

Η καλή νομοθέτηση, η λογική των Omnibus και η νέα ατζέντα της απλούστευσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Νίκος Τράντας
Διδάκτορας Πολιτικής Επιστήμης

Η νέα Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 28ης Απριλίου 2026, με τίτλο *A Simpler, Clearer and Better Enforced EU Rulebook*, δεν συνιστά μια απλή επικαιροποίηση της γνωστής ατζέντας για την καλή νομοθέτηση (better regulation). Κι αυτό γιατί η Επιτροπή δεν εστιάζει μόνο σε θέματα βελτίωσης της νομοτεχνικής ποιότητας, μεγαλύτερης σαφήνειας των κειμένων ή καλύτερης πρόσβασης των πολιτών και των επιχειρήσεων στο ισχύον δίκαιο, αλλά επιχειρεί κάτι ευρύτερο: να μετατοπίσει το κέντρο βάρους της «καλής νομοθέτησης» από την κλασική τριάδα «τεκμηρίωση - διαβούλευση - αξιολόγηση» προς μια νέα τριάδα «απλούστευση - ανταγωνιστικότητα - επιβολή»¹.

Η ίδια η Ανακοίνωση είναι αποκαλυπτική ως προς αυτό. Η Επιτροπή συνδέει ήδη από την αρχή του κειμένου το νέο πλαίσιο με το γεωπολιτικό περιβάλλον, με την ανάγκη στήριξης μιας «υψηλά ανταγωνιστικής, καινοτόμου και βιώσιμης κοινωνικής οικονομίας της αγοράς» και με την ανάγκη ύπαρξης ενός ολοκληρωμένου, ενιαίου χώρου κανόνων. Το ζητούμενο, κατά την Επιτροπή, είναι ένα κανονιστικό πλαίσιο πιο απλό, πιο διαφανές, πιο συνεκτικό και ταυτόχρονα πιο αποτελεσματικά επιβαλλόμενο, το οποίο θα υποστηρίξει μια πλήρως ολοκληρωμένη ενιαία αγορά. Το νέο λεξιλόγιο δεν περιορίζεται στην ποιότητα της νομοθέτησης, αλλά επεκτείνεται και στο σύνολο του κύκλου ζωής του κανόνα: στον σχεδιασμό, στην αναθεώρηση του ήδη υπάρχοντος κεκτημένου, στη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο, στην αποφυγή του gold-plating και, τελικά, στην αυστηρότερη συμμόρφωση των κρατών μελών².

Αυτό το νέο πλαίσιο δομείται γύρω από πέντε κεντρικούς άξονες. Πρώτον, την αρχή της “simplicity by design”, δηλαδή την αξίωση οι νέοι κανόνες να είναι εξαρχής πιο απλοί, πιο ξεκάθαροι και πιο άμεσα εφαρμόσιμοι. Πρέπει να τονιστεί, μεταξύ άλλων, ότι η Επιτροπή δίνει προτεραιότητα στη χρήση κανονισμών (“exhaustive regulations”) έναντι οδηγιών, όπου υπάρχει ισχυρή διάσταση ενιαίας αγοράς, στοχεύοντας έτσι στην πλήρη εναρμόνιση. Δεύτερον, μια αλλαγή στον ίδιο τον μηχανισμό της καλύτερης νομοθέτησης, με πιο στοχευμένες εκτιμήσεις επιπτώσεων, συντομότερες και πιο ευέλικτες διαβουλεύσεις, καθώς και ειδικές διαδρομές για τις περιπτώσεις επείγοντος. Τρίτον, ένα πρόγραμμα “regulatory deep cleaning” του ισχύοντος δικαίου σε δώδεκα τομείς πολιτικής. Τέταρτον, μια ειδική πολιτική για τη μείωση του λεγόμενου gold-

¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2026) 380 final, A Simpler, Clearer and Better Enforced EU Rulebook, 28.4.2026, στο https://commission.europa.eu/document/download/75b997e8-eb04-4954-9705-6b61bdb05b87_en?filename=com-2026-380_en.pdf (πρόσβαση 1.6.2026)· Ευρωπαϊκή Επιτροπή, A Simpler, Clearer and Better Enforced EU Rulebook, επίσημη σελίδα Better Regulation, στο https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/simplification-implementation-enforcement/simpler-clearer-and-better-enforced-eu-rulebook_en (πρόσβαση 1.6.2026)· Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Questions and Answers on the Communication on “A Simpler, Clearer and Better Enforced EU Rulebook”, 28.4.2026, στο https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_26_902 (πρόσβαση 1.6.2026).

² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2026) 380 final, ό.π., σ. 1· Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Simplification, επίσημη σελίδα Better Regulation και simplification agenda, στο https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/simplification-implementation-enforcement/simplification_en (πρόσβαση 1.6.2026).

plating (κανονιστικού υπερθεματισμού), δηλαδή της πρακτικής των κρατών μελών να υπερκεράσουν το ευρωπαϊκό δίκαιο, προσθέτοντας στα εθνικά μέτρα μεταφοράς των οδηγιών της ΕΕ αμιγώς εθνικές διατάξεις οι οποίες υπερβαίνουν τις απαιτήσεις της εκάστοτε οδηγίας. Πέμπτον, μια σαφή αυστηροποίηση της επιβολής (enforcement) του κανόνα, με ταχύτερες διαδικασίες στις περιπτώσεις παράβασης του ενωσιακού δικαίου, αυστηρότερη στάση απέναντι στις παρατάσεις που ζητούν τα κράτη μέλη και μεγαλύτερη έμφαση στη στρατηγική επιβολή των κανόνων της ενιαίας αγοράς³.

