρεί στο αποφασιστικό βήμα επικαλούμενος την απαίτηση αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου. Αν και αναγνωρίζει ότι η ποινική νομοθεσία και οι κανόνες της ποινικής δικονομίας δεν εμπίπτουν, καταρχήν, στην κοινοτική σφαίρα, αυτή η γενική παραδοχή παραμερίζεται εφόσον τούτο κρίνεται αναγκαίο για την αποτελεσματική εφαρμογή στο πλαίσιο μιας κοινοτικής πολιτικής. Ειδικότερα, ο κοινοτικός νομοθέτης δύναται «να λαμβάνει σχετικά με το ποινικό δίκαιο των κρατών μελών μέτρα τα οποία θεωρεί ότι είναι αναγκαία για να εξασφαλιστεί η πλήρης αποτελεσματικότητα των κανόνων που θεσπίζει στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος»[xiv].

Πρέπει να επισημανθεί η ευρύτητα των διατυπώσεων που επέλεξε ο δικαστής για να οριοθετήσει την κοινοτική εξουσία. Η Κοινότητα δύναται να λαμβάνει μέτρα σχετικά με το ποινικό δίκαιο των κρατών μελών (measures en relation avec, measures which relate to), διατύπωση που αφήνει ευρέα ερμηνευτικά περιθώρια ως προς την υφή και την έκταση της αναγνωριζόμενης ποινικής εξουσίας (βλ. κατωτέρω υπό 2). Επιπλέον, τα μέτρα πρέπει να εξασφαλίζουν, κατά την κρίση του κοινοτικού νομοθέτη, την «πλήρη αποτελεσματικότητα» των κοινοτικών ρυθμίσεων και όχι απλώς την αποτελεσματική εφαρμογή ή το ωφέλιμο αποτέλεσμα (effet utile) των κοινοτικών κανόνων[xv]. Υπενθυμίζεται ότι η συναγωγή αφανών εξουσιών συνδέεται, κατά κανόνα, στη νομολογία με το επιχείρημα του ωφέλιμου αποτελέσματος ή της εφαρμογής κατ'έμφρονα κρίση (application raisonnable et utile[xvi]), το οποία και δικαιολογεί την παρέκκλιση από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας στην οποία υπόκειται η Κοινότητα. Υπ'αυτή τη θεώρηση, το ωφέλιμο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου επιβάλλει στα κράτη μέλη να προβλέπουν τις κατάλληλες κυρώσεις που πληρούν τις προϋποθέσεις της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας χωρίς να υποχρεούνται, σε κάθε περίπτωση, στην επιβολή ποινικών κυρώσεων. Εν προκειμένω όμως, ως θεμέλιο του συλλογισμού περί συναγόμενων εξουσιών τίθεται από το ΔΕΚ η απαίτηση πλήρους αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου. Προσδίδεται, επομένως, απόλυτη προτεραιότητα στην ενίσχυση των εγγυήσεων που διέπουν την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου εντός των κρατών μελών σε σχέση με την

υποχρέωση σεβασμού των εξουσιών που έχουν καταρχήν παρακρατηθεί από τα κράτη μέλη[xvii].

Η πλήρης αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου αναγνωρίζεται ως το leitmotiv κατά την ερμηνεία των εξουσιών που απονεμήθηκαν, ρητώς ή σιωπηρώς, στο πλαίσιο της πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος. Σε αυτή την προοπτική, οι εξουσίες της Κοινότητας περιλαμβάνουν όλα τα μέτρα που θεωρούνται αναγκαία και δεν αποκλείστηκαν ρητώς για την επίτευξη των στόχων μιας κοινοτικής πολιτικής[xviii]. Επιπλέον, η προστασία του περιβάλλοντος, ως πολιτική με οριζόντιο χαρακτήρα, καλύπτει ορισμένες πτυχές θεματικών τομέων, όπως της ενέργειας ή του χωροταξικού σχεδιασμού, στο πλαίσιο των οποίων η Κοινότητα δεν διαθέτει, καταρχήν, νομοθετική αρμοδιότητα[xix]. Δεν αποτελεί, επομένως, υπερβολή να θεωρηθεί ότι η προσέγγιση του ΔΕΚ στηρίζεται στον **αδιαίρετο χαρακτήρα** της πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος ή τουλάχιστον στη **δύναμη έλξης των κοινοτικών πολιτικών** σε σχέση με θέματα ή δράσεις που δεν εμπίπτουν, καταρχήν, στην κοινοτική σφαίρα.

Από την άλλη πλευρά, αξίζει να σημειωθεί ότι τόσο το Συμβούλιο όσο και τα κράτη μέλη επέμειναν μέχρι τέλους στην απόρριψη της κοινοτικής οδού και απέφυγαν να προβούν σε συμβιβαστικές προτάσεις, όπως αυτή της επιλογής του άρθρου 308 ΕΚ για τη θεμελίωση δράσεων της Κοινότητας, εν προκειμένω ποινικών κυρώσεων, που κρίνονται αναγκαίες για την επίτευξη των στόχων της ΣυνθΕΚ χωρίς να προβλέπονται οι απαιτούμενες εξουσίες στις οικείες κοινοτικές πολιτικές. Έτσι, η λογική των συναγόμενων εξουσιών στο πλαίσιο της πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος επικράτησε χωρίς να εξετασθεί το ενδεχόμενο προσφυγής στη γενική και συγχρόνως επικουρική ρήτρα του άρθρου 308 ΕΚ, η οποία κατοχυρώνει επαρκώς τα κρατικά συμφέροντα (ομοφωνία εντός του Συμβουλίου και απλή γνωμοδότηση του Ε. Κοινοβουλίου)[xx].

2. Η εμβέλεια της απόφασης: το εύρος της ποινικής εξουσίας της Κοινότητας

Η απόφαση στην υπόθεση C-176/03 βαίνει σαφώς πέραν των υποχρεώσεων που βαρύνουν τα κράτη μέλη, βάσει του άρθρου 10 ΕΚ, για την κύρωση των παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου σύμφωνα με την καθιερωμένη νομολογία[xxi]. Δεν αρκεί πλέον η εξομοίωση της μεταχειρίσεως των παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου και των παραβιάσεων του εθνικού δικαίου ανάλογης βαρύτητας, ούτε ο έλεγχος, εκ μέρους της Επιτροπής ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, εάν τηρείται η αρχή της αποτελεσματικότητας. Σύμφωνα με την υπό κρίση απόφαση, **αίρεται με γενικό τρόπο** η ευχέρεια των κρατών μελών ως προς την **επιλογή ή μη της ποινικής οδού** κατά την πρόβλεψη κυρώσεων. Ειδικότερα, αφενός μεν, αναγνωρίζεται στην Κοινότητα η εξουσία να επιβάλλει την υιοθέτηση ποινικών κυρώσεων ακόμη και εάν αυτό δεν προβλέπεται για ανάλογες παραβιάσεις του εθνικού δικαίου. Αφετέρου δε, η κρίση για τον απαιτούμενο βαθμό αποτελεσματικότητας των κυρώσεων μεταφέρεται στον κοινοτικό νομοθέτη σε ό,τι αφορά την επιλογή των ποινικών κυρώσεων έναντι άλλων μορφών κυρώσεων.