Μέχρις εδώ, δεν είναι ίσως εμφανές κάποιο προβληματικό στοιχείο. Ποιος θα ήταν κατά της σαφήνειας, της κωδικοποίησης, της πιο εύχρηστης νομοθεσίας ή της ταχύτερης συμμόρφωσης των κρατών; Και πράγματι, υπάρχουν πλευρές του νέου κειμένου στις οποίες δύσκολα μπορεί να εναντιωθεί κάποιος. Η ταχύτερη διάθεση ενοποιημένων κειμένων στο EUR-Lex, η βελτίωση της νομοτεχνικής λειτουργίας των αιτιολογικών σκέψεων, η προσφυγή σε τεχνικές όπως η αναδιατύπωση (recast) και η κωδικοποίηση (codification), η μεγαλύτερη προσοχή στις πραγματικές προθεσμίες μεταφοράς και εφαρμογής, ακόμη και η πίεση απέναντι σε μακροχρόνιες καθυστερήσεις μεταφοράς οδηγιών, συνιστούν κατά βάση λογικές κινήσεις⁴.

Το κρίσιμο ζήτημα, όμως, βρίσκεται στο γεγονός ότι η νέα Ανακοίνωση δεν εξαντλείται στη βελτίωση της τεχνικής της νομοθέτησης, αλλά προβαίνει τρόπον τινά σε μια επανανοηματοδότηση του ίδιου του περιεχομένου της «καλής νομοθέτησης». Η ποιότητα του κανόνα δεν μετριέται πλέον πρωτίστως με όρους δημοκρατικής νομιμοποίησης, κοινωνικής και περιβαλλοντικής στάθμισης και ουσιαστικής συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών, αλλά κυρίως με όρους μείωσης των διοικητικών βαρών, αύξησης της ταχύτητας, προώθησης της ανταγωνιστικότητας και ισχυροποίησης της εφαρμογής και επιβολής του κανόνα. Με άλλα λόγια, η νομοθέτηση κρίνεται όλο και περισσότερο από το κατά πόσον δεν καθυστερεί, δεν υπερφορτώνει, δεν θολώνει και δεν αφήνει μεγάλες εθνικές αποκλίσεις⁵.

Η απλούστευση ως νέα πολιτική γλώσσα της ρύθμισης

Ο καθηγητής ευρωπαϊκού δικαίου Alberto Alemanno υποστηρίζει ότι η νέα Ανακοίνωση δεν μπορεί να διαβαστεί ανεξάρτητα από την πρακτική που εγκαίνιασε η Επιτροπή ήδη από το 2025 με τα λεγόμενα omnibus packages, δηλαδή των συγκεντρωτικών νομοθετικών παρεμβάσεων. Η πρώτη χρονιά της παρούσας Επιτροπής σηματοδεύτηκε από διαδοχικά πακέτα «απλούστευσης» σε πεδία όπως η βιωσιμότητα, οι επενδύσεις, η γεωργία, η ενιαία αγορά, η άμυνα, τα χημικά και, όπως προαναγγέλλεται πλέον ανοιχτά, η φορολογία, τα ψηφιακά, η ενέργεια και η ίδια η ιδιότητα του πολίτη. Στην οπτική του Alemanno, η Ανακοίνωση του 2026 όχι μόνο δεν διορθώνει αυτή την πρακτική, αλλά την κανονικοποιεί και την επεκτείνει⁶.

³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2026) 380 final, ό.π.

⁴ Idem.

⁵ Βλ. τα κείμενα στις επίσημες σελίδες της Επιτροπής για better regulation (διευθύνει στις υποσημειώσεις 1 και 2 παραπάνω).

⁶ Alemanno A. «Deregulating Better Regulation: The Constitutional Stakes of the Commission's 2026 Reform», VerfBlog, 2026/4/29, στο <https://verfassungsblog.de/deregulating-better-regulation/> (πρόσβαση 1.6.2026). «The Omnibus Road to Constitutional Drift: How the Rise of Omnibus Legislation Undermines Procedural Integrity in the EU», VerfBlog, 2025/11/12, στο <https://verfassungsblog.de/omnibus-legislation-europe-constitutional/>, (πρόσβαση 1.6.2026). «Codifying Better Regulation: Constitutional Requirements and Reform Proposals» (February 02, 2026). Submission to the European Commission's Call for Evidence on the Communication on Better Regulation, February

Η παρατήρηση αυτή είναι κρίσιμη, διότι η Omnibus δεν υπήρξε απλώς μια αθώα τεχνική ενοποίησης διάσπαρτων διατάξεων. Η ίδια η Επιτροπή διαφήμισε την Omnibus του Φεβρουαρίου 2025 ως μέτρο μείωσης της γραφειοκρατίας (cut red tape), απλούστευσης και ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας. Στο επίσημο υλικό της αναφέρει καθαρά ότι το πακέτο αυτό θα περιορίζε σημαντικά το πεδίο εφαρμογής της CSRD (οδηγία ΕΕ για τις εκθέσεις βιωσιμότητας των εταιρειών), θα απλοποιούσε την CSDDD (οδηγία ΕΕ για την εταιρική δέουσα επιμέλεια όσον αφορά τη βιωσιμότητα) και θα μείωνε το βάρος γνωστοποιήσεων και υποχρεώσεων συμμόρφωσης, με σκοπό να ελαφρύνει το ρυθμιστικό φορτίο και να ενισχύσει το επενδυτικό περιβάλλον⁷. Ειδικά για τη βιωσιμότητα, η Επιτροπή υποστήριξε ότι περίπου το 80% των εταιρειών θα αφαιρούνταν από το πεδίο εφαρμογής της CSRD, ότι οι γνωστοποιήσεις της Ταξινόμιας θα περιορίζονταν, ότι οι απαιτήσεις due diligence θα γίνονταν ελαφρύτερες και ότι οι κανόνες θα «επικεντρώνονταν» στις μεγαλύτερες επιχειρήσεις⁸. Το Συμβούλιο, όταν ολοκληρώθηκε η νομοθετική διαδρομή του Omnibus I τον Φεβρουάριο του 2026, υιοθέτησε την ίδια βασική γλώσσα: απλούστευση, ανταγωνιστικότητα, μείωση διοικητικών βαρών⁹.