Οι ευρείες διατυπώσεις στα κρίσιμα σημεία του συλλογισμού του δικαστή αφήνουν εξάλλου αρκετά ανοικτά ερωτήματα και επιτρέπουν περαιτέρω εξελίξεις ως προς το εύρος της εξουσίας που αναγνωρίζεται στην Κοινότητα. Αυτά τα ζητήματα αφορούν κυρίως στον γενικό ή μη χαρακτήρα της εναρμονίσεως των εθνικών ποινικών νομοθεσιών που επιβάλλει η Κοινότητα, τις ευχέρειες που διατηρούν τα κράτη μέλη εντός της κλίμακας των ποινικών κυρώσεων καθώς και τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων και σε άλλους τομείς κοινοτικών πολιτικών.

α) Γενική ή ειδική εναρμόνιση των ποινικών νομοθεσιών;

Η ολλανδική κυβέρνηση υποστήριξε ενώπιον του ΔΕΚ μια ενδιάμεση λύση ως προς τη δυνατότητα επιβολής ποινικών κυρώσεων δια της κοινοτικής οδού: η Κοινότητα μπορεί να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβλέπουν ποινικές κυρώσεις εφόσον οι τελευταίες είναι «αναπόσπαστα συνδεδεμέν(ες) με τις ουσιαστικές κοινοτικές διατάξεις», και δη εφόσον πρόκειται για την κύρωση παραβιάσεων συγκεκριμένων κοινοτικών κανόνων. Αντιθέτως, δεν θα πρέπει να επιτραπεί η γενική εναρμόνιση των εθνικών ποινικών διατάξεων όταν δεν συνδέονται άρρηκτα με ουσιαστικούς κανόνες στους οικείους τομείς των κοινοτικών πολιτικών^[xxii]. Το παράδειγμα της αποφάσεως πλαίσιο 2003/80 ήταν απολύτως ενδεικτικό εν προκειμένω: τα άρθρα 2 και 3 της αποφάσεως-πλαίσιο επέβαλαν την ποινικοποίηση ευρύτατων κατηγοριών συμπεριφορών που σχετίζονται τόσο με τη προστασία της ανθρώπινης υγείας όσο και με την προστασία του περιβάλλοντος χωρίς να συνδέονται απαραίτητως σε όλες τις περιπτώσεις με παραβιάσεις κοινοτικών κανόνων^[xxiii]. Επιπλέον, η πρόθεση γενικής εναρμονίσεως συνάγεται από τις διατάξεις που συμπληρώνουν την ποινικοποίηση των εν λόγω συμπεριφορών, όπως οι διατάξεις σχετικά με τη συμμετοχή και την ηθική αυτουργία ή την ευθύνη των νομικών προσώπων^[xxiv].

Από την πλευρά του, το ΔΕΚ περιορίσθηκε να παρατηρήσει ότι μεταξύ των συμπεριφορών που απαριθμούνται στο άρθρο 2 της αποφάσεως-πλαίσιο περιλαμβάνονται παραβάσεις διαφόρων κοινοτικών πράξεων, οι οποίες απαριθμούνται στο παράρτημα της αρχικής προτάσεως οδηγίας της Επιτροπής^[xxv]. Από αυτή την ελλειπτική διατύπωση, προκύπτει όμως εξ αντιδιαστολής ότι η απόφαση-πλαίσιο καταλαμβάνει και συμπεριφορές που δεν συνιστούν απαραίτητως παράβαση συγκεκριμένων κοινοτικών διατάξεων. Η κυρωτική εξουσία της Κοινότητας δεν συνδέεται άρρηκτα με την προηγούμενη άσκηση της κοινοτικής ρυθμιστικής εξουσίας στον υπό κρίση τομέα, αλλά μπορεί να εκτείνεται σε μια γενική εναρμόνιση παραβιάσεων του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου που ενδιαφέρουν ως ενιαίο σύνολο την πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος. Το ΔΕΚ προσθέτει με νόημα ότι από τις αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεως-πλαίσιο προκύπτει ότι το Συμβούλιο θεώρησε ότι οι ποινικές κυρώσεις είναι απαραίτητες για την καταπολέμηση «σοβαρών προσβολών» του περιβάλλοντος^[xxvi].

Επομένως, η εξουσία εναρμονίσεως που αναγνωρίζεται στην Κοινότητα είναι γενικού χαρακτήρα (general harmonisation) υπό την έννοια ότι εκτείνεται σε ευρείες

κατηγορίες συμπεριφορών που χαρακτηρίζονται ως «σοβαρή προσβολή» των στόχων της οικείας πολιτικής και όχι απαραίτητα ως παράβαση κοινοτικών διατάξεων. Επιπλέον, η εναρμόνιση καταλαμβάνει συνολικά το ρυθμιστέο πεδίο (συνολική εναρμόνιση, comprehensive harmonisation) δεδομένου ότι οι διατάξεις περί των αντικειμενικών υποστάσεων των αδικημάτων κατά του περιβάλλοντος συμπληρώνονται με διατάξεις που καλύπτουν συναφή θέματα της ποινικής καταστολής (πχ. αυτουργία και συμμετοχή, ευθύνη νομικών προσώπων).

β) Η επιλογή των ποινικών κυρώσεων: απόλυτη ή οριοθετημένη ευχέρεια των κρατών μελών;

Σύμφωνα με την προσέγγιση του ΔΕΚ, η υπό κρίση απόφαση-πλαίσιο προβλέπει τη «μερική εναρμόνιση των ποινικών νομοθεσιών των κρατών μελών, ειδικότερα όσον αφορά τα στοιχεία των αντικειμενικών υποστάσεων των διαφόρων ποινικών αδικημάτων κατά του περιβάλλοντος» και αφήνει στα κράτη μέλη «την ελευθερία επιλογής των εφαρμοστέων ποινικών κυρώσεων»[\[xxvii\]](#). Οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα στην ίδια υπόθεση είναι ακόμη πιο σαφείς: τα προστατευόμενα έννομα αγαθά και η φύση των κυρώσεων ορίζονται σε κοινοτικό επίπεδο, ενώ η επιλογή των συγκεκριμένων ποινικών κυρώσεων παραμένει στην ευθύνη των κρατών μελών[\[xxviii\]](#). Αυτή η κατανομή εξουσιών βασίζεται στην παραδοχή ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές είναι στην πλέον κατάλληλη θέση για να επιλέξουν, λαμβάνοντας υπ'όψιν τις ιδιαιτερότητες του νομικού τους συστήματος[\[xxix\]](#) αλλά και των συμπεριφορών των διοικουμένων σε κάθε εθνικό πλαίσιο, τις κυρώσεις που θα διασφαλίσουν με τον καλύτερο τρόπο την αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Μια προσεκτικότερη ανάγνωση της αποφάσεως οδηγεί, ωστόσο, στο συμπέρασμα ότι η ευχέρεια επιλογής των εθνικών αρχών εντός του ποινικού πεδίου δεν είναι απόλυτη, αλλά οριοθετείται με κάποια περαιτέρω κριτήρια. Ειδικότερα, το ΔΕΚ αναγνωρίζει μεν ότι η υπό κρίση απόφαση-πλαίσιο αφήνει στα κράτη μέλη την