Η κριτική του Alemanno είναι ότι ακριβώς εδώ έγκειται η ρήξη με την παλαιότερη αντίληψη της καλής νομοθέτησης. Στην κλασική εκδοχή του προγράμματος REFIT για την απλούστευση και καταλληλότητα του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ, η απλούστευση υποτίθεται ότι ήταν μια κατά βάση διοικητική άσκηση: εξάλειψη επικαλύψεων, απομάκρυνση περιττών υποχρεώσεων, καλύτερη συνοχή του νομοθετικού πλαισίου, χωρίς ουσιώδη μεταβολή του σκοπού και του περιεχομένου των κανόνων. Όμως στην πρώτη Omnibus του 2025 (που αφορούσε κυρίως το πακέτο για τη βιωσιμότητα και τις συναφείς παρεμβάσεις σε CSRD, CSDDD και CBAM) και στη λογική που αυτή εγκαινίασε, η απλούστευση δεν φαίνεται να είναι πια ένα απλό συμμαζέμα, αλλά να γίνεται όχημα ουσιαστικής αναθεώρησης δημόσιων πολιτικών. Δεν περιορίζεται σε καλύτερη διατύπωση, σε κωδικοποίηση ή σε εξάλειψη αλληλοεπικαλύψεων, αλλά επεμβαίνει στο πεδίο εφαρμογής, στο βάθος των υποχρεώσεων και στον χρόνο συμμόρφωσης. Αυξάνονται τα κατώφλια υπαγωγής, περιορίζεται ο αριθμός των επιχειρήσεων που καλύπτονται, καταργούνται ή αποδυναμώνονται επιμέρους απαιτήσεις, αναβάλλονται χρονοδιαγράμματα εφαρμογής και συρρικνώνεται η ένταση του κανονιστικού ελέγχου. Έτσι, η «απλούστευση» μετατρέπεται σε μέθοδο επαναχάραξης του ίδιου του κανονιστικού πεδίου: ποιοι παραμένουν εντός ρύθμισης, ποιοι εξαιρούνται, ποιο επίπεδο πληροφόρησης και δέουσας επιμέλειας θεωρείται πλέον αναγκαίο και ποιο μετατίθεται για αργότερα. Επομένως, δεν έχουμε μια απλή «τακτοποίηση» των επιμέρους ρυθμίσεων, όσο μια ριζική αναδιάταξη της κανονιστικής ισορροπίας στο όνομα της ανταγωνιστικότητας¹⁰.

2026, HEC Paris Research Paper No. LAW-2026-1591, στο <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.6168211> (πρόσβαση 1.6.2026).

⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Commission proposes to cut red tape and simplify business environment, 26.2.2025, στο https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_en (πρόσβαση 1.6.2026). Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Omnibus package, 1.4.2025, στο https://finance.ec.europa.eu/news/omnibus-package-2025-04-01_en (πρόσβαση 1.6.2026). Συμβούλιο της ΕΕ, Council signs off simplification of sustainability reporting and due diligence requirements to boost EU competitiveness, 24.2.2026, στο <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/02/24/council-signs-off-simplification-of-sustainability-reporting-and-due-diligence-requirements-to-boost-eu-competitiveness/> (πρόσβαση 1.6.2026).

⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Omnibus package, ό.π..

⁹ Συμβούλιο της ΕΕ, ό.π..

¹⁰ Alemanno, «The Omnibus Road to Constitutional Drift», ό.π..

Πιο συγκεκριμένα, στην Omnibus I του 2025, η μετατόπιση αυτή αποτυπώθηκε με καθαρό τρόπο στο πεδίο της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης. Στη CSRD, η υποχρεωτική αναφορά περιορίστηκε ουσιαστικά στις πολύ μεγάλες επιχειρήσεις, με σημαντική αύξηση των σχετικών ορίων, ενώ για τις μη ενωσιακές επιχειρήσεις αυξήθηκε επίσης το κατώφλι κύκλου εργασιών στην Ένωση. Παράλληλα, εγκαταλείφθηκε η ιδέα για αυστηρότερο έλεγχο των στοιχείων βιωσιμότητας, δεν υιοθετήθηκαν ειδικά πρότυπα ανά κλάδο και τα ευρωπαϊκά πρότυπα αναφοράς οδηγούνται σε πιο περιορισμένες υποχρεώσεις. Επίσης, μειώθηκαν οι απαιτήσεις πληροφόρησης που μπορούν να μεταφέρονται σε μικρότερους προμηθευτές και συνεργάτες μέσα στην αλυσίδα αξίας. Στην Ταξινόμια¹¹, η Επιτροπή κινήθηκε προς πιο ελαστικό καθεστώς γνωστοποιήσεων, μειώνοντας αντίστοιχες επιβαρύνσεις. Στον CBAM¹², η απλούστευση πήρε τη μορφή νέου ορίου εξαίρεσης de minimis, η οποία έβγαζε εκτός πεδίου πολύ μεγάλο αριθμό εισαγωγών, παρότι άφηνε εντός το μεγαλύτερο μέρος των σχετικών εκπομπών. Δεν πρόκειται, επομένως, μόνο για τεχνική βελτίωση της εφαρμογής, αλλά για αναθεώρηση του ίδιου του εύρους και της έντασης της κανονιστικής παρέμβασης.