ελευθερία επιλογής των εφαρμοστέων ποινικών κυρώσεων, σπεύδει όμως να προσθέσει ότι οι τελευταίες πρέπει «σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 1 της ίδιας αποφάσεως (πλαίσιο), να είναι ουσιαστικές, αναλογικές και αποτρεπτικές»^[xxx]. Ο δικαστής δέχεται έτσι εμμέσως ότι ο κοινοτικός νομοθέτης μπορεί να περιορίσει την κλίμακα των επιλογών των εθνικών αρχών εντός του ποινικού πεδίου και δεν επαφίεται απλώς στην Επιτροπή να ελέγξει, κατά την εφαρμογή, την αποτελεσματικότητα των εθνικών κυρώσεων. Το άρθρο 5§1 της αποφάσεως-πλαίσιο προβλέπει ρητώς ότι οι θεσπιζόμενες ποινικές κυρώσεις περιλαμβάνουν «στις σοβαρότερες τουλάχιστον περιπτώσεις, ...(τη) στέρηση της προσωπικής ελευθερίας, η οποία δυνατόν να καταλήγει σε έκδοση». Το ΔΕΚ δεν εκφράζει οιαδήποτε επιφύλαξη στην εξουσία του κοινοτικού νομοθέτη να προβλέπει ποινές στερητικές της ελευθερίας που οδηγούν σε έκδοση και όχι απλώς χρηματικά πρόστιμα^[xxxii]. Είναι δε σαφές ότι η εισαγωγή γενικών και μάλλον αόριστων κριτηρίων («στις σοβαρότερες περιπτώσεις») ενισχύει, στην πράξη, ακόμη περισσότερο τη θέση της Επιτροπής κατά τον έλεγχο εφαρμογής των κοινοτικών πράξεων εναρμονίσεως με γνώμονα της αρχή της πλήρους αποτελεσματικότητας.

Επιπλέον, η όλη προσέγγιση είναι ανοικτή, εάν δεν οδηγεί αναπόδραστα, σε περαιτέρω περιορισμούς των εθνικών εξουσιών. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή αρύεται την εξουσία να ελέγξει σε ποιες ακριβώς περιπτώσεις επιβάλλεται η θέσπιση ποινών στερητικών της ελευθερίας, ενδεχομένως δε και να κρίνει την αναλογικότητα των θεσπισθέντων κυρώσεων σε σχέση με τη βαρύτητα των προσβολών του περιβάλλοντος. Η Επιτροπή μπορεί μάλιστα να τυποποιήσει και να αντιτάξει στα κράτη τις επιλογές της δια της εκδόσεως ερμηνευτικής ανακοινώσεως (Communication interprétative) σχετικά με τις επιπτώσεις της αποφάσεως του ΔΕΚ^[xxxiii]. Στη συνέχεια, οι αξιολογήσεις της Επιτροπής θα οδηγήσουν σε έναν πιο στενό διάλογο και διαπραγματεύσεις με τις αρμόδιες εθνικές αρχές ως προς το απαιτούμενο ύψος των ποινικών κυρώσεων. Στο ίδιο πλαίσιο, δεν αποκλείονται νέες προσφυγές ενώπιον του ΔΕΚ και η εισαγωγή επιπλέον δεσμευτικών κριτηρίων αποτελεσματικότητας για τα κράτη μέλη, τα οποία θα καθιερώσει, σε τελικό στάδιο, ως γενικούς κανόνες ο κοινοτικός νομοθέτης. Το κοινοτικό κεκτημένο, νομοθετικό και νομολογιακό, λειτουργεί προσαυξητικά και η πρόσφατη απόφαση του ΔΕΚ ενισχύει τη θέση της Επιτροπής στις επιδιώξεις της για την εισαγωγή περαιτέρω κριτηρίων ελέγχου των ποινικών κυρώσεων τις οποίες επιλέγουν τα κράτη μέλη.

γ) Ποινική εξουσία σε άλλους τομείς κοινοτικών πολιτικών;

Ένα ακόμη κρίσιμο σημείο αφορά στη δυνατότητα μεταφοράς του συλλογισμού που ακολούθησε το ΔΕΚ στην περίπτωση της προστασίας του περιβάλλοντος σε άλλους τομείς κοινοτικών πολιτικών. Το ζήτημα δεν επιλύθηκε, βεβαίως, με οριστικό και σαφή τρόπο από τον δικαστή στην υπόθεση C-176/03, αλλά ορισμένες ενδείξεις συνηγορούν υπέρ της γενικότερης εφαρμογής των πορισμάτων της υπό κρίση αποφάσεως.

Η εξασφάλιση της «αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου» αποτελεί γενική επιταγή που δεν περιορίζεται στην προστασία του περιβάλλοντος ως ενός «από τους ουσιώδεις σκοπούς της Κοινότητας»^[xxxiii]. Κατά πρώτο λόγο, η προσέγγιση του ΔΕΚ μπορεί να μεταφερθεί σε τομείς κοινών πολιτικών στους οποίους είτε η Κοινότητα έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα εκ της ΣυνθΕΚ (εμπορική πολιτική, τελωνειακή νομοθεσία, διατήρηση θαλάσσιων πόρων, νομισματική πολιτική) είτε έχει καλύψει, σε μεγάλο βαθμό, το νομοθετικό πεδίο (κοινή αγροτική πολιτική, κοινή πολιτική μεταφορών). Το ίδιο συμπέρασμα είναι δυνατόν να εξαχθεί στην περίπτωση πολιτικών στο πλαίσιο των οποίων οι ποινικές κυρώσεις εμφανίζονται ως αναγκαίο μέσο για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας των κοινοτικών κανόνων (πχ. κοινοτικοποιημένοι τομείς του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης).

Γενικότερα, δύο φαίνεται να είναι τα κριτήρια που θα βαρύνουν κυρίως: αφενός μεν, οι στόχοι και η ρυθμιστική ένταση της υπό κρίση κοινοτικής πολιτικής, αφετέρου δε, η αναγκαιότητα προσφυγής στην ποινική οδό για την αποτελεσματική εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων. Η Συνταγματική Συνθήκη φαίνεται να ακολουθεί αυτή την προσέγγιση: το άρθρο III-271§2 ΣΣ επιτρέπει τη θέσπιση νόμων-πλαίσιο για την ελάχιστη εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών «εφόσον τούτο είναι αναγκαίο για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής πολιτικής της Ένωσης σε τομείς στους

οποίους εφαρμόζονται μέτρα εναρμόνισης». Υπ'αυτή τη θεώρηση, αποκλείεται η αναγνώριση της εξουσίας θεσπίσεως ποινικών κυρώσεων σε τομείς συμπληρωματικών ή συντονιστικών δράσεων της Κοινότητας (πχ. παιδεία, πολιτισμός). Πιο αμφιλεγόμενες είναι οι περιπτώσεις στις οποίες η Κοινότητα διαθέτει μεν αρμοδιότητα εναρμόνισεως των εθνικών νομοθεσιών, αλλά η υποχρεωτική προσφυγή σε ποινικές κυρώσεις είτε δεν μπορεί να θεωρείται εκ των προτέρων ως απαραίτητη (πχ. εναρμόνιση τεχνικών προδιαγραφών στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς), είτε μπορεί να προσκρούει σε θεμελιώδεις επιλογές των εθνικών συστημάτων (πχ. κοινωνική πολιτική και ασφάλιση, δημόσια υγεία).