Ακόμη πιο χαρακτηριστική ήταν η παρέμβαση στην οδηγία CSDDD. Εκεί η Επιτροπή δεν αρκέστηκε σε επιμέρους διοικητικές διευκολύνσεις, αλλά περιόρισε τη δέουσα επιμέλεια κατά κανόνα στις ίδιες δραστηριότητες της εταιρείας, στις θυγατρικές και στους άμεσους επιχειρηματικούς εταίρους, μεταθέτοντας την εξέταση των έμμεσων εταίρων μόνο σε περιπτώσεις όπου υπάρχει συγκεκριμένη πληροφορία που να δικαιολογεί περαιτέρω έλεγχο. Ταυτόχρονα, επιμήκυνε σημαντικά τον κύκλο επανεξέτασης, αποδυνάμωσε το αρχικό ενωσιακό πλαίσιο αστικής ευθύνης και χαλάρωσε τη δεσμευτικότητα των σχεδίων κλιματικής μετάβασης. Με τη λεγόμενη Stop-the-Clock οδηγία αναβλήθηκαν επίσης κρίσιμα χρονοδιαγράμματα εφαρμογής τόσο της CSRD όσο και της CSDDD.

Η πρακτική συνέπεια όλων αυτών είναι σαφής: η Omnibus I δεν λειτούργησε ως ουδέτερη μέθοδος τεχνικού εξορθολογισμού, αλλά ως προηγούμενο ουσιαστικής μετατόπισης της κανονιστικής ισορροπίας. Από την αύξηση των ορίων έως την αναβολή της εφαρμογής κι από τη μείωση των υποχρεώσεων έως τη συρρίκνωση της ελεγκτικής εμβέλειας, η απλούστευση εμφανίζεται πλέον ως εργαλείο αναδιάρθρωσης των ίδιων των προτεραιοτήτων της δημόσιας πολιτικής με αιτιολογία την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας.

Η Omnibus ως όχημα κανονιστικής μετατόπισης

Το ακόμη πιο προβληματικό στοιχείο, κατά τον Alemanno, είναι ότι αυτή η ουσιαστική αναθεώρηση έγινε μέσω μιας διαδικασίας που χρησιμοποίησε την επίκληση του επείγοντος και της ανταγωνιστικότητας για να παρακάμψει βασικά φίλτρα της ενωσιακής νομοπαραγωγής. Η Omnibus I δεν συνοδεύτηκε από την κανονική διαδικασία εκτίμησης αντικτύπου (impact assessment) και πλήρους δημόσιας διαβούλευσης. Η Επιτροπή επικαλέστηκε το κατεπείγον, το

¹¹ Η Ευρωπαϊκή Ταξινόμια είναι το ενωσιακό σύστημα ταξινόμησης που ορίζει με κοινά κριτήρια ποιες οικονομικές δραστηριότητες θεωρούνται περιβαλλοντικά βιώσιμες, ώστε να κατευθύνονται επενδύσεις προς τους στόχους της πράσινης μετάβασης και να περιορίζεται το greenwashing.

¹² Ο CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism), είναι ο ευρωπαϊκός μηχανισμός που επιβάλλει ισοδύναμο κόστος άνθρακα σε ορισμένες εισαγωγές από τρίτες χώρες, ώστε οι εισαγωγές να μην έχουν αθέμιτο πλεονέκτημα έναντι της ενωσιακής παραγωγής που υπόκειται ήδη σε τιμολόγηση εκπομπών μέσω του Ευρωπαϊκού Συστήματος Δικαιωμάτων Εκπομπών (ETS).

κόστος συμμόρφωσης και το ότι είχαν ήδη προηγηθεί εκτιμήσεις επιπτώσεων για το αρχικό νομοθετικό πλαίσιο. Για τον Alemanno, αυτή η δικαιολόγηση είναι εξαιρετικά αδύναμη, διότι, αν γίνει δεκτή ως γενικός κανόνας, τότε η ίδια η έννοια του επείγοντος παύει να είναι εξαίρεση και μετατρέπεται σε μόνιμη πύλη παράκαμψης των εγγυήσεων τεκμηρίωσης και συμμετοχής¹³.

Αυτή η γραμμή κριτικής ενισχύθηκε θεσμικά από την ίδια την Ευρωπαϊά Διαμεσολαβήτρια. Στις έρευνες που ολοκλήρωσε το 2025 για την Omnibus I, για το μεταναστευτικό και για την ΚΑΠ, η Ombudsman διαπίστωσε διαδικαστικές ελλείψεις που, συνολικά, συνιστούσαν κακοδιοίκηση. Οι κύριες επισημάνσεις ήταν ότι η Επιτροπή υιοθέτησε υπερβολικά ευρεία ερμηνεία του «επείγοντος», ότι δεν αιτιολόγησε επαρκώς γιατί παρέκκλινε από τις συνήθεις απαιτήσεις εκτίμησης επιπτώσεων (impact assessment) και δημόσιας διαβούλευσης (public consultation), ότι δεν τεκμηρίωσε επαρκώς τις παρεκκλίσεις της και ότι δεν δημοσιοποίησε με επαρκή σαφήνεια τους ελέγχους συμβατότητας με τους κλιματικούς στόχους της Ένωσης. Η Επιτροπή, στην απάντησή της στις αρχές του 2026, αναγνώρισε την ανάγκη μεγαλύτερης διαφάνειας και καλύτερης τεκμηρίωσης, αλλά δεν απέσυρε ούτε αναθεώρησε τα επίμαχα κείμενα¹⁴.