3. Οι επιπτώσεις: η ισχύς της κοινοτικής μεθόδου

α) Οι άμεσες επιπτώσεις και η κατανομή της ύλης μεταξύ της κοινοτικής και της διακυβερνητικής σφαίρας

Μετά την ακύρωση της αποφάσεως-πλαίσιο 2003/80, εναπόκειται στην Επιτροπή να υποβάλει πρόταση για την υιοθέτηση οδηγίας αναλόγου περιεχομένου. Το ΔΕΚ αναφέρθηκε εν προκειμένω στο άρθρο 175 ΕΚ στο σύνολό του χωρίς να ορίζει ρητώς εάν οι συναγόμενες εξουσίες της Κοινότητας σχετικά με τις ποινικές κυρώσεις προκύπτουν εκ της πρώτης ή της δεύτερης παραγράφου του εν λόγω άρθρου[xxxiv]. Δεδομένου όμως ότι η πρώτη παράγραφος επέχει θέση *lex generalis* και ότι το ποινικό δίκαιο δεν περιλαμβάνεται στους τομείς που απαριθμούνται περιοριστικά στη δεύτερη παράγραφο[xxxv], μπορεί να συναχθεί ότι η πρόταση οδηγίας θα λάβει ως νομική βάση το άρθρο 175§1 ΕΚ. Η εφαρμογή του συλλογισμού των συναγόμενων εξουσιών οδηγεί έτσι στο εξής παράδοξο: σε ένα ευαίσθητο ζήτημα, όπως αυτό των ποινικών κυρώσεων, το οποίο βρίσκεται στις παρυφές των κοινοτικών εξουσιών ισχύει η διαδικασία συναποφάσεως Κοινοβουλίου και Συμβουλίου και το τελευταίο αποφασίζει

με αυξημένη πλειοψηφία, ενώ σε άλλους ειδικά καθοριζόμενους τομείς που εμπíπτουν στην περιβαλλοντική πολιτική ισχύει ο κανόνας της ομοφωνίας εντός του Συμβουλίου μετά από διαβούλευση με το Κοινοβούλιο.

Επιπλέον, η πρόταση της Επιτροπής θα πρέπει να λάβει υπόψη ότι ορισμένα στοιχεία της αποφάσεως-πλαίσιο, και δη οι διατάξεις σχετικά με τη δικαιοδοσία, την έκδοση και τις ποινικές διώξεις κατά των αυτουργών των αδικημάτων, εκφεύγουν, σύμφωνα με την παραδοχή της ίδιας της Επιτροπής, του κοινοτικού πεδίου[xxxvi]. Υπ'αυτές τις συνθήκες, θα πρέπει να θεωρείται πιθανή η συνδυασμένη έκδοση μίας κοινοτικής πράξης, εν προκειμένω οδηγίας, που προβαίνει στην ποινικοποίηση ορισμένων συμπεριφορών και μίας πράξης βάσει του τίτλου VI της ΣυνθΕΕ, όπως η απόφαση-πλαίσιο, σχετικά με θέματα δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις. Αυτή η λύση του διαχωρισμού της ύλης (splitting, décourage) σε δύο πράξεις, η οποία έχει ήδη ακολουθηθεί στην πρακτική[xxxvii], δύσκολα μπορεί να αποφευχθεί δεδομένου ότι τα ζητήματα δικαστικής συνεργασίας διατηρούν αυτοτελή σημασία και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι απορροφώνται από την κοινοτική πτυχή της εναρμονίσεως των ποινικών αδικημάτων.

Σε πιο μεσοπρόθεσμη βάση, είναι βέβαιο ότι η υπόθεση του περιβάλλοντος θα αποτελέσει το εφαλτήριο και οδηγό (test-case) για τη συνολική επανεξέταση των σχέσεων μεταξύ του κοινοτικού και του διακυβερνητικού πεδίου ως προς τις ποινικές κυρώσεις. Ειδικότερα, θα πρέπει να επανεξετασθούν τα κριτήρια διαχωρισμού μεταξύ της κοινοτικής ύλης και των θεμάτων που θα συνεχίσουν να υπάγονται στον τίτλο VI της ΣυνθΕΕ, οι τομείς κοινοτικών πολιτικών στους οποίους εφαρμόζεται η λογική των συναγόμενων ποινικών εξουσιών καθώς και οι ευχέρειες που διατηρούν τα κράτη μέλη εντός της κλίμακας των ποινικών κυρώσεων. Υπ'αυτές τις συνθήκες, θα πρέπει να αναμένεται η έκδοση ερμηνευτικής ανακοινώσεως σχετικά με την απόφαση του ΔΕΚ με την οποία η Επιτροπή θα επιχειρεί να παγιώσει και να ενισχύσει τα ερείσματα της κοινοτικής μεθόδου για τη θέσπιση και την εφαρμογή ποινικών κυρώσεων.

β) Κοινοτική μέθοδος και θεσμικές ισορροπίες

Η διαφορά την οποία κλήθηκε να επιλύσει το ΔΕΚ αποτελεί μια απτή εκδήλωση των κρίσιμων θεσμικών διαφορών μεταξύ της κοινοτικής μεθόδου και του συνεργατικού σχήματος που καθιερώνει ο τίτλος VI της ΣυνθΕΕ. Υπενθυμίζεται ότι η απόφαση-πλαίσιο 2003/80 υιοθετήθηκε με ομοφωνία από το Συμβούλιο μετά από πρωτοβουλία της Δανίας και απλή γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου. Αντιθέτως, η έκδοση μίας κοινοτικής πράξης, εν προκειμένω οδηγίας, του αυτού περιεχομένου σύμφωνα με τη διαδικασία που ορίζει το άρθρο 175§1 ΕΚ προϋποθέτει πρόταση της Επιτροπής και την εφαρμογή της διαδικασίας της συναποφάσεως μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, το οποίο αποφασίζει με αυξημένη πλειοψηφία.

Γίνεται έτσι αντιληπτό ότι η κρίση του Δικαστηρίου καθόρισε τις σχέσεις εξουσίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των συμφερόντων που αυτά αντιπροσωπεύουν [\[xxxviii\]](#) κατά την ποινικοποίηση συμπεριφορών βλαπτικών για το περιβάλλον. Η όλη νομοθετική προϊστορία της επίμαχης αποφάσεως-πλαίσιο αποκαλύπτει τον εσωτερικό αγώνα εξουσίας και τις επιπτώσεις που θα είχε η προσφυγή στη διακυβερνητική μέθοδο συνεργασίας.