Από αυτή την άποψη, η νέα Ανακοίνωση του 2026 μπορεί πράγματι να διαβαστεί, όπως λέει ο Alemanno, ως θεσμοποίηση εκείνης της πρώτης εμπειρίας¹⁵. Αντί να αντιμετωπίζει την Omnibus ως ένα οριακό επεισόδιο που ανέδειξε τα όρια της διαδικαστικής ευκαμψίας, η Επιτροπή μεταφέρει τμήμα αυτής της λογικής μέσα στον γενικό κανόνα. Δεν λέει βέβαια ότι η εκτίμηση επιπτώσεων ή η διαβούλευση είναι περιττές. Λέει όμως ότι οι αναλύσεις επιπτώσεων (impact assessments) θα είναι πιο στοχευμένες (focused) και αναλογικές (proportionate), δηλαδή θα επικεντρώνονται στα βασικά ζητήματα και θα προσαρμόζονται στη βαρύτητα και στο εύρος κάθε πρότασης, ότι η δημόσια διαβούλευση θα είναι συχνά μόνο μία, ότι τα χρονικά πλαίσια μπορούν να συντμηθούν, ότι στα επείγοντα μέτρα θα υπάρχουν επιταχυνόμενες διαδικασίες (accelerated pathways) και ότι, σε ακραίες περιπτώσεις, το συνοδευτικό έγγραφο εργασίας που θα περιλαμβάνει και μια ανάλυση επιπτώσεων, θα ακολουθεί την υιοθέτηση της πρότασης, σε ένα χρονικό διάστημα που δεν θα ξεπερνά τους τρεις μήνες¹⁶. Συνεπώς, οι διαδικαστικές εγγυήσεις μπορεί να μην καταργούνται, αλλά σαφώς γίνονται πιο ελαστικές, πιο ιεραρχημένες και, τελικά, πιο διαθέσιμες στην πολιτική βούληση του εκτελεστικού κέντρου.

Εδώ βρίσκεται και η βασική θεωρητική ένσταση απέναντι στο νέο κείμενο. Στην καλή νομοθέτηση ενυπάρχει μια ένταση. Από τη μία πλευρά, παρουσιάζεται ως ουδέτερη τεχνική ποιότητας δικαίου. Από την άλλη, λειτουργεί ως εργαλείο πειθάρχησης της κανονιστικής παραγωγής με όρους αποτελεσματικότητας και κόστους. Η νέα Ανακοίνωση ωθεί αυτή την ένταση προς τη δεύτερη κατεύθυνση, καθώς το κέντρο βάρους πέφτει στην ανταγωνιστικότητα, στην ασφάλεια δικαίου για τις επιχειρήσεις, στη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων και των αποκλίσεων, όπως και στην αποτελεσματικότερη επιβολή.

¹³ Alemanno, «Deregulating Better Regulation»· «The Omnibus Road to Constitutional Drift»· «Codifying Better Regulation» ό.π.

¹⁴ European Ombudsman, Recommendation on the European Commission's compliance with Better Regulation rules and other procedural requirements in urgent legislative proposals, 25.11.2025, στο <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/220471> (πρόσβαση 1.6.2026)· European Ombudsman, “Ombudsman analysing Commission reply in inquiry related to ‘Omnibus’ legislative proposal”, 20.2.2026, στο <https://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/211340> (πρόσβαση 1.6.2026)· European Ombudsman, “Ombudswoman welcomes Commission's constructive reply to recommendations concerning urgent legislative procedures”, 20.2.2026, στο <https://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/220540> (πρόσβαση 1.6.2026).

¹⁵ Alemanno, «Deregulating Better Regulation»· «The Omnibus Road to Constitutional Drift»· «Codifying Better Regulation» ό.π.

¹⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2026) 380 final, ό.π., σ. 7-8.

Αυτό φαίνεται καθαρά στο πρόγραμμα του “regulatory deep cleaning”. Η Επιτροπή ανακοινώνει επανεξέταση και απλούστευση σε δώδεκα πεδία, μεταξύ των οποίων η φορολογία, τα χρηματοπιστωτικά, η ενέργεια, το κλίμα, το περιβάλλον, τα ψηφιακά, η γεωργία και η αδειοδότηση. Στα παραρτήματα της Ανακοίνωσης αναφέρονται ρητά μελλοντικά μέτρα όπως taxation omnibus, Digital Fitness Check, απλούστευση της Ταξινομίας, εξορθολογισμός sustainability reporting standards, product omnibus, Banking Competitiveness Report, πακέτα σε housing και permitting, καθώς και αναθεώρηση των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, με την υιοθέτηση του Public Procurement Act¹⁷. Μπορεί όλα αυτά να είναι εύλογα ως άσκηση συνεκτικότερης νομοθεσίας. Μπορούν όμως και να λειτουργήσουν ως οχήματα ουσιαστικής επανεισόδου των σκοπών της ρύθμισης. Το δίλημμα, συνεπώς, δεν είναι «σαφήνεια ή ασάφεια», αλλά ποια συμφέροντα και ποιες αξίες θα προταχθούν όταν η απλούστευση μεταφραστεί σε νέες νομοθετικές παρεμβάσεις.

Στο σημείο αυτό η κριτική από φορείς, όπως το European Environmental Bureau (EEB) και από μερίδα εμπειρογνομόνων, δεν είναι αβάσιμη. Το EEB τόνισε ότι, ενώ κάποια στοιχεία της νέας Ανακοίνωσης είναι θετικά, το συνολικό αποτέλεσμα κινδυνεύει να παγιώσει τις παρακάμψεις του τελευταίου έτους και να ενισχύσει μια λογική απορρύθμισης ή αποδυνάμωσης κεκτημένων μέσω της γλώσσας της απλούστευσης¹⁸. Παρομοίως, ο J. Scott Marcus από το CEPS υπογράμμισε ότι η υπόθεση Omnibus ανέδειξε όχι απλώς μια επιτάχυνση, αλλά μια βαθύτερη χαλάρωση της δέσμευσης της Επιτροπής στην “evidence-based law-making”, στοιχείο που πλήττει τελικά την ίδια τη θεσμική αξιοπιστία της Ένωσης.¹⁹ Ακόμη και φιλικότερες προς την απλούστευση φωνές, όπως είναι τα ευρωπαϊκά εμπορικά επιμελητήρια (Eurochambres), κινούνται στη λογική «απόδειξέ το»: χαιρετίζουν την κατεύθυνση, αλλά ζητούν αποδείξεις ότι η Επιτροπή θα παραγάγει πράγματι καλύτερο δίκαιο²⁰.

Η καλή νομοθέτηση και η νέα πειθαρχία της ρύθμισης

Οι κριτικές αυτές επισημάνσεις θα μπορούσαν να συμπυκνωθούν σε πέντε σημεία.

Πρώτον, υπάρχει ο κίνδυνος της αποπολιτικοποίησης. Η νέα γλώσσα της απλούστευσης παρουσιάζει επιλογές που είναι βαθιά πολιτικές σαν να είναι καθαρά τεχνικές. Όμως το ποιο βάρος (burden) θεωρείται «υπερβολικό», ποια επίπτωση είναι «βασική», ποια διαδικασία είναι «υπερβολικά χρονοβόρα», ποιο επίπεδο εθνικής προστασίας είναι “gold-plating” και πότε η

¹⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, COM(2026) 380 final, ό.π., σ. 11-12· Annex 1 στο https://commission.europa.eu/document/download/9179202e-6dd0-4890-94b4-aa0b7d95d5c4_en?filename=com-2026-380_annex-1_en.pdf Annex 2, στο https://commission.europa.eu/document/download/0c89747f-881a-47c4-a816-c77da07246c1_en?filename=com-2026-380_annex-2_en.pdf (πρόσβαση 1.6.2026).

¹⁸ European Environmental Bureau, The Commission wants Better Regulation, but for whom?, 28.4.2026, στο <https://eeb.org/en/the-commission-wants-better-regulation-but-for-whom/> (πρόσβαση 1.6.2026).

¹⁹ Marcus J. S, «The European Commission is neglecting evidence-based law-making», CEPS, 7.1.2026, στο <https://www.ceps.eu/the-commissions-neglect-of-evidence-based-law-making/> (πρόσβαση 1.6.2026).

²⁰ Eurochambres, A Simpler, Clearer and Better Enforced EU Rulebook - but prove it, 29.4.2026, στο <https://www.eurochambres.eu/publication/a-simpler-clearer-and-better-enforced-eu-rulebook-but-prove-it/> (πρόσβαση 1.6.2026).

ανταγωνιστικότητα δικαιολογεί επιτάχυνση δεν είναι ουδέτερες τεχνικές κρίσεις. Είναι πολιτικές επιλογές.

Δεύτερον, υπάρχει ο κίνδυνος της μεθοδολογικής μεροληψίας. Τα πιο εύκολα μετρήσιμα κόστη είναι κατά κανόνα τα άμεσα κόστη συμμόρφωσης (compliance costs) των επιχειρήσεων και των διοικήσεων. Πολύ δυσκολότερα μετριοούνται το κόστος της αδράνειας, η κοινωνική φθορά από την υποχώρηση προστατευτικών ρυθμίσεων, οι μακροχρόνιες περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις ή η αποδυνάμωση δικαιωμάτων. Έτσι, όταν η εκτίμηση επιπτώσεων γίνεται «πιο συνοπτική» (concise) και «πιο εστιασμένη» (more focused), υπάρχει ο κίνδυνος να υπερεκτιμώνται όσα έχουν άμεσο λογιστικό αποτύπωμα και να υποτιμώνται όσα δεν μεταφράζονται εύκολα σε αριθμητικό-ποσοτικό βάρος (burden).

Τρίτον, υπάρχει ο κίνδυνος συρρίκνωσης της συμμετοχής. Η συντομότερη και πιο στοχευμένη διαβούλευση δεν είναι υποχρεωτικά κακή. Είναι όμως πιο εύκολο να αξιοποιηθεί αποτελεσματικά από τους ήδη ισχυρούς και οργανωμένους δρώντες –μεγάλες επιχειρήσεις, κλαδικούς συνδέσμους, επαγγελματικές οργανώσεις– παρά από λιγότερο θεσμικά δικτυωμένες κοινωνικές και περιβαλλοντικές συλλογικότητες. Η «κόπωση της διαβούλευσης» δεν βιώνεται με τον ίδιο τρόπο από όλους.

Τέταρτον, υπάρχει ο κίνδυνος υπερσυγκέντρωσης και στενότερης εναρμόνισης. Η προτίμηση για “exhaustive regulations”, “complete harmonization” και “prior notification mechanisms” ενισχύει αναμφίβολα την ομοιομορφία της ενιαίας αγοράς. Ταυτόχρονα, όμως, μειώνει το πραγματικό περιθώριο των κρατών μελών να επιλέγουν υψηλότερα επίπεδα προστασίας ή διαφορετικές κανονιστικές ισορροπίες όπου το ενωσιακό δίκαιο δεν επιβάλλει αυστηρά την πλήρη ομοιομορφία. Το gold-plating δεν είναι πάντοτε απλή παραμόρφωση του ενωσιακού δικαίου. Μπορεί να είναι και έκφραση πολιτικής βούλησης για υψηλότερες εγγυήσεις.

Πέμπτον, υπάρχει ο κίνδυνος κανονικοποίησης της Omnibus ως νομοθετικής τεχνικής. Όσο η ομαδοποιητική (bundling) λογική επεκτείνεται, τόσο αυξάνεται η πιθανότητα να συμπτύσσονται σε ένα ενιαίο νομοθετικό όχημα ανομοιογενείς ή μόνο χαλαρά συνδεδεμένες μεταβολές. Αυτό δυσκολεύει τον ουσιαστικό κοινοβουλευτικό έλεγχο, περιορίζει τη δυνατότητα στοχευμένης δημόσιας συζήτησης και επιτρέπει να βαφτίζονται «τεχνικές», παρεμβάσεις που στην πράξη μεταβάλλουν την ουσία ολόκληρων πολιτικών πεδίων²¹.

Έχοντας διατυπώσει αυτές τις επιφυλάξεις, δεν σημαίνει ότι η νέα Ανακοίνωση πρέπει να «απορριφθεί» συλλήβδην. Δεν υπερασπίζεται κανείς την κακονομία, την ακατανοησία του ενωσιακού κεκτημένου ή τη χρόνια πλημμελή μεταφορά του ευρωπαϊκού δικαίου. Η ανάγκη απλούστευσης είναι πραγματική. Η ανάγκη κωδικοποίησης, καλύτερης σύνταξης (drafting), ρεαλιστικών προθεσμιών και συνεπέστερης εφαρμογής είναι επίσης πραγματική. Η δυσκολία ξεκινά όταν η έννοια της «καλής νομοθέτησης» απορροφάται πλήρως από τη λογική της ανταγωνιστικότητας. Τότε η απλοποίηση παύει να είναι απλώς διοικητική αρετή και γίνεται εργαλείο ουσιαστικής αναδιάταξης πολιτικών προτεραιοτήτων.