Στο πλαίσιο του τίτλου VI της ΣυνθΕΕ, μπορεί, κατά πρώτο λόγο, να παρακαμφθεί πλήρως η Επιτροπή στην περίπτωση κατά την οποία το Συμβούλιο επιλαμβάνεται κατόπιν πρωτοβουλίας ενός κράτους μέλους (άρθρο 34§2 ΕΕ). Αυτή η δυνατότητα, και όταν ακόμη δεν πραγματοποιείται, επιτρέπει στα κράτη μέλη να υπονομεύσουν τον ρόλο της Επιτροπής ως ανεξάρτητης αρχής με δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, ενδεχομένως δε και να της επιβάλουν τις ουσιαστικές λύσεις κατά την υποβολή της προτάσεώς της υπό την απειλή της χρήσης του δικαιώματος πρωτοβουλίας από ένα κράτος μέλος. Αναιρείται, έτσι, ένα βασικό στοιχείο της κοινοτικής μεθόδου που συνιστά η συνέργεια μεταξύ της Επιτροπής ως ανεξάρτητου οργάνου που προτείνει και του Συμβουλίου ως διακυβερνητικού οργάνου που αποφασίζει.

Δεύτερον, εμποδίζεται η συμμετοχή του Κοινοβουλίου ως συν-νομοθέτη του Συμβουλίου, και δη σε ζητήματα, όπως η υιοθέτηση ποινικών κυρώσεων, στα οποία η συμμετοχή κοινοβουλευτικών οργάνων στο εθνικό πλαίσιο θεωρείται ουσιώδης εγγύηση υπέρ του διοικουμένου.

Τέλος, ως τρίτο στοιχείο, δεν θα πρέπει να υποτιμώνται οι περιορισμοί του δικαστικού ελέγχου και οι σημαντικές επιπτώσεις τους στην εφαρμογή του δικαίου. Αφενός μεν, η Επιτροπή δεν έχει τη δυνατότητα να κινήσει τη διαδικασία παραβάσεως κατά κράτους μέλους σε περίπτωση που δεν εφαρμόζεται κάποια απόφαση-πλαίσιο, αλλά η υπόθεση μπορεί να κριθεί από το ΔΕΚ μόνον στο πλαίσιο μίας διακρατικής διαφοράς (άρθρο 35§7 ΕΕ). Αφετέρου δε, περιορίζεται η δικαστική προστασία των ιδιωτών ως νομικά δρώντων υποκειμένων (individual as agency) που ελέγχουν την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου^[xxxix], δεδομένου ότι η λειτουργία της προδικαστικής παραπομπής από τα εθνικά δικαστήρια εξαρτάται από την προηγούμενη αποδοχή, εκ μέρους κάθε κράτους μέλους, της προδικαστικής αρμοδιότητας του ΔΕΚ στο πλαίσιο του τίτλου VI (άρθρο 35§§1-4 ΕΕ)^[xli]. Η εμβρυακή ανάπτυξη των μέσων δικαστικού ελέγχου σε σχέση το κοινοτικό δικαιοδοτικό σύστημα δεν μπορεί παρά να επιδρά τελικώς και στην αποτελεσματικότητα των κανόνων που υιοθετούνται με τη μορφή των αποφάσεων-πλαίσιο.

Με την αναβίωση των συναγόμενων εξουσιών εντός της κοινοτικής σφαίρας, το ΔΕΚ επιβεβαίωσε τη δύναμη έλξης της κοινοτικής μεθόδου και διαμόρφωσε καταλυτικά τις θεσμικές ισορροπίες σε ό,τι αφορά την ποινική καταστολή στο πλαίσιο των κοινοτικών πολιτικών. Η Επιτροπή διατηρεί το αποκλειστικό δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, το Κοινοβούλιο συμμετέχει ισότιμα στη νομοθετική διαδικασία και υφίστανται αυξημένες εγγυήσεις δικαστικού ελέγχου σύμφωνα με την αρχή της Κοινότητας δικαίου^[xlii]. Είναι δε αξιοσημείωτο ότι η προκριθείσα λύση βαίνει, σε ορισμένα σημεία, πέραν των προβλέψεων της Συνταγματικής Συνθήκης σχετικά με την ποινική εναρμόνιση στο πλαίσιο των πολιτικών της Ένωσης. Πρώτον, σε θέματα ποινικής εναρμονίσεως, τα κράτη μέλη διατηρούν παράλληλα με την Επιτροπή το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας (άρθρο III-264 στοιχείο β) ΣΣ). Δεύτερον, ο κανόνας της αυξημένης πλειοψηφίας εντός του Συμβουλίου μπορεί τελικώς να μην εφαρμοσθεί εφόσον ένα κράτος μέλος θεωρήσει ότι θίγονται θεμελιώδεις πτυχές του ποινικού του συστήματος και παραπέμψει το ζήτημα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (άρθρο III-271§§3,4 ΣΣ). Η υπόθεση C-176/03 επιβεβαιώνει με απτό τρόπο ότι η αντιμετώπιση ενός χρονίζοντος ζητήματος αρχής από το ΔΕΚ με προσφυγή στους αμιγείς κανόνες λειτουργίας της κοινοτικής μεθόδου μπορεί να ξεπεράσει τις παραχωρήσεις που θα ήταν διατεθειμένα να κάνουν τα κράτη κατά την αναθεώρηση των ιδρυτικών Συνθηκών.

Εν κατακλείδει, η απόφαση του ΔΕΚ **ως χαρακτηριστική έκφραση διαπλαστικής ενέργειας** εντάσσεται σε μια μακρά σειρά νομολογιακών θέσεων δια των οποίων ο δικαστής δεν διστάζει να επιλέξει δραστικές λύσεις εφόσον καταλήξει ότι δεν υπάρχουν αξιόπιστες εναλλακτικές οδοί για την αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου εντός των κρατών μελών[xlii]. Η προσέγγιση του Δικαστηρίου αποτελεί, συγχρόνως, ένα ενδιαφέρον παράδειγμα **της δύναμης έλξης της κοινοτικής μεθόδου** εν μέσω σειράς συντακτικών, νομοθετικών ή καθαρά πολιτικών πρωτοβουλιών που δείχνουν μάλλον να τείνουν προς νέες μορφές διακυβερνητικής συνεργασίας. Αφενός μεν, ενισχύονται εμφανώς οι νομοθετικές εξουσίες του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Εμμέσως δε, ενισχύεται δραστικά η θέση της Επιτροπής σε ό,τι αφορά την εξουσία ελέγχου των επιλογών στις οποίες προβαίνουν τα κράτη μέλη κατά τη θέσπιση των ποινικών κυρώσεων στις εθνικές έννομες τάξεις.

4. Επίμετρο: η αντίδραση της Επιτροπής και η δικαστική συνέχεια

Η αναμενόμενη *Ανακοίνωση της Επιτροπής της 23ης Νοεμβρίου 2005 σχετικά με τις επιπτώσεις της αποφάσεως του ΔΕΚ στην υπόθεση C-176/03*[xliii] σηματοδοτεί την προσπάθεια της Επιτροπής να εκμεταλλευθεί στο έπακρο τις δυνατότητες που τις παρέχει η εξέλιξη της νομολογίας.

Κατά πρώτο λόγο, η Επιτροπή συνάγει από την απόφαση ότι η ποινική εξουσία της Κοινότητας εκτείνεται σε όλους τους τομείς κοινοτικών πολιτικών που προβλέπουν την έκδοση υποχρεωτικών κανόνων (*normes contraignantes, binding legislation*) υπό την προϋπόθεση ότι οι προβλεπόμενες κυρώσεις είναι αναγκαίες για την εξασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας των κοινοτικών κανόνων[xliv]. Κατά δεύτερο λόγο, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο έλεγχος αναγκαιότητας μπορεί να οδηγήσει στην υιοθέτηση κοινοτικών ρυθμίσεων σχετικά με το **ύψος** των ποινικών κυρώσεων[xlv].

Υπ'αυτούς τους όρους, η Επιτροπή προβάλλει την άποψη ότι η πρακτική του διαχωρισμού της ύλης μεταξύ κοινοτικής και ενωσιακής πράξης θα πρέπει πλέον να εγκαταλειφθεί σε ό,τι αφορά την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών. Σύμφωνα με αυτή τη θέση, η προσφυγή σε πράξεις του τίτλου VI της ΣυνθΕΕ θα περιορισθεί στις περιπτώσεις οριζόντιας εναρμονίσεως ποινικών διατάξεων στο πλαίσιο του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης[xlvi].

Είναι σχεδόν βέβαιο ότι η προσέγγιση της Επιτροπής δεν θα συναντήσει την αποδοχή των κρατών μελών και του Συμβουλίου. Καταρχάς, η Κοινότητα απέχει ακόμη από μία συνεκτική και συνολική εξουσία ποινικού καθορισμού, και δη στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι ποινικές κυρώσεις αφορούν σε παραβάσεις εθνικού δικαίου σε τομείς που ρυθμίζονται μόνον μερικώς από το κοινοτικό δίκαιο. Υπενθυμίζεται, επίσης, ότι η ΣυνθΕΕ προβλέπει ποινική εναρμόνιση στους τομείς του οργανωμένου εγκλήματος, της τρομοκρατίας και των ναρκωτικών [άρθρο 31§1 στοιχείο ε)] και όχι γενικώς στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Δεύτερον, η πρακτική του διαχωρισμού της ύλης μπορεί να αποδειχθεί ενδεδειγμένη για την εισαγωγή διατάξεων που αφορούν στη δικαστική συνεργασία (πχ. έκδοση) στο πλαίσιο της αποτελεσματικής εφαρμογής κοινοτικών πολιτικών. Τέλος, το ζήτημα της εξουσίας για την επιβολή του ύψους των ποινικών κυρώσεων δεν έχει επιλυθεί με επαρκή σαφήνεια από το ΔΕΚ. Η προσφυγή της Επιτροπής κατά του Συμβουλίου σχετικά με την απόφαση-πλαίσιο 2005/667/ΔΕΥ στον τομέα της ρύπανσης πλοίων[xlvii] θα αποτελέσει τη νέα υπόθεση-οδηγό (test-case) ως προς το εύρος της ποινικής εξουσίας της Κοινότητας.

[i] Βλ. για έναν πρώτο σχολιασμό της απόφασης, τη Γνώμη του Γ. Καρισιάδη (Σεπτέμβριος 2005) στην ιστοσελίδα του *Νόμος & Φύση*, www.nomosphysis.org.gr.

[ii] ΕΕ L 29, 55.

[iii] Για μια πιο αναλυτική παράθεση της επιχειρηματολογίας των διαδίκων, βλ. υπόθεση C-176/03 σκ.18 ως 37. Η νομοθετική προϊστορία της αποφάσεως-πλαίσιο είναι, επίσης, πολύ ενδιαφέρουσα. Αρχικώς, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για την έκδοση οδηγίας με νομική βάση το άρθρο 175§1 ΕΚ επί της οποίας το Ευρωπαϊκό

Κοινοβούλιο διατύπωσε τη γνώμη του σε πρώτη ανάγνωση. Το Συμβούλιο διαφώνησε με αυτή την προσέγγιση και εξέδωσε τελικώς την υπό κρίση απόφαση-πλαίσιο μετά από πρωτοβουλία ενός κράτους μέλους, της Δανίας, και όχι κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής, η οποία ενέμεινε στην αρχική θέση της, βλ. υπόθεση C-176/03, σκ.11 ως 15 και για περισσότερα στοιχεία F. COMPTE, *Droit pénal de l'environnement et compétence communautaire*, *Revue du Droit de l'Union Européenne* 4/2002, 775.

[iv] Βλ. αντί πολλών J. BIANCARELLI, *Le droit communautaire et le droit pénal*, *Bulletin d'information de la Cour de Cassation*, 15.7.1993, 1, H. LABAYLE, *L'application du titre VI du Traité sur l'Union européenne et la matière pénale*, *Revue des sciences criminelles* 1995, 35.

[v] Υπόθεση C-176/03, ό.π., σκ.47-48.

[vi] Ό.π., σκ.53.

[vii] Βλ. γενικά ως προς την αρχή της αποτελεσματικότητας στο κοινοτικό δίκαιο R. BIEBER, B. KAHIL-WOLF, L. MULLER, *Cours général de droit communautaire*, *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1992, vol.III-1, 49, 72επ.

[viii] Υπόθεση C-176/03, σκ.38-39. Βλ. ήδη ΔΕΚ 12.5.1998, C-170/96, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, Συλ.Νομ. (1998) I-2763, σκ.16.

[ix] Βλ. για την πρώτη κλασική εφαρμογή στην αμερικανική νομολογία *McCulloch versus Maryland*, 4 Wheaton 316, 408 (1819). Σχετικά με την εφαρμογή της ερμηνευτικής μεθόδου των συναγόμενων εξουσιών στη νομολογία του ΔΕΚ, βλ. γενικά D. SIMON, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, Paris, Pedone, 1981, σ.399.

[x] Βλ. γενικά V. CONSTANTINESCO, *Compétences et pouvoirs dans la Communauté européenne*, Paris, LGD], 1974, και ειδικά για το ζήτημα των συναγόμενων εξουσιών K. LENAERTS & P. VAN NUFFEL, *Constitutional Law of the European Union*, London, Sweet & Maxwell, 1999, παρ. 4-032. Βλ. για την εν λόγω διάκριση στη νομολογία ΔΕΚ 9.7.1987, 281/85, 283 ως 285/85 και 287/85, *Γερμανία, Γαλλία, Κάτω Χώρες, Δανία και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής* (μεταναστευτική πολιτική), Συλ. Νομ. (1987), 3203 και ΔΕΚ 30.5.1989, 242/87, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* (Erasmus), Συλ.Νομ. (1989) 1427.

[xi] Βλ. ιδίως ΔΕΚ 21.9.1989, 68/88, *Επιτροπή κατά Ελλάδος*, Συλ.Νομ. (1989) 2965, σκ.24.

[xii] Υπόθεση 68/88, ό.π., σκ.24-25.

[xiii] ΔΕΚ 27.10.1992, C-240/90, *Γερμανία κατά Επιτροπής*, Συλ.Νομ. (1992) I-5383, σκ.11, 18 και 24.

[xiv] Υπόθεση C-176/03, ό.π., σκ.48.