Τηρουμένων των αναλογιών, η νέα Ανακοίνωση της Επιτροπής επιτρέπει ίσως μια ιστορική αναλογία με την αμερικανική εμπειρία της ρυθμιστικής επισκόπησης (regulatory review). Στις

²¹ Alemanno, The Omnibus Road to Constitutional Drift» ό.π..

ΗΠΑ, από το πρόγραμμα Quality of Life του Nixon και το εκτελεστικό διάταγμα (Executive Order) 12044 του Carter έως τη θεσμοθέτηση του ελέγχου με το διάταγμα 12291 του Reagan και τη διατήρησή του, σε βασικές γραμμές, με το διάταγμα 12866 του Clinton, η ρύθμιση έπαψε σταδιακά να αντιμετωπίζεται μόνο ως εργαλείο δημοσίου συμφέροντος και κοινωνικής προστασίας και άρχισε να αξιολογείται συστηματικά μέσα από το πρίσμα του κόστους, της αποδοτικότητας και του βάρους για την οικονομία. Η κριτική βιβλιογραφία για την αμερικανική περίπτωση έχει δείξει ακριβώς αυτή τη μετατόπιση: από τη μία, τη μετάβαση προς ένα “cost-benefit state”· από την άλλη, την υπαγωγή της κανονιστικής αιτιολόγησης σε ένα λεξιλόγιο όπου τα κόστη και τα οφέλη τείνουν να υπερισχύουν των αξιών και των μη ποσοτικοποιήσιμων κοινωνικών προτεραιοτήτων. Υπό αυτή την έννοια, η νέα ευρωπαϊκή Ανακοίνωση, χωρίς βέβαια να αντιγράφει, κινείται σε συγγενή κατεύθυνση: η “καλή νομοθέτηση” απομακρύνεται από μια πρωτίστως διαδικαστική λογική ποιότητας και συμμετοχής και επαναπροσανατολίζεται προς την ανταγωνιστικότητα, την επιτάχυνση, την απλούστευση και την αποτελεσματικότερη επιβολή²².

Μια τέτοια πρώτη συγκριτική προσέγγιση μπορεί ενδεχομένως να φωτίσει κάποιες πλευρές της ιστορικής και λειτουργικής συγγένειας αυτής της μετατόπισης, αλλά χρειάζεται η θεωρητική επεξεργασία προκειμένου να γίνει κατανοητό το εγχείρημα της “καλής νομοθέτησης”. Ο καθηγητής πολιτικής επιστήμης Claudio Radaelli, που ειδικεύεται στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής στην ΕΕ, δεν αντιμετωπίζει την καλή νομοθέτηση απλώς ως τεχνική εργαλειοθήκη, αλλά ως μια *κυρίαρχη σημασιολογική κατασκευή*. Το επιχείρημά του είναι ότι όροι όπως «καλύτερη ρύθμιση» εμφανίζονται ως αυτονόητα επιθυμητοί και γι’ αυτό καταλαμβάνουν εξ αρχής το πεδίο της συζήτησης: ποιος θα δηλώσει ότι είναι υπέρ της «χειρότερης» ρύθμισης; Έτσι, η ίδια η γλώσσα της καλής νομοθέτησης λειτουργεί ως ένα «μεγάλο σημασιολογικό αντίσκηνο», μέσα στο οποίο μπορούν να συνυπάρχουν διαφορετικές εσωτερικές αποχρώσεις, ενώ ταυτόχρονα στενεύει ο χώρος των εναλλακτικών. Με τους όρους του ίδιου, η κυρίαρχη συμμαχία πετυχαίνει ένα «διπλό έργο»: από τη μια διατηρεί εσωτερική συνοχή μέσω της απο-αμφισβήτησης των εννοιών (*decontestation*), από την άλλη υψώνει ένα σημασιολογικό τείχος απέναντι στην εξωτερική αμφισβήτηση²³. Έτσι, η έμφαση στην «απλούστευση», στην «αναλογικότητα» και στην «καλύτερη επιβολή» που δίνει η νέα Ανακοίνωση της Επιτροπής, δεν είναι μόνο διοικητική γλώσσα, αλλά και τρόπος να *παρουσιαστεί μια συγκεκριμένη αναδιάταξη προτεραιοτήτων ως σχεδόν φυσική, ουδέτερη και καθολικά επιθυμητή*. Δηλαδή, η καλή νομοθέτηση γίνεται ταυτόχρονα γλώσσα, μέθοδος και πολιτικό πρόγραμμα.

Αυτή η σημασιολογική ηγεμονία, έχει πολύ συγκεκριμένες θεσμικές και πολιτικές συνέπειες, καθώς η γλώσσα μεταφράζεται σε θεσμικές επιλογές που ενισχύουν την ανταγωνιστικότητα εις βάρος άλλων σταθμίσεων. Ο καθηγητής και ερευνητής του Ευρωπαϊκού Συνδικαλιστικού

²² Για την αμερικανική διαδρομή του regulatory review, από την πρόμη γλώσσα του “improving government regulations” έως τη θεσμοθέτηση του ελέγχου βάσει κόστους-οφέλους και τη διακομματική του παγίωση, εκτός από τις πρωτογενείς πηγές (εκτελεστικά διατάγματα 12044, 12291 και 12866 στα National Archives), βλ. ενδεικτικά Dudley S., «Regulatory Oversight and Benefit-Cost Analysis: A Historical Perspective», Journal of Benefit-Cost Analysis 11/2020· Sunstein R. C., «The Cost-Benefit State», University of Chicago Law School, Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper No. 39, 1996, στο https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1497&context=law_and_economics&utm_source=scholarship_law&utm_medium=pdf&utm_campaign=cover_image (πρόσβαση 1.6.2026)· Shapiro A. S. / Schroeder H. Ch., «Beyond Cost-Benefit Analysis: A Pragmatic Reorientation», Harvard Environmental Law Review 32/2008· Ackerman Fr. / Heinzerling L., Priceless: On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing, The New Press, New York 2004.

²³ Radaelli M. C., «Occupy the semantic space! Opening up the language of better regulation», Journal of European Public Policy, 30(9), 1860–1883.

Ινστιτούτου (ETUI) Eric Van den Abeele, δίνει μια πιο χειροπιαστή, θεσμική και πολιτική κριτική της ατζέντας της καλής νομοθέτησης. Στη δική του ανάγνωση, η ενωσιακή συζήτηση μετατοπίστηκε σταδιακά από την ποιοτική βελτίωση της νομοθέτησης προς μια λογική *μείωσης βαρών, ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας και τεχνοκρατικής επιτήρησης* της ρυθμιστικής διαδικασίας. Επισημαίνει ότι, πίσω από το ουδέτερο λεξιλόγιο της απλούστευσης, αυξάνονται στην πράξη τα οικονομικά τεστ, οι δείκτες, οι έλεγχοι και οι δομές εποπτείας, ενώ κριτήρια όπως η κοινωνική προστασία, η υγεία, η περιφερειακή διάσταση ή η αρχή της προφύλαξης τείνουν να υποχωρούν έναντι της «competitiveness proofing» λογικής. Γι' αυτό και μιλά για μια παράδοση «γραφειοκρατικοποίησης της απογραφειοκρατικοποίησης», αλλά και για μια ευρύτερη αλλαγή παραδείγματος, στην οποία η ατζέντα της ανταγωνιστικότητας υπερσχύει των κοινωνικών και περιβαλλοντικών σταθμίσεων²⁴. Υπό αυτό το πρίσμα, η νέα Ανακοίνωση του 2026 δεν μοιάζει με ουδέτερη επικαιροποίηση της καλής νομοθέτησης, αλλά με βήμα περαιτέρω εδραίωσης αυτής της μετατόπισης: πιο focused impact assessments, accelerated pathways, deep cleaning, anti-gold-plating εργαλεία και ισχυρότερη enforcement στρατηγική συγκροτούν ένα πλαίσιο όπου η «καλή νομοθέτηση» τείνει να ορίζεται ολοένα και περισσότερο με όρους αποδοτικότητας, ταχύτητας και ανταγωνιστικότητας.

Η συζήτηση που ανοίγει η νέα Ανακοίνωση είναι σημαντική και για την Ελλάδα. Η εγχώρια πρόσληψη της «καλής νομοθέτησης» συχνά μένει σε ζητήματα δομής, σαφήνειας, αξιολόγησης συνεπειών ρύθμισης και ψηφιοποίησης της νομοπαρασκευαστικής διαδικασίας. Αυτά είναι αναγκαία, αλλά δεν επαρκούν. Η ευρωπαϊκή συζήτηση δείχνει ότι η καλή νομοθέτηση δεν είναι απλώς ένα μεθοδολογικό εργαλείο, αλλά και ένα πεδίο πολιτικής αντιπαράθεσης γύρω από το τι θεωρείται περιττό βάρος, ποια συμφέροντα αξίζουν ταχύτερη διευκόλυνση, πόση συμμετοχή είναι «αρκετή», πότε οι επείγουσες περιστάσεις νομιμοποιούν παρεκκλίσεις και πόσο χώρο αφήνει η ενιαία αγορά σε εθνικές επιλογές υψηλότερης προστασίας.

Το πραγματικό διακύβευμα, επομένως, δεν είναι αν η Ευρώπη θα έχει πιο απλούς κανόνες, όσο το ποιος θα ορίζει το νόημα της απλούστευσης και με ποια διαδικαστική και δημοκρατική νομιμοποίηση. Αν η Omnibus λογική παγιωθεί ως πρότυπο, αν η έννοια του επείγοντος μείνει ασαφής, αν η διαβούλευση γίνει όλο και πιο εργαλειακή και αν η εκτίμηση επιπτώσεων μετατραπεί σε συντομευμένο φιλτράρισμα επιλεγμένων επιπτώσεων, τότε η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν θα έχει «καλύτερη νομοθέτηση», αλλά ένα νέο, πιο συγκεντρωτικό και πιο αγορακεντρικό παράδειγμα κανονιστικής διακυβέρνησης.

Η πρόκληση, άρα, δεν είναι να διαλέξουμε ανάμεσα σε απλοποίηση (simplification) και ρύθμιση (regulation), αλλά να υποστηρίξουμε μια έννοια καλής νομοθέτησης που θα είναι τεκμηριωμένη, ανοιχτή, συμμετοχική, κοινωνικά και περιβαλλοντικά ισόρροπη, και όχι απλώς ταχύτερη, ελαφρύτερη και πιο φιλική προς την επενδυτική ανάγνωση της ανταγωνιστικότητας. Αν κάτι διδάσκει η υπόθεση Omnibus, είναι ακριβώς αυτό: η απλούστευση δεν είναι ουδέτερη λέξη, αλλά μπορεί να είναι ένα πολιτικό πρόγραμμα και γι' αυτό πρέπει να κρίνεται πολιτικά.

²⁴ Van den Abeele E., «The European Union versus the Better Regulation Agenda: Why the outcome depends on a paradigm shift», ETUI 2019, σ. 10, 48, στο <https://www.etui.org/sites/default/files/19-B-A-2019.02-Better-regulation-EVDA-WEB.pdf> (πρόσβαση 1.6.2026).