[xv] Πρβλ. για ανάλογες διαβαθμίσεις στη νομολογία του ΔΕΚ μεταξύ ωφέλιμου αποτελέσματος (*effet utile*) και πλήρους ή μεγίστου αποτελέσματος (*effet optimal*) D. SIMON..., ό.π., σ.335 επ.

[xvi] Κατά την έκφραση της νομολογίας ΔΕΚ 16.7.1956, 8/55, *Fédéchar*, Συλ.Νομ. (1956-γαλλική έκδοση), 199, 305.

[xvii] Αξίζει, πάντως, εδώ να σημειωθεί προς συμπλήρωση της εικόνας ότι η ποινική οδός δεν θα πρέπει να θεωρείται αυτομάτως ως η μόνη ενδεδειγμένη και ικανή για την αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος. Η πρόσφατη οδηγία 2004/35 σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη (EE L 143, 56) καταδεικνύει τη σημασία, αν όχι την προτεραιότητα, που πρέπει να αποδίδεται στην πρόληψη και την αποκατάσταση των προσβολών του περιβάλλοντος σε σχέση με την ποινική καταστολή.

[xviii] Βλ. ήδη για μια τέτοια συλλογιστική στο πλαίσιο της κοινής αγροτικής πολιτικής την υπόθεση C-240/90, ό.π., σκ.18.

[xix] Υπόθεση C-176/03, ό.π., σκ.44.

[xx] Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί σε αυτό το σημείο ότι σε περίπτωση απόρριψης του επιχειρήματος περί συναγόμενων εξουσιών της Κοινότητας στο πλαίσιο της πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος, δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι η Ένωση διέθετε την απαιτούμενη εξουσία για την έκδοση της υπό κρίση αποφάσεως-πλαίσιο. Το άρθρο 31§1 στοιχείο ε) ΕΕ αριθμεί τους τομείς στους οποίους δύναται να χωρήσει ποινική εναρμόνιση με πράξεις της ΕΕ: οργανωμένη εγκληματικότητα, τρομοκρατία και παράνομη διακίνηση ναρκωτικών. Η αρμοδιότητα ποινικής εναρμονίσεως της ΕΕ δεν είναι, επομένως, γενική (βλ. ρητώς τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Colomer στην υπόθεση C-176/03, σκ. 80) και το επιχείρημα των συναγόμενων εξουσιών μπορεί να γίνει πολύ δυσκολότερα δεκτό σε τομείς διακυβερνητικής συνεργασίας, όπως ο τίτλος VI της ΣυνθΕΕ, σε σχέση με τους τομείς κοινοτικών πολιτικών.

[xxi] Υπόθεση 68/88, ό.π., σκ.24-25.

[xxii] Υπόθεση C-176/03, ό.π., σκ.36-37.

[xxiii] Σύμφωνα με το άρθρο 2 της αποφάσεως-πλαίσιο, που τιτλοφορείται «αδικήματα εκ προθέσεως»:

«Κάθε κράτος μέλος λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα ώστε να θεωρούνται ως ποινικά αδικήματα βάσει του εσωτερικού δικαίου του:

α) η απόρριψη, εκπομπή ή εισαγωγή στην ατμόσφαιρα, στο έδαφος ή στα ύδατα ποσότητας ουσιών ή ιονιζουσών ακτινοβολιών που προξενεί θάνατο ή σοβαρές σωματικές βλάβες σε οιοδήποτε πρόσωπο·

β) η παράνομη απόρριψη, εκπομπή ή εισαγωγή στην ατμόσφαιρα, στο έδαφος ή στα ύδατα ποσότητας ουσιών ή ιονιζουσών ακτινοβολιών που προξενεί ή ενδέχεται να προξενήσει διαρκή ή ουσιώδη υποβάθμισή τους ή θάνατο ή σοβαρές σωματικές βλάβες σε πρόσωπο, ή ουσιώδη ζημία σε προστατευόμενα μνημεία ή άλλα αντικείμενα, αγαθά, ζώα ή φυτά·

γ) η παράνομη διάθεση, επεξεργασία, αποθήκευση, μεταφορά, εξαγωγή ή εισαγωγή αποβλήτων, περιλαμβανομένων των επικίνδυνων αποβλήτων, που προξενεί ή ενδέχεται να προξενήσει θάνατο ή σοβαρές σωματικές βλάβες σε πρόσωπο ή ουσιώδη ζημία στην ποιότητα του αέρα, του εδάφους, των υδάτων, σε ζώα ή φυτά·

δ) η παράνομη λειτουργία εργοστασίου στο οποίο αναπτύσσεται επικίνδυνη δραστηριότητα και η οποία, στον εκτός εργοστασίου χώρο, προξενεί ή ενδέχεται να προξενήσει θάνατο ή σοβαρές σωματικές βλάβες σε πρόσωπο ή ουσιώδη ζημία στην ποιότητα του αέρα, του εδάφους, των υδάτων, σε ζώα ή φυτά·

ε) η παράνομη παρασκευή, επεξεργασία, αποθήκευση, χρήση, μεταφορά, εξαγωγή ή εισαγωγή πυρηνικών υλικών ή άλλων επικίνδυνων ραδιενεργών ουσιών που προξενεί ή ενδέχεται να προξενήσει θάνατο ή σοβαρές σωματικές βλάβες σε πρόσωπο ή ουσιώδη ζημία στην ποιότητα του αέρα, του εδάφους, των υδάτων, σε ζώα ή φυτά·

στ) η παράνομη κατοχή, σύλληψη, βλάβη, θανάτωση ή εμπορία προστατευόμενων ειδών της άγριας χλωρίδας και πανίδας ή μερών αυτών, τουλάχιστον όπου απειλείται αφανισμός τους όπως ορίζεται από το εθνικό δίκαιο·

ζ) η παράνομη εμπορία ουσιών που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος,

εφόσον διαπράττονται εκ προθέσεως.»

Σύμφωνα με το άρθρο 3 της αποφάσεως-πλαίσιο, που τιτλοφορείται «αδικήματα εξ αμελείας»:

«Κάθε κράτος μέλος λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα ώστε να θεωρούνται ποινικά αδικήματα βάσει του εσωτερικού δικαίου του τα αδικήματα του άρθρου 2 όταν αυτά διαπράττονται εξ αμελείας ή, τουλάχιστον, εκ βαρείας αμελείας.»

[xxiv] Άρθρα 4, 6 και 7 της αποφάσεως-πλαίσιο. Κατά τα λοιπά, οι διατάξεις σχετικά με τη δικαιοδοσία, την έκδοση και την άσκηση ποινικών διώξεων που επίσης περιλαμβάνονται στην απόφαση-πλαίσιο (άρθρα 5§1, 8 και 9) εκφεύγουν, κατά την παραδοχή της ίδιας της Επιτροπής, της κοινοτικής σφαίρας εξουσιών, υπόθεση C-176/03, ό.π.23.

[xxv] Ό.π., σκ.50.

[xxvi] Ό.π., σκ.50.

[xxvii] Ό.π., σκ.47 και 49.

[xxviii] Προτάσεις Colomer, ό.π., σκ.87.

[xxix] Τα κράτη μέλη επέμειναν στις παρατηρήσεις τους ενώπιον του ΔΕΚ ότι κάθε εθνική έννομη τάξη δεν αναγνωρίζει με τον ίδιο τρόπο τη διάκριση μεταξύ ποινικών και διοικητικών προστίμων. Εν άλλους, δεν υφίσταται ένα σαφές και απαρέγκλιτο κριτήριο διακρίσεως μεταξύ κυρώσεων ποινικού και διοικητικού χαρακτήρα το οποίο να εφαρμόζεται ομοιόμορφα στα κράτη μέλη. Εντούτοις, αυτό το επιχείρημα δεν στάθηκε ικανό να πείσει το ΔΕΚ ως προς το ζήτημα αρχής, τη δυνατότητα δηλαδή να επιβάλλει η Κοινότητα στα κράτη μέλη την πρόβλεψη ποινικών κυρώσεων.

[xxx] Υπόθεση C-176/03, ό.π., σκ.49.

[xxxi] Πρβλ. τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Colomer, σκ.94, ο οποίος θεωρεί ότι αυτή η διάταξη δεν εμπίπτει στην κοινοτική σφαίρα εξουσίας.

[xxxii] Οι ερμηνευτικές ανακοινώσεις χρησιμοποιούνται συχνά στην πρακτική της Επιτροπής για να παράσχουν κατευθύνσεις και να οριοθετήσουν τις επιπτώσεις της νομολογίας της ΔΕΚ χωρίς όμως και να αποκλείεται η πρόθεση εισαγωγής νέων στοιχείων. Βλ. ως το πιο διάσημο προηγούμενο την ερμηνευτική ανακοίνωση που εξέδωσε η Επιτροπή μετά την απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση *Cassis de Dijon* [ΔΕΚ 20.2.1979, 120/78, Συλ.Νομ. (1979-I) 321], όπου η Επιτροπή εισήγαγε τον όρο της αμοιβαίας αναγνωρίσεως στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας εμπορευμάτων, ΕΕ C 256.

[xxxiii] Υπόθεση C-176/03, ό.π., σκ.52 και 41 αντιστοίχως.

[xxxiv] Άρθρο 175.

1. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη διαδικασία του άρθρου 251 και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των

Περιφερειών, αποφασίζει τις δράσεις που πρέπει να αναλάβει η Κοινότητα για την υλοποίηση των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο 174.

2. Κατά παρέκκλιση από τη διαδικασία λήψεως αποφάσεως της παραγράφου 1 και με την επιφύλαξη του άρθρου 95, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, θεσπίζει :

α) διατάξεις κυρίως φορολογικού χαρακτήρα,

β) τα μέτρα που επηρεάζουν :

- τη χωροταξία,

- την ποσοτική διαχείριση των υδάτινων πόρων ή εκείνα που επιδρούν αμέσως ή εμμέσως στη διαθεσιμότητα των εν λόγω πόρων,

- τις χρήσεις της γης, εξαιρουμένης της διαχείρισης των αποβλήτων,

γ) τα μέτρα που επηρεάζουν αισθητά την επιλογή ενός κράτους μέλους μεταξύ διαφορετικών πηγών ενέργειας και τη γενική διάρθρωση του ενεργειακού του εφοδιασμού.

Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας υπό τους όρους του πρώτου εδαφίου, μπορεί να καθορίζει τα θέματα της παρούσης παραγράφου, για τα οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία.

[\[xxxv\]](#) Υπόθεση C-176/03, ό.π., σκ.43.

[\[xxxvi\]](#) Ό.π., σκ.23.

[\[xxxvii\]](#) Βεβαίως στην πρακτική ίσχυε μέχρι τώρα μια διαφορετική κατανομή εξουσιών: η κοινοτική πράξη εισήγαγε το ρυθμιστικό πλαίσιο και η πράξη του τίτλου VI της ΣυνθΕΕ κάλυπτε όχι μόνον θέματα δικαστικής συνεργασίας (πχ. κανόνες δικαιοδοσίας, έκδοση), αλλά και την εναρμόνιση των ποινικών αδικημάτων, βλ. για τέτοια παραδείγματα υπόθεση C-176/03, ό.π., σκ.33.

[\[xxxviii\]](#) Για μια ανάλυση του θεσμικού συστήματος της Κοινότητας ως προσιδιάζοντος στην αρχή της αντιπροσωπεύσεως συμφερόντων, βλ. J.-P. JACQUE, *Cours général de droit communautaire, Collected Courses of the Academy of European Law* 1990, vol.I-1, 237, 289επ. Βλ. επίσης Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗ, ο οποίος αναφέρεται στη διαλεκτική των νομιμοποιήσεων (διεθνούς, μεταεθνικής, δημοκρατικής και

δικαιοκρατικής) των θεσμικών οργάνων, in *Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Θεσμοί της ΕΕ. Οργανική υπόσταση της ΕΕ*, Αθήνα, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2003, 28επ.

[xxxix] ΔΕΚ 5.2.1963, 26/62, *Van Gend en Loos*, Συλ. Νομ. (1954-1964) 861, 867.

[xl] Και όταν ακόμη υφίσταται η δυνατότητα προδικαστικής παραπομπής, οι ιδιώτες δεν μπορούν να επικαλεσθούν άμεσα τις διατάξεις των αποφάσεων-πλαίσιο (άρθρο 34§2 στοιχείο β ΕΕ), αλλά μπορούν να ζητήσουν τη σύμφωνη ερμηνεία του εθνικού δικαίου με τις διατάξεις των αποφάσεων-πλαίσιο. Βλ. ΔΕΚ 16.6.2005, C-105/03, *Purino*, (μη ακόμη δημοσιευμένη στη Συλλογή Νομολογίας), σκ.43.

[xli] ΔΕΚ 23.4.1986, 294/83, *Οι Πράσινοι*, Συλ.Νομ. (1986) 1339, σκ.23.

[xlii] Πρβλ. πχ. την απόφαση στην υπόθεση *Francovich*, ΔΕΚ 19.11.1991, C-6/90 & 9/90, Συλ. Νομ. (1991) I-5357, σχετικά με την ευθύνη του Δημοσίου έναντι των ιδιωτών σε περίπτωση παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου, στην οποία το ΔΕΚ, αφού αναφέρθηκε στην απαίτηση να διαφυλαχθεί η «πλήρης αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων» αναγνώρισε την ως άνω υποχρέωση των κρατών μελών ως αρχή «σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης», σκ.33 και 35. Σχετικά με την αρχή της αποτελεσματικότητας στο πλαίσιο του τίτλου VI της ΣυνθΕΕ, βλ. την πρόσφατη υπόθεση *Purino*, ό.π., σκ.38.

[xliii] COM (2005) 583 τελικό.

[xliv] Ανακοίνωση Επιτροπής, ό.π., σημ.8-10.

[xlv] Ό.π., σκ.10.

[xlvi] Ό.π., σκ.11-12.

[xlvii] Υπόθεση C-440/05 σχετικά με την απόφαση-πλαίσιο 2005/667 για την ενίσχυση του ποινικού πλαισίου καταστολής της ρύπανσης από πλοία, ΕΕ L 255, 164